

ANÁLISE ESTRATÉGICA



Centro de Estudos Estratégicos do Exército v.33, n.2, março/maio 2024

Competição estratégica global e fragmentação regional: mapeando desafios e oportunidades para o Brasil

Lívia Peres Milani

Impacto das mudanças climáticas sobre o emprego futuro do Exército Brasileiro

Helder de Barros Guimarães

Em busca de uma grande estratégia brasileira: lições decorrentes da análise comparativa dos casos do Reino Unido e do Chile

Enio Moreira Azzi

Análise crítica do enquadramento doutrinário do “guerrear informacional” e das “operações de informação” nos documentos recentes do Exército dos EUA

Eugenio Diniz

O potencial da parceria estratégica Brasil-Índia no setor de defesa

André Tavares da Silva e Enio Moreira Azzi

A Dinâmica Estratégica na Guerra Russo-Ucraniana

Walter da Costa Ferreira



REVISTA
ANÁLISE
ESTRATÉGICA

Análise Estratégica. Ano 10. v. 33, n. 2, março/maio 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 138 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

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. 33, n. 2, março/maio 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 138 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

SUMÁRIO

5

EDITORIAL

7

COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA GLOBAL E FRAGMENTAÇÃO REGIONAL: MAPEANDO DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

Livia Peres Milani

31

IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE O EMPREGO FUTURO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Helder de Barros Guimarães

53

EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA: LIÇÕES DECORRENTES DA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DO REINO UNIDO E DO CHILE

Enio Moreira Azzi

79

ANÁLISE CRÍTICA DO ENQUADRAMENTO DOCTRINÁRIO DO “GUERREAR INFORMACIONAL” E DAS “OPERAÇÕES DE INFORMAÇÃO” NOS DOCUMENTOS RECENTES DO EXÉRCITO DOS EUA

Eugenio Diniz

101

O POTENCIAL DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-ÍNDIA NO SETOR DE DEFESA

André Tavares da Silva e Enio Moreira Azzi

117

A DINÂMICA ESTRATÉGICA NA GUERRA RUSSO-UCRANIANA

Walter da Costa Ferreira



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 Nº 7-A, de 18 fev 2022), o CEEEx voltou fazer parte dela.

Deixe sua avaliação!

Escaneie o QR Code e deixe seu comentário



EDITORIAL

Caríssimos leitores,



O Centro de Estudos Estratégicos do Exército publica mais uma edição da Revista Análise Estratégica. Nesta edição, os leitores serão brindados com os artigos finais produzidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos no ciclo 2023/2024. Além desses, a revista traz mais dois artigos sobre importantes e atuais assuntos estratégicos, que certamente despertarão os leitores para importantes reflexões.

O primeiro artigo, de autoria da Professora Lívia Peres Milani, oferece uma análise aprofundada dos desafios e oportunidades estratégicas enfrentadas pelo Brasil em um contexto de reconfiguração das relações de poder que afetam a América do Sul. Através de uma contextualização da política internacional contemporânea e uma revisão da literatura sobre Política Externa Brasileira, Milani identifica os objetivos nacionais de defesa declarados em documentos oficiais e mapeia os principais desafios e oportunidades resultantes deste cenário.

Em seguida, o Coronel R1 Helder de Barros Guimarães explora a complexa interação entre os efeitos das mudanças climáticas e o setor de defesa brasileiro, com um foco especial no Exército. Utilizando uma metodologia de revisão bibliográfica e análise crítica, o autor destaca a necessidade urgente de estratégias para fortalecer a resiliência climática das infraestruturas militares. A pesquisa identifica oportunidades estratégicas na busca por tecnologias sustentáveis, cooperação internacional e investimentos em pesquisa adaptativa.

No terceiro artigo da revista, o Coronel R1 Enio Moreira Azzi examina o desafio de instituir uma grande estratégia brasileira por meio de uma análise comparativa dos modelos britânico e chileno. O autor identifica evidências relevantes para formulações de planejamento estratégico e modelagem de estruturas para uma estratégia de segurança nacional. A pesquisa destaca como países proeminentes coordenam suas políticas externas e de defesa para alcançar objetivos nacionais, e explora a aplicabilidade desses preceitos ao contexto brasileiro. Ao confrontar as experiências do Reino Unido e do Chile com a realidade do Brasil, Azzi oferece insights valiosos para aprimorar o planejamento estratégico do país, enfatizando a importância de uma abordagem integrada e multisetorial para a segurança nacional.

Na sequência, o Professor Eugenio Diniz faz uma análise detalhada dos documentos doutrinários recentes do Exército dos EUA, focando no conceito de “guerrear informacional” e nas “operações de informação”. Utilizando um arcabouço conceitual rigoroso, Diniz questiona a adequação das formulações doutrinárias norte-americanas e examina a relevância dos conceitos de “guerra”,





“guerrear”, “contínuo do conflito” e “contínuo de competição” presentes nesses documentos. Através de uma revisão crítica, o autor recomenda cautela na utilização desses conceitos, destacando ambiguidades e inconsistências que podem comprometer a clareza e a eficácia das doutrinas militares. Este estudo não apenas contribui para a discussão acadêmica sobre a doutrina militar dos EUA, mas também oferece valiosos insights para formuladores de políticas e estratégias de defesa em outros contextos, como o brasileiro.

No quinto artigo da revista, o Coronel André Tavares da Silva e o Coronel R1 Enio Moreira Azzi exploram as possibilidades e os desafios de uma parceria estratégica entre Brasil e Índia no setor de defesa. Analisando as capacidades e necessidades dos dois países, os autores identificam áreas de convergência e cooperação, destacando a importância do fortalecimento das relações bilaterais em um contexto de crescente complexidade geopolítica. No estudo, os autores discutem as implicações estratégicas de uma eventual parceria para a segurança regional e internacional, oferecendo uma visão abrangente das oportunidades e dos desafios que permeiam a cooperação no setor de defesa entre essas duas nações emergentes.

Por fim, o Coronel R1 Walter da Costa Ferreira oferece uma análise abrangente das escolhas estratégicas feitas por Moscou e Kiev ao longo do conflito russo-ucraniano, destacando a dialética estratégica entre 2014 e 2023. O autor explora como as percepções de ameaça e os eventos políticos e securitários moldaram as ações dos dois principais atores do conflito, abordando desde a anexação da Crimeia até a recente contraofensiva ucraniana. Através de uma revisão detalhada das operações militares e das estratégias adotadas, Ferreira evidencia os fatores que contribuíram para o atual impasse estratégico e oferece perspectivas sobre possíveis desfechos para a guerra.

Desejamos a todos uma excelente e frutífera leitura!

Conselho Editorial





 **CEEEx**
CENTRO DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

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.

COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA GLOBAL E FRAGMENTAÇÃO REGIONAL: MAPEANDO DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

GLOBAL STRATEGIC COMPETITION AND REGIONAL FRAGMENTATION: MAPPING CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR BRAZIL

LÍVIA PERES MILANI

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar desafios e oportunidades estratégicas para o Brasil em um contexto de reconfiguração das relações de força internas e externas que incidem sobre a América do Sul. O artigo inicia com uma contextualização da política internacional contemporânea, destacando a competição estratégica entre grandes potências e a fragilidade dos arranjos regionais. Em seguida, parte de uma retomada da literatura de Política Externa Brasileira e da leitura de documentos oficiais visando identificar quais são os objetivos nacionais na área de Defesa que permanecem ao longo do tempo. Por fim, são mapeados os principais desafios e oportunidades para o país decorrentes deste contexto, dividindo-os nos níveis internacional, regional e doméstico.

PALAVRAS-CHAVE: América do Sul; Política Externa Brasileira; Competição Estratégica.

ABSTRACT

This article aims to analyze strategic challenges and opportunities for Brazil in a context marked by the reconfiguration of internal and external power relations that affect South America. The article begins by contextualizing contemporary international politics and highlights the strategic competition between great powers and the fragility of regional arrangements in South America. It then reviews Brazilian Foreign Policy literature and seeks to identify the national defense objectives declared in official documents that remain over time. Finally, it maps the main challenges and opportunities for the country arising from this context, dividing them into international, regional, and domestic levels.

KEYWORDS: South America; Brazilian Foreign Policy; 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

Acontecimentos recentes sinalizam que a política internacional contemporânea passa por um período de transformação e instabilidades (Babic, 2020; Cooley; Nexon, 2020; Ikenberry, 2018). No plano global, é possível citar as tensões entre China e Estados Unidos, intensificadas a partir da pandemia de Covid-19; a maior assertividade chinesa; a eclosão da guerra na Ucrânia e o mais recente conflito entre Israel e Hamas no Oriente Médio. No plano regional, alguns processos endógenos à América do Sul também são dignos de nota, como a fragilização dos organismos de cooperação regional; a instabilidade política em diversos países; o aumento do interesse e da atuação de potências extrarregionais e a persistência de rivalidades interestatais e problemas de fronteira (Milani, 2023).

Como este cenário instável impacta as possibilidades estratégicas do Brasil? Visando responder a essa pergunta, este artigo dá continuidade à agenda de pesquisa sobre Reordenamento Internacional e Geopolítica na América do Sul vinculada à linha Geopolítica e Estratégias Militares do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP). O objetivo geral neste texto é analisar desafios e oportunidades estratégicas para o Brasil provenientes do contexto de reconfiguração das relações de força que incidem sobre a América do Sul. Busca-se, portanto, entender como as transformações da política internacional – aumento da competição entre grandes potências e mudanças na distribuição de forças – e da política regional – fragilização dos arranjos regionais, divergências e instabilidade política – afetam as possibilidades estratégicas do país.

Para tanto, entende-se necessário, inicialmente, contextualizar esse processo de mudança na geopolítica global e regional. Essa etapa tem como subsídios os ensaios produzidos ao longo de 2023 e publicados na revista *Análise Estratégica* e é feita por meio da revisão de literatura, incluindo também documentos oficiais de potências externas com influência regional. A seguir, são mapeados os principais objetivos estratégicos do Brasil vinculados a sua inserção internacional, o que é feito a partir de uma retomada histórica e da recuperação das diversas edições da Política Nacional de Defesa e de outros documentos do Ministério da Defesa e do Exército. A partir dos achados dessas duas etapas iniciais, visa-se à identificação de desafios e oportunidades estratégicas para o Brasil, tanto no nível internacional, como no regional (sul-americano) e no doméstico.

2 O CONTEXTO: A COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA, A FRAGILIDADE DA ARTICULAÇÃO REGIONAL E O BRASIL

O cenário global contemporâneo está marcado por importante instabilidade, rápidas transformações e crescentes disputas e conflitos, que alguns autores – especialmente desde o Norte Global – tem caracterizado como crise da ordem liberal internacional (Babic, 2020; Cooley; Nexon, 2020; Ikenberry, 2018; Sanahuja; López Burian, 2020). Esta crise tem vários aspectos, como o enfraquecimento das instituições internacionais, do multilateralismo e do regionalismo, o questionamento de valores liberais no Norte Global e a ascensão de potências não-Ocidentais. Neste ínterim, há fragilização da liderança Ocidental (estadunidense e europeia) a qual, na visão de Ikenberry (2011), é uma das características centrais da ordem internacional contemporânea.

Embora não seja o único elemento a compor este processo, que em seu cerne envolve tanto dimensões materiais como ideacionais, a mudança na distribuição de capacidades – representada especialmente pelo crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico chinês – é um componente importante da crise, agravada pelas formas como as potências ocidentais têm reagido a esta

transformação. De forma cada vez mais enfática, os Estados Unidos têm definido a China, e também a Rússia, como desafios – ou mesmo ameaças – à sua liderança global e à permanência de uma ordem internacional baseada em regras (United States, 2018, 2022a, 2022b). Rússia e China, por sua vez, tem reagido apresentando leituras bastante críticas sobre a hegemonia dos Estados Unidos (China, 2023; Rússia, 2023).

Em ensaio anterior publicado pela revista *Análise Estratégica*, a partir de revisão da literatura acadêmica e de documentos oficiais dos Estados Unidos, trabalhei com a categoria competição estratégica, definindo-a como “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, 2023, no prelo – ensaio 2). Este contexto traz dificuldades para a América do Sul – e para o Brasil – uma vez que os países da região mantêm parcerias relevantes com os países em disputa.

Nas Américas, um dos efeitos mais relevantes da mudança geopolítica no plano global tem sido o aumento da atuação regional do Departamento de Defesa como um dos mecanismos pelos quais os Estados Unidos buscam reafirmar sua hegemonia e criar consensos pan-americanos (Lajtmán, 2020; Milani, 2021; Vidal; Wietchikoski, 2022). Em Washington, a presença chinesa na América Latina é – cada vez mais – lida como uma ameaça e, neste processo, o Comando Sul tem ganhado protagonismo no âmbito da formulação e discussão pública sobre política externa para a região. A general Laura Richardson tem feito recorrentes aparições públicas, especialmente em *think tanks*, nos quais discute seu plano de ação, e tem viajado com recorrência, encontrando-se com lideranças políticas e militares sul-americanas.

Em 2022, a comandante se referiu à China como “nossa ameaça condicionante número um”, incluindo Rússia, Irã e o crime organizado transnacional como ameaças secundárias (Ussouthcom, 2022). Em 2023, em entrevista ao *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), além de se referir à região como “meu hemisfério”, Richardson pontuou – como já feito em outras ocasiões – que o principal mecanismo pelo qual consegue manter sua atuação regional é a formação de parcerias com os militares latino-americanos. Em suas palavras “parte dos instrumentos do poder nacional do Time EUA [...] é o que eu faço, a cooperação em segurança, que é a minha principal alavanca, trabalhando com os nossos parceiros, conduzindo conferências, realizando exercícios onde posso congrega mais de 20 nações parceiras” (Richardson; Bingen; Mcinnis, 2023, s/p).

A cooperação em segurança é definida pela doutrina militar dos Estados Unidos como composta por interações, programas e atividades conduzidas em conjunto com forças armadas estrangeiras e que visam à “[...] construção de relações que ajudam na promoção dos interesses estadunidenses” (Joint Chiefs of Staff, 2017, p. 11, tradução livre). Assim, fica claro que, mesmo do ponto de vista normativo, a promoção das interações entre os militares não está desconectada dos objetivos de segurança dos Estados Unidos – ao contrário, o objetivo principal é promovê-los.

Neste sentido, percebe-se uma situação peculiar nas Américas, principalmente na América do Sul, na qual existe ao mesmo tempo contínua relevância – e mesmo intensificação – das interações militares com os Estados Unidos e um aumento da importância das relações econômicas com parceiros não-Ocidentais, especialmente a China. Com a notável exceção da Venezuela, a China exerce menor influência militar e possui limitada capacidade para projeção estratégica na região. Por outro lado, existe na região um histórico consolidado de interações militares com os Estados Unidos e com os países europeus, o que inclui programas de treinamento para oficiais, exercícios conjuntos e aquisição de armamentos, que remontam ao pós Segunda Guerra Mundial (Rouquié, 1984). A aproximação com

a China neste campo ainda é incipiente e manifesta-se sobretudo por meio de programas relacionados à educação militar e alguns casos específicos de doação de armamentos.

No caso do Brasil, a interação com os militares dos Estados Unidos tem aumentado nos últimos anos, processo que remonta à ratificação do Acordo de Cooperação em Defesa, em 2015, durante o governo Dilma Rousseff. Este era um acordo guarda-chuva que previa o aumento da cooperação “nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, segurança tecnológica e aquisição de produtos e serviços de Defesa” (Brasil, 2015). Também apontava para medidas como trocas de informações, treinamentos e instrução militar combinados. Nos anos seguintes, novos acordos, mais específicos, sobre troca de informações militares e desenvolvimento de projetos conjuntos foram firmados entre os dois países¹.

Um dos desdobramentos deste processo foi o início de uma série de exercícios bilaterais conjuntos, que reúne militares dos Exércitos dos dois países, com alternância entre realização no território brasileiro e estadunidense. O primeiro ocorreu em 2021 e o mais recente teve lugar em novembro de 2023, passando por Belém, Macapá e Oiapoque (Brasil, 2023). Há previsão de continuidade destes exercícios conjuntos bilaterais até 2028. O Brasil participa recorrentemente de exercícios multilaterais promovidos pelo Comando Sul – como o UNITAS, o PANAMAX ou o TRADEWINDS –, mas exercícios bilaterais com os Estados Unidos não eram comuns. Este tipo de interação importa, porque se relaciona com a busca estadunidense em influenciar expectativas e visões de mundo. De acordo com Ellis (2019, p. 4), a cooperação em segurança promove efeitos relacionais, definidos como a expectativa de comportamento desejado a partir do trabalho conjunto, além de condições para a promoção da ação indireta – ou seja, quando parceiros agem de acordo com os objetivos dos EUA, dispensando a ação direta da potência. Essa posição mostra que existe a expectativa, desde os EUA, de que tais ações tragam ganhos para o país em termos de alianças e de comportamentos desejados.

Estes desdobramentos mostram a complexidade referente à atuação de potências extraregionais na América do Sul e nas relações com o Brasil. Embora diversos autores apontem um deslocamento na economia política internacional, com ampliação do comércio e de novas dependências em relação à China (Bernal-Meza, 2020; Svampa, Slipak, 2015), no campo da Defesa, os Estados Unidos – assim como os países europeus – seguem sendo as referências principais.

Ao mesmo tempo, os países sul-americanos têm encontrado dificuldades para promover soluções comuns para lidar com o desafio que aparece no plano global. O contexto regional encontra-se marcado pela fragmentação, fragilidade dos arranjos existentes e perda de protagonismo do Brasil (MILANI, 2023, no prelo – ensaios 1 e 2). Historicamente, o Brasil, foi o promotor da ideia de América do Sul como uma subdivisão regional relevante e sua atuação como liderança regional foi amplamente discutida nos anos 2000 (Malamud, 2011; Diamint, 2013). Contudo, nos últimos anos houve um desinteresse brasileiro pela construção do regionalismo na América do Sul, sendo que o país privilegiou as relações com os países desenvolvidos e – especialmente – com os Estados Unidos (Saraiva; Silva, 2019).

Os arranjos regionais se tornaram mais fluidos e há empecilhos para que se consolidem e institucionalizem-se de formas mais profundas (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). Ao mesmo tempo,

¹ Estes acordos fazem parte de uma agenda dos Estados Unidos e de reivindicações deste país com vistas a ampliar a cooperação em áreas de Defesa. São exemplos: o General Security of Information Military Agreement (GSOMIA), o Master Information Exchange Agreement (MIEA) e o Research, Development, Test, and Evaluation (RDT&E) Agreement.

o aumento das relações comerciais extrarregionais é contraproducente para o dinamismo da integração regional, já que diminui a interdependência econômica entre estes países. Assim, há uma crise do regionalismo sul-americano, sendo que a desconstrução da Unasul e os questionamentos ao Mercosul aparecem como elementos primordiais dessa situação.

Nos últimos meses, o governo federal tem tentado reverter este processo, ao convocar reuniões com lideranças da América do Sul para buscar um resgate de iniciativas que abranjam a região como um todo – como foi a Unasul – ou a retomada de iniciativas sub-regionais – como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Contudo, para além dos encontros, que são um passo importante, ainda não se avançou de formas mais profundas na reconstrução do regionalismo.

No que se refere à utilização desses mecanismos como forma de diálogo com potências extrarregionais é possível destacar a experiência da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que realiza cúpulas com a China e a União Europeia. Contudo, trata-se de exceção e ainda predominam as interações bilaterais com as grandes potências, especialmente em negociações que envolvem investimentos. As respostas ao desafio global, portanto, ocorrem de forma desarticulada e predominam as relações bilaterais com as grandes potências.

O contexto delineado aqui – nos âmbitos internacional e regional – tem impactos importantes para o Brasil, repercutindo sobre as possibilidades estratégicas. Nas próximas seções busca-se analisar quais são os desafios e oportunidades decorrentes deste cenário. Como um passo anterior, no entanto, é necessário questionar e mapear os objetivos estratégicos do Brasil, para posteriormente dizer como o cenário global e regional os impacta. Na próxima seção, é feita uma discussão sobre como analisar tais objetivos e – posteriormente – busca-se mapeá-los.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS OBJETIVOS BRASILEIROS NA ÁREA DE DEFESA

Nesta seção, são discutidos os objetivos brasileiros no âmbito internacional, visando, posteriormente, avaliar como o contexto descrito anteriormente os impacta. Antes, contudo, alguns apontamentos sobre a definição de “objetivos nacionais” são necessários, pois a Política Externa² não está alheia aos debates internos que permeiam a política nacional (Allison, 1971; Hudson, 2005; Salomón; Pinheiro, 2013). Como destacado por diferentes autores brasileiros, a Política Externa é uma política pública e, portanto, em seu “processo de elaboração, [...] incidem [...] as demandas e conflitos de variados grupos domésticos” (Salomón; Pinheiro, 2013). A Política de Defesa igualmente não se desconecta dos debates internos e deve ser pensada como política pública, pois “o diálogo, a negociação, a mútua influência, a cooperação, a contradição e o conflito entre atores diversos, capazes de chegar em um consenso democrático são fundamentais para balizar, com a devida legitimidade, as ações do Estado e de suas Forças Armadas” (Duarte, 2022, p.2).

Como pontuado por Maria Regina Soares de Lima (2000), a visão do Estado unitário – presente em análises pautadas pelo realismo – é simplificadora, pois abstrai as disputas e interesses

² A referência à Política Externa tem como base a concepção de Aron, segundo a qual tanto a estratégia como a diplomacia devem se subordinar à política, sendo duas gramáticas distintas pelas quais o Estado se posiciona no âmbito internacional. Como pontuado pelo autor, “A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política - a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados [...]” (Aron, 2002, p. 73). Política Externa, portanto, não é sinônimo de diplomacia, mas se refere ao planejamento e ao conjunto de instrumentos dos quais o Estado faz uso em sua atuação externa.

de grupos domésticos. Ademais, a visão realista sobre “interesse nacional” parte da premissa de que o identificar seria uma tarefa simples, já que o seu conteúdo seria dado pela estrutura do sistema internacional e, portanto, descolado das demandas domésticas. Contudo, o interesse nacional depende da interpretação e dos interesses daqueles grupos ou coalizões políticas que se encontram no governo. A Política Externa gera efeitos sociais distributivos – custos e benefícios incidem de formas diferentes em setores da sociedade – e, portanto, pode ser objeto de dissenso entre grupos sociais (Lima, 2000). Esse contexto é ainda mais relevante no caso da América Latina, onde “interesse nacional” foi percebido não apenas em termos de segurança, mas também – e, talvez, principalmente – em termos de desenvolvimento ao longo da história.

Reconhecer este processo e as limitações do conceito de “interesse nacional” não nos impede, no entanto, de buscar semelhanças no comportamento de um Estado ao longo do tempo ou as formas pelas quais os governos subsequentes definem interesses e objetivos nacionais. Neste último caso, importa lembrar que – internamente – pode haver dissenso em relação a essas definições, contudo, o processo de estabelecê-las é importante para comunicar interna e externamente como o país se posiciona e entende sua política externa e de defesa. Assim, considerando desta forma os interesses nacionais – como expressão de uma leitura específica, que busca se mostrar como universal – buscamos identificar elementos gerais e recorrências, assim como mapear as formas como documentos declaratórios de Defesa definem os objetivos do país.

a. Os paradigmas de Política Externa Brasileira e a dimensão regional

Ao estudar o histórico de Política Externa Brasileira, é possível perceber alterações nas estratégias escolhidas pelo país para orientar sua atuação internacional. Maria Regina Soares de Lima (1994) destaca dois paradigmas: o da “aliança especial” e o do “globalismo”. No primeiro, consolidado a partir da gestão do Barão de Rio Branco e predominante até a década de 1960, o eixo estruturante da Política Externa eram as relações com os Estados Unidos e sua adoção correspondia aos interesses da classe dominante brasileira na exportação de produtos para a potência. O segundo paradigma, chamado pela autora de “globalismo” busca a diversificação de parcerias, vista como um passo importante para aumentar o poder de barganha frente à potência dominante, e tem como base social o processo de industrialização nacional e o surgimento de forças sociais que defendem o interesse desta indústria nascente (Lima, 1994).

Este segundo paradigma mostrou-se dominante a partir da segunda metade do século XX, acompanhando a necessidade de exportar produtos para uma gama maior de parceiros e de promover o comércio exterior. Contudo, foi matizado ou questionado em diversos momentos – inclusive nos últimos anos. Ademais, no campo da Defesa e das relações entre os militares, os Estados Unidos seguem como referência – ou seja, a diversificação de parcerias expressou-se com menor intensidade nesta área.

Vigevani e Cepaluni (2011) apresentam a busca de autonomia como uma linha de continuidade na Política Externa do pós-redemocratização. As estratégias para lograr esse objetivo, contudo, são diferentes, sendo que os autores identificam as seguintes modalidades: i) “autonomia pela distância”, presente no período final da Guerra Fria e marcado por um afastamento entre o Brasil e os regimes internacionais, ii) “autonomia pela participação”, quando se buscou ao mesmo tempo uma adesão às normas e regimes internacionais e a influência nestes espaços e iii) “autonomia pela diversificação”, que visava à articulação com países do Sul Global como forma de ampliar o poder de barganha frente a grandes potências (Vigevani; Cepaluni, 2011)

Outra linha de continuidade que aparece no momento pós-democratização – e cujas origens

remetem a momento anterior – é a prioridade atribuída à América do Sul. O paradigma globalista, ou a busca de autonomia, implica uma valorização das relações com os países em desenvolvimento e, especialmente, com aqueles geograficamente mais próximos. Busca-se construir a região como referencial e subdivisão das Américas, em contraste com o conceito mais difundido de América Latina. Os documentos declaratórios de Defesa do Brasil repercutem essa característica ao definir como entorno estratégico a América do Sul e o Atlântico Sul – regiões nas quais o país busca aumentar seu protagonismo e limitar a influência e militarização promovida por potências extrarregionais.

A construção da América do Sul como subdivisão política remonta ao segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi convocada a primeira reunião de presidentes da sub-região, que ocorreu em Brasília no ano 2000. Naquele momento, foram discutidas iniciativas em várias áreas temáticas, avançou-se na implementação da a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul americana (IIRSA) e discutiu-se a possibilidade de aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (Milani, 2016).

A aproximação entre os países da América do Sul visa à construção de um espaço geopolítico que se mostra relevante especialmente para o Brasil. Argentina e Venezuela – outros atores regionais de peso naquele momento– tinham concepções diferentes sobre espaços prioritários para a cooperação regional. Enquanto a Argentina prezava pelo recorte do Cone Sul, a Venezuela possui uma projeção estratégica voltada para o Caribe. Já para o Brasil, que ocupa quase metade do território, o conceito de América do Sul tinha maior aderência.

A construção de uma institucionalidade sul-americana avançou no primeiro e segundo mandatos Lula, quando o Brasil propôs a criação de uma organização regional que envolvesse toda a região. Houve inicialmente liderança brasileira, mas foram incorporadas demandas de outros países, como Argentina e Venezuela. O processo de negociação refletiu-se, inclusive, no nome – a ideia inicial era que a articulação fosse denominada Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), mas posteriormente foi modificado para União Sul-americana de Nações (UNASUL). Nas palavras de Diamint, “a Unasul, que respondia à política externa do Brasil foi se acomodando gradualmente ao jogo múltiplo dos doze países que a conformam” (Diamint, R., 2013, P. 64, Tradução Nossa).

A Unasul foi construída a partir de conselhos setoriais, sendo que o da Defesa ganhou importante destaque. Tratou-se de uma novidade importante já que – até então – os temas desta área eram discutidos em âmbito pan-americano, com a participação dos Estados Unidos (Lima, 2013). Na concepção de Vitelli (2016), a construção do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) envolveu tanto a inclusão de conceitos já debatidos no âmbito pan-americano, especialmente o de segurança cooperativa, como o surgimento de perspectivas próprias da região, notadamente a ideia de cooperação dissuasória.

O primeiro conceito – segurança cooperativa – é baseado na promoção de práticas que visam à desconstrução de rivalidades e à promoção de confiança mútua. Entre estas, destacam-se a realização de exercícios conjuntos, o aumento de intercâmbios em Defesa e a promoção de transparência na formulação desta política. O conceito foi discutido na ONU no pós-Guerra Fria e difundido nas Américas pelo Departamento de Defesa de Bill Clinton (Vitelli, 2016).

Essa concepção também foi incorporada ao CDS, que visava à promoção da confiança mútua em âmbito regional, promovendo iniciativas como notificação de deslocamento e manobras de militares em zonas de fronteira e a criação de uma metodologia para promover transparência nos gastos de Defesa. No entanto, o CDS rejeitava outros conceitos também discutidos no âmbito hemisférico – como o de segurança multidimensional – ao privilegiar uma noção tradicional de defesa, na qual a função das Forças Armadas é vista como baseada apenas na atuação frente a ameaças externas tradicionais (Vitelli, 2016).

O segundo elemento – a cooperação dissuasória – baseava-se na ideia de que a cooperação é uma forma de dissuadir ameaças de caráter externo à região. Nas palavras de Celso Amorim: “[...] um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente de cooperação, com vistas a obter, conjuntamente com eles, ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas.” (Amorim, 2017, p.8). Havia, nesse sentido, uma busca por identificar vulnerabilidades estratégicas comuns e atendê-las de forma articulada. Nesse processo, a proteção dos recursos naturais foi vista como objetivo comum dos países da região e uma área na qual existem vulnerabilidades decorrentes do interesse de potências extra-regionais. Ainda de acordo com Amorim:

[...] nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada por uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores. A baixa percepção de ameaças imediatas não nos exime de seguir os conselhos da prudência. Temos em conta o aumento do valor estratégico global dos ativos que conformam nosso patrimônio nacional e regional. O Brasil e, de forma mais ampla, a América do Sul são grandes produtores de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possuímos extensas reservas de água potável em nossos rios e em nossos aquíferos. Temos enorme biodiversidade, e dispomos de vastos recursos minerais. As descobertas no pré-sal, localizadas na Amazônia Azul, elevam o Brasil a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural. Vários desses ativos podem tornar-se objeto de dramática competição internacional. (Amorim, 2017, p. 12)

Apesar da ênfase no CDS e na prioridade estabelecida às relações com a América do Sul, o Brasil não desengajou de sua atuação no âmbito pan-americano. Ao contrário, buscou protagonismo também nestas instituições. Um marco importante foi 2006, quando a presidência do Conselho de Delegados da JID passou a ser ocupada por um general brasileiro, rompendo a tradição de liderança de oficiais dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, como indicado na seção anterior, houve intensificação das relações em Defesa com os Estados Unidos nos anos seguintes. Houve, portanto, opção brasileira por equilibrar as relações sul-americanas com a atuação no âmbito pan-americano.

Além do CDS, outro desafio para o Brasil foi promover a cooperação com os países da África Atlântica, que também compõe o entorno estratégico do país. Naquele momento, houve tentativa de relançamento da Zona de Paz do Atlântico Sul (Zopacas) e iniciativas bilaterais importantes em cooperação em Defesa e promoção de capacitação, notadamente com a Namíbia (Costa, 2023). Esses desenvolvimentos relacionavam-se também com o aumento da atuação de outras agências governamentais e do capital privado brasileiro na África, especialmente na construção civil.

Essas iniciativas, no entanto, foram efêmeras. A crise econômica e política no Brasil, mudanças governamentais e desacordos regionais levaram a um processo de retração da presença brasileira na África e à desconstrução da Unasul. A maior parte dos países-membro deixou o bloco, resultando em descontinuidade das iniciativas de cooperação regional na área de Defesa. A experiência do CDS, no entanto, continua relevante como passo inicial e inspiração de futuros modelos de cooperação regional em defesa na América do Sul.

b. Os objetivos nacionais na área de Defesa

Com a finalidade de identificar desafios e oportunidades para o Brasil provenientes do cenário internacional e regional contemporâneo, além do histórico de Política Externa e de iniciativas anteriores de cooperação em Defesa, é necessário avaliar quais são os objetivos declarados do país. Ainda que limitado, um primeiro esforço para fazê-lo segue a leitura das diferentes edições das Políticas

Nacionais de Defesa. Tais documentos carecem de maior debate público em seu processo de elaboração, sendo que mesmo no Congresso, por onde devem passar, os debates são esparsos e o processo de aprovação muitas vezes entendido como secundário – levando a atrasos importantes na finalização do ciclo de planejamento e da publicação oficial. Há pouco envolvimento da sociedade civil na elaboração dos documentos, que ainda fica muito centrada no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas. Ainda assim, essas publicações são um primeiro esforço, ainda que limitado, provisório e contestado, para sistematizar os objetivos brasileiros em sua atuação internacional na área de Defesa.

Desde 1996, foram publicadas cinco edições das Políticas Nacionais de Defesa³, as quais contam com uma subseção específica para explicitar quais seriam os “objetivos nacionais de defesa”. Há, de forma geral, relativa continuidade nesta enumeração de objetivos, sendo que alguns dos mesmos são bastante gerais. Com algumas alterações na forma de redação, todas as edições destacam a garantia da soberania e da integridade territorial como primeiro objetivo. Coesão e unidade nacional também são termos que aparecem em todas as versões das políticas, geralmente como segundo objetivo. Outros objetivos mais específicos e recorrentes são: “contribuir para a estabilidade regional”; “contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais”; “intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (Brasil, 1996, 2005, 2012, 2016, 2020).

Entre 2005 e 2012, também apareceram os seguintes objetivos: “manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional”; “desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis”; “estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais”; “desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional” (Brasil, 2005, 2012,) Em 2016 e 2020, houve reformulação e os objetivos apontados são: “assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”; “promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa” (Brasil, 2016, 2020).

Uma lista, com todos os objetivos elencados nos documentos pode ser verificada no Anexo 1. De forma geral, pode-se pontuar como objetivos brasileiros duráveis, manifestados nas Políticas de Defesa: i) manutenção da soberania, ii) preservação da coesão nacional “garantindo aos cidadãos o pleno exercício dos direitos e deveres constitucionais” (Brasil, 2016, p. 25), iii) estabilidade e cooperação regional, iv) contribuição para a paz e segurança internacional, v) manutenção de Forças Armadas capacitadas, vi) projeção internacional, vii) fortalecimento da indústria de defesa e da autonomia tecnológica.

Desde 2016, a Estratégia Nacional de Defesa avança em operacionalizar como estes objetivos nacionais de defesa podem ser implementados, listando Estratégias de Defesa (ED) e Ações Estratégicas de Defesa (AED). Temas como a soberania são conectados a questões para além da defesa – como a segurança de infraestruturas básicas, inteligência e cooperação intragovernamental – e a regularidade orçamentária é bastante destacada. No caso da coesão nacional, há destaque para presença estatal em todo o território nacional e cooperação com outras agências do governo (BRASIL, 2016, 2020).

A promoção da cooperação regional em Defesa manifesta-se na Estratégia de Defesa intitulada “promoção da Integração Regional”, definida da seguinte forma:

³ A primeira versão foi denominada como Política de Defesa Nacional.

Trata-se das ações que visam a consolidação de uma mentalidade própria de defesa no âmbito da América do Sul, buscando-se incrementar o nível de comprometimento dos países da região nos esforços conjuntos para solução de problemas comuns nesse tema.

AED-76 Estimular o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa.

AED-77 Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países sul-americanos.

AED-78 Incrementar a participação brasileira em organismos e fóruns multilaterais de defesa regional (Brasil, 2020, p. 72).

Na Estratégia Nacional de Defesa de 2016 havia menções explícitas à Unasul e ao Conselho de Defesa Sul-americano (Brasil, 2016). O fortalecimento da capacidade de dissuasão, por sua vez, é listado como uma Estratégia de Defesa, contudo, as ações estratégicas de defesa vinculadas são de caráter interno – são elas: manter forças armadas modernas, capacidade de oposição a forças hostis, monitoramento de áreas de interesse, defesa do espaço cibernético e capacidade de mobilização nacional (Brasil, 2016, 2020). A cooperação regional não aparece explicitamente como forma de incrementar o poder dissuasório. Percebe-se, portanto, que o conceito de “cooperação dissuasória” não foi completamente internalizado nas Estratégias de Defesa, ou foi abandonado nos últimos anos.

Também existem Estratégias de Defesa específicas para a “promoção da cooperação internacional”, a “atuação em organismos internacionais”, “emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa” e a “atuação com base no multilateralismo”, que não chegam a identificar áreas ou parcerias prioritárias para o país. Para a promoção da autonomia tecnológica em defesa, os documentos apontam que intercâmbios e parcerias são necessários e temas bastante destacados são a sustentabilidade da cadeia produtiva da base industrial de defesa, assim como as exportações nessa área e o aumento do conteúdo local na produção de defesa (Brasil, 2016, 2020).

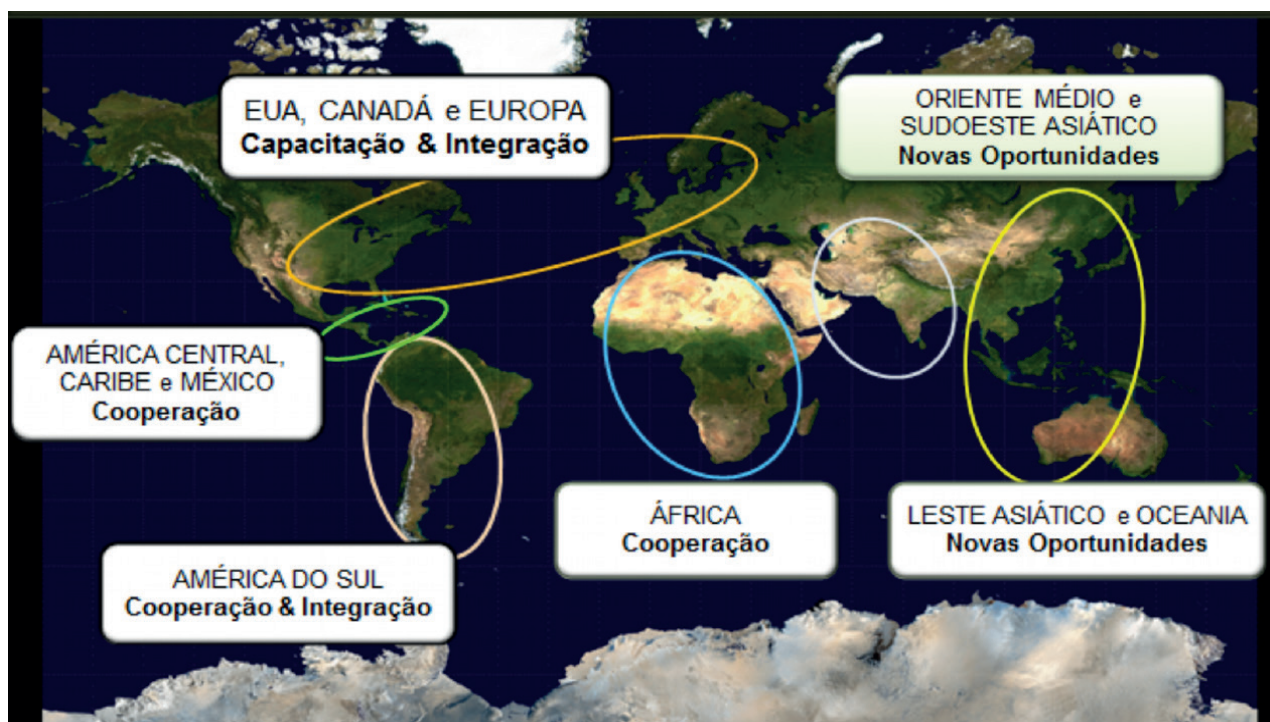
Além das estratégias do Brasil na área de Defesa, também importa identificar objetivos específicos do Exército Brasileiro em sua atuação internacional. Em seu planejamento, o exército também identifica objetivos estratégicos. A Política Militar Terrestre de 2019, última publicada, resalta objetivos diversos, entre os quais: a dissuasão extrarregional; a projeção do exército no cenário internacional, contribuindo para cooperação regional e paz internacional; aperfeiçoar o sistema de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de obter tecnologias de uso crítico e diminuir a dependência tecnológica nacional (Brasil, 2019).

Um outro documento interessante para subsidiar a análise de desafios e oportunidades decorrentes do cenário internacional para esta força é a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional – DAEBAI, publicada pelo Comando do Exército. O documento atualmente em vigor é de 2020 e existe a perspectiva de que uma atualização seja divulgada em breve, mas a partir da versão vigente alguns elementos podem ser elencados. Mapa incluído no documento aponta EUA, Canadá e Europa como áreas prioritárias para capacitação dos militares brasileiros; América Central e México e África como regiões nas quais há atividades de cooperação e América do Sul como área para atividades de cooperação e integração. Oriente Médio, Sudoeste Asiático, Leste Asiático e Oceania são definidos como regiões de “novas oportunidades”.

Chama a atenção que as atividades de capacitação – definidas como aquelas que “visam à busca de conhecimentos necessários para o desenvolvimento ou a atualização de novas capacidades adquiridas junto às nações amigas” (Brasil, 2020, s/p) – sejam direcionadas exclusivamente ao Norte Global. A Política Militar Terrestre de 2019, define como fator crítico de sucesso para a sua projeção

internacional a “priorização dos entendimentos de cooperação com países do arco do conhecimento (Estados Unidos da América-Europa-Ásia)” (Brasil, 2019, S/P). Portanto, embora exista busca de interações em Defesa com todo o globo, há uma priorização das atividades de capacitação com o Norte Global.

Figura 1: Reprodução de mapa da DAEBAI



Fonte: Reprodução. Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (2020-2023)

Considerando que os militares do Sul Global contam com capacidades e realidades financeiras mais próximas às do Brasil, a falta de prioridade atribuída a tais regiões no âmbito da capacitação pode significar perda de oportunidades em termos de trocas de experiências sobre desafios comuns e intercâmbios com Forças Armadas de caráter defensivo. São também forças armadas de países que tendem a ganhar maior protagonismo internacional, inclusive do ponto de vista militar, o que torna relevante o conhecimento sobre suas estratégias e doutrinas. Ainda assim, há que se reconhecer que existem barreiras importantes, como as dificuldades linguísticas, por exemplo.

Sobre as regiões definidas como “novas oportunidades” parece haver dificuldades em aproximação, uma vez que o documento aponta apenas que “cabe ao EME definir as atividades a serem desenvolvidas com foco em novas oportunidades, baseado nos relatórios de missões cumpridas na Ásia, Oriente Médio e Oceania” (Brasil, 2020, s/p). Considerando que essas regiões integram Estados emergentes, com crescente protagonismo internacional, seria importante para o Brasil construir relações duradouras com os militares de tais países. Portanto, cabe aumentar as interações em Defesa e, também, as iniciativas de capacitação com tais países. Essa busca de ampliar as interações com o Sul Global também seria convergente com a orientação de Política Externa Brasileira, já que o governo atual tem buscado maior equilíbrio nas relações com as grandes potências. Interações em defesa fortemente centradas nos Estados Unidos e na Europa mostram as dificuldades de promover este equilíbrio entre grandes potências nos relacionamentos do Brasil na área de Defesa.

4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL NO CONTEXTO DE COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA E FRAGMENTAÇÃO REGIONAL

Como identificado na seção anterior, os objetivos declarados de Defesa do Brasil podem ser resumidos em: manutenção da soberania, preservação da coesão nacional, estabilidade e cooperação regional, contribuição para a paz e segurança internacional, manutenção de Forças Armadas capacitadas, projeção internacional, fortalecimento da indústria de defesa e da autonomia tecnológica. Ainda, com base nas discussões sobre Política Externa, pode-se apontar a diversificação de parcerias, a autonomia e a limitação da influência de grandes potências na América do Sul e no Atlântico Sul como objetivos relevantes.

A seguir, são feitos alguns apontamentos sobre como as mudanças nas relações de força em âmbito internacional e regional impõem desafios e geram oportunidades estratégicas para o país. Buscaremos, portanto, entender os impactos da competição estratégica e da fragmentação regional para o Brasil. Essa exposição será feita considerando os níveis internacional, doméstico e regional.

a. Desafios Estratégicos

Considerando o nível internacional, a competição estratégica entre China e Estados Unidos impõe condicionantes importantes para a atuação internacional do país. Em primeiro lugar, ao considerar que a orientação de Política Externa Brasileira no governo atual se baseia na diversificação de parcerias e em uma busca por manter relações positivas com o Norte e Sul Global – prezando tanto por boas relações com parceiros tradicionais, como com parceiros emergentes – a competição estratégica dificulta esse processo, uma vez que existem pressões por alinhamento vindas sobretudo dos Estados Unidos.

Existem exemplos importantes de como isso ocorreu nos últimos anos. O caso mais destacado foi a pressão exercida pelos EUA para que o Brasil excluísse a empresa chinesa Huawei da infraestrutura nacional de internet móvel 5G baseando-se na hipótese de possíveis ações de espionagem. As tecnologias de comunicação e informação são infraestrutura crítica para o país, contudo têm se tornado um dos temas centrais na competição entre China e Estados Unidos e composto a pauta do relacionamento entre estes Estados e outros países (Majerowicz, 2020). Essas tecnologias têm impactos transversais, abrangendo áreas como educação, agronegócio, indústria e Defesa. Portanto, a pressão por alinhamento impõe desafios tanto para os objetivos de diversificação de parcerias, como para o relacionado à autonomia tecnológica.

A busca de diversificação de parcerias que marca a Política Externa tem se expressado com menor intensidade no campo específico da Defesa, no qual as interações internacionais são mais centradas nos Estados Unidos e nos países europeus. Esta concentração de iniciativas em âmbito pan-americano remonta a processos históricos e à existência de instituições e organizações tradicionais destinadas à promoção da cooperação em defesa e às interações entre militares nas Américas.

Considerando as mudanças nas relações de força em âmbito global e suas repercussões específicas para o país – ou seja, o acelerado crescimento econômico e militar chinês e o aumento da importância das relações comerciais e de investimento com o Brasil – a concentração de interações militares com países ocidentais e o menor conhecimento sobre estratégias e doutrinas asiáticas mostra-se como um desafio. Há necessidade de ampliar o conhecimento e a pesquisa existente no país sobre política e estratégia de países ascendentes, tanto no âmbito da universidade, como entre os militares – o que implica também em ampliar as interações internacionais em defesa com esses parceiros. Diversificar as parcerias na área de Defesa permanece como desafio estratégico.

Ainda no âmbito internacional, a competição estratégica tem envolvido preocupações das potências no que se refere ao acesso a recursos naturais latino-americanos. Essa situação é clara no discurso da já citada comandante Laura Richardson, que tem destacado a riqueza de recursos naturais sul-americanos, buscando garantir acesso aos mesmos (Richardson; Bingen; Mcinnis, 2023). As disputas por recursos naturais – cuja exploração muitas vezes é feita por empresas transnacionais – pode também gerar tensões entre os países da região, por vezes articuladas com a presença das potências, e impactar a estabilidade regional. Cabe ressaltar as tensões entre Venezuela e Guiana, motivadas parcialmente pela exploração de reservas de petróleo. A maior atenção dos Estados Unidos – e outras potências – para a exploração dos recursos naturais da região impacta sobre os objetivos relacionados à limitação da influência de grandes potências e da militarização regional.

Já no que se refere especificamente às relações bilaterais China-Brasil, estas se concentram em temas econômicos, envolvendo comércio e investimentos. A demanda chinesa por alimentos e commodities teve como efeitos aquecer a economia brasileira e, especialmente, o agronegócio. Contudo, essas relações pautam-se especialmente na exportação de commodities, notadamente soja e minérios, o que reproduz um padrão histórico no qual o país exporta produtos agrícolas e minerais e importa outros com maior valor agregado (Bernal-Meza, 2020; Svampa; Slipak, 2015).

Neste ínterim, parte da literatura tem debatido a existência de um fenômeno caracterizado pelo aumento da proporção do setor primário nas exportações brasileiras, em detrimento dos setores industriais, em um processo de reprimarização do comércio exterior do Brasil (Jenkins, 2012; Jenkins; De Freitas Barbosa, 2012). Cabe ressaltar, inclusive, que a China prefere importar grãos *in natura* e processá-los nacionalmente (Escher; Wilkinson, 2019). Esse fenômeno significa uma gradativa diminuição da relevância da indústria nacional na pauta de exportações, incluindo a possibilidade de reprimarização da economia nacional. Não há desconexão entre a capacidade industrial do país – de forma mais geral – e a base industrial de defesa, assim há a possibilidade de impactos negativos para os objetivos relacionados ao fortalecimento da indústria de defesa e da autonomia tecnológica⁴.

Ao mesmo tempo que o país passa por um processo de reprimarização do comércio exterior, há – no âmbito global – aceleração das inovações tecnológicas, especialmente em temas como informação e comunicação, com implicações nos âmbitos civis e militares. O país corre o risco de ficar de fora deste processo e passar por ampliação da defasagem tecnológica em sua cadeia produtiva. Tendo em vista que o país opta pela compra de equipamentos e aquisição de doutrina provenientes de países que compõe a OTAN, a diminuição da capacidade industrial e tecnológica pode implicar em continuidade da dependência estratégica em relação a tais países – de onde costumam vir os equipamentos adquiridos pelas forças armadas brasileiras.

Ainda, a concentração das atividades da agricultura brasileira em produtos de exportação – que promovem margens de lucro maior – pode ter um impacto importante na soberania e na segurança alimentar do país, uma vez que são priorizados os produtos mais rentáveis no âmbito internacional, em detrimento daqueles mais necessários para suprir as necessidades nutricionais da população brasileira. No passado, esse processo gerou conjunturas de alta nos preços dos alimentos e, portanto, há possíveis impactos em termos da coesão nacional e garantia de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

⁴ Encontrar dados consolidados sobre as exportações da base industrial de defesa brasileira não é uma tarefa simples – contudo, de acordo com o Ministério da Defesa, houve variação importante nos últimos anos. No período 2013 a 2023, as exportações superaram um bilhão de dólares em 2019, 2021 e 2023. Tais dinâmicas são afetadas pelos conflitos em âmbito internacional e pelas encomendas recebidas pela Embraer (Brasil, 2023).

Essa mesma lógica também se apresenta no que se refere ao aumento das tensões e conflitos internacionais, sendo que a invasão russa na Ucrânia deixou clara a dependência brasileira em termos de importação de fertilizantes e substratos agrícolas. Esses desenvolvimentos ressaltam a necessidade de incluir as pautas da soberania e da segurança alimentar como temas essenciais para pensar a coesão nacional no Brasil. Portanto, um desafio importante refere-se à necessidade de políticas públicas específicas que garantam a soberania e segurança alimentar da população brasileira – mesmo que haja impactos negativos para o agronegócio.

As mudanças na pauta de exportação brasileira, com o aumento das exportações para a Ásia também tem um impacto nos incentivos para a integração regional. Os países sul-americanos competem na exportação de produtos para a China, uma vez que em geral exportam as mesmas commodities – como soja, minério de ferro, cobre e petróleo – e são poucos os países que têm conseguido diversificar tais vendas. Ademais, o aumento das exportações para a Ásia tem gerado uma diminuição da parcela do comércio exterior intrarregional e diminuição da interdependência econômica. A tendência de diminuição do comércio intrarregional e das exportações brasileiras para a região, que se delineia desde 2012, ampliou durante a pandemia de COVID-19 (Barros; Gonçalves; Samurio, 2020).

Esta situação tem efeitos negativos para a promoção do regionalismo e para o adensamento da integração regional e cabe aos governos nacionais agirem para reativar a interdependência econômica sul-americana, incentivando importações e exportações. A diminuição da interdependência pode gerar menor atenção para os processos de integração e cooperação regional e impactar negativamente os objetivos relacionados à estabilidade regional, a capacidade industrial e autonomia tecnológica do Brasil. Cabe pontuar que os produtos com maior valor agregado exportados pelo Brasil costumam ter a região como destino e a Estratégia Nacional de Defesa define a importância da integração regional da seguinte forma

A integração regional contribui para a defesa do Brasil, fomenta a confiança e transparência entre as Forças Armadas dos países da região, e pode contribuir para o desenvolvimento das bases industriais de defesa dos países de maneira colaborativa, de modo a proporcionar um desenvolvimento mútuo das capacidades tecnológicas (Brasil, 2020, P. 33).

No âmbito regional, os desafios também são provenientes de questões endógenas e de um contexto de fragilização e fluidez dos arranjos regionais e falta de convergências políticas entre os países da região. Desde o início do projeto de construção do regionalismo sul-americano havia agendas diferentes, que se mostraram de formas mais claras a partir da formação da Aliança para o Pacífico em 2011 (Medeiros Filho, 2017). O regionalismo sul-americano também é caracterizado por baixa institucionalidade e proliferação de arranjos que se sobrepõe (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). Retomar e aprofundar o regionalismo – em um contexto de aumento das influências de potências externas na região é um desafio estratégico para o Brasil, que impacta tanto a busca de autonomia nacional, como os objetivos referentes à estabilidade regional, autonomia tecnológica, capacidade industrial e contribuições à paz e segurança internacional.

Articulando os níveis regional e internacional, o menor reconhecimento internacional da “América do Sul” enquanto subdivisão regional mostra-se como outro desafio estratégico. Os Estados Unidos realizam seu planejamento estratégico tendo como base o conceito de “Hemisfério Ocidental”, enquanto a Rússia, a China, e a União Europeia (UE) utilizam o conceito de América Latina (Milani, 2023 – ensaio 2). Há, inclusive, fóruns inter-regionais com a participação destes dois últimos e dos países que compõe a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Promover

o conceito de América do Sul, convergente com a delimitação de entorno estratégico brasileiro, é de interesse para o Brasil, uma vez que a sub-região sofre relativamente menor influência dos Estados Unidos do que a área que engloba a América Central e o Caribe (Teixeira, 2012).

Em âmbito doméstico, pode-se fazer menções a algumas consequências das disputas globais e da fragilização do regionalismo. Especialmente, cabe destacar que existem grupos econômicos e elites domésticas que se beneficiam das relações comerciais e de cooperação com as potências globais. No caso dos Estados Unidos, há um histórico de proximidade e influência, comunidades brasileiras no país e contínua importância do comércio bilateral, além de intensa cooperação entre as agências governamentais brasileiras e estadunidenses. No caso da China, a importância do comércio torna as relações de suma relevância para os representantes do agronegócio brasileiro – e para a economia nacional como um todo. Essa situação, inclusive, colocou freios a uma política de afastamento do país asiático durante o governo Bolsonaro (Saraiva; Silva, 2019). O contexto, portanto, traz desafios relevantes para o Brasil em todos os níveis de análise considerados. Contudo, este mesmo contexto também gera oportunidades, como discutimos na seção a seguir.

b. Oportunidades Estratégicas

Entre as possibilidades geradas pelo cenário internacional competitivo cabe considerar – em primeiro lugar – a magnitude das pressões por alinhamento. Atualmente essas são menos intensas do que aquelas existentes durante o período da Guerra Fria e embora a disputa entre grandes potências se expresse de forma clara na América do Sul, a veemência é menor comparativamente a outras regiões, sendo a Ásia-Pacífico o local principal de competição. Assim, o cenário não impede a diversificação de parcerias.

Ademais, existe um histórico de articulação entre países do Sul Global, com vistas à manutenção de um espaço não alinhado. Esse tema tem, inclusive, gerado discussão acadêmica sobre a possibilidade de rearticulação de fóruns com vistas à preservação da autonomia e evitar pressões por alinhamento – em estratégia conceituada como não-alinhamento ativo (Fortin; Heine; Ominami, 2023). O Brasil tem um histórico de aproximação com outros países em desenvolvimento e as articulações com países como Índia e África do Sul, como ocorre no fórum IBAS, podem ser importantes para a defesa dos interesses nacionais, especialmente quando estes convergem com os de outras potências médias.

A mudança na economia política internacional, com o surgimento de um polo dinâmico na Ásia, o crescimento econômico e militar chinês e de outras potências não ocidentais também é significativo para o Brasil na medida em que existem convergências em termos de Política Externa. Rússia e China possuem narrativas de Política Externa nas quais são destacadas as ideias de “multilateralismo” e “multipolaridade”, assim como ocorre no caso do Brasil (Ciccarillo, 2016; Rússia, 2023; China, 2015). Ademais, articulações como o fórum Brics (Brasil, Rússia, China e África do Sul) possuem um longo histórico de demandar a reforma de instituições internacionais, buscando maior representatividade de países em desenvolvimento (Stuenkel, 2020). Estes desenvolvimentos podem ser oportunidades para a realização do objetivo nacional relacionado ao aumento do protagonismo internacional.

O aumento das disputas entre grandes potências e de tensões e conflitos regionais também se mostram como possibilidades para que o Brasil atue como mediador e conciliador, fazendo uso da credibilidade da diplomacia brasileira e do histórico papel do país em negociações internacionais. Contribui para as pretensões brasileiras o fato de que está afastado dos grandes centros de disputas e pode – a depender do tema – posicionar-se de forma relativamente neutra. Esse cenário abre oportunidade para a realização dos objetivos de contribuir para a paz e segurança internacional e o aumento da projeção internacional do Brasil. Por outro lado, cabe destacar as dificuldades que o país

tem encontrado em ser aceito como mediador no plano global - como ocorreu na guerra da Ucrânia – e mesmo as dificuldades em atuar em resolução de conflitos em âmbito sul-americano – por exemplo, nos casos do conflito interno na Colômbia, da mediação entre governo e oposição na Venezuela ou nas disputas territoriais entre Venezuela e Guiana.

As mudanças na Economia Política Internacional e o aumento das relações China-América Latina também tem repercussões importantes na configuração geoeconômica da região e contribuem para o reforço da divisão das sub-regiões América Central, Caribe e América do Sul. Embora também haja importante investimento chinês nas duas primeiras regiões, o comércio cresceu principalmente com a América do Sul, região que costuma ter superávits com o país asiático – o qual se tornou o principal parceiro comercial de diversos países da região (Myers; Wise, 2017; Wise, 2021). O caso do México é o mais emblemático desse contexto, já que o comércio exterior do país é fortemente centrado nas exportações para os Estados Unidos. A América Central, do Norte e o Caribe são mais relevantes em termos geopolíticos para a potência do que a América do Sul e as mudanças da economia política internacional podem reforçar essa diferenciação entre sub-regiões. Escrevendo durante a Segunda Guerra Mundial, Spykman (1942) apontava as maiores possibilidades de atuação autônoma dos países do sul do continente em comparação com os do norte.

As mudanças na economia mundial e o aumento do desenvolvimento tecnológico de China e Índia – assim como de outros países do Sul Global – também significa o surgimento de novas possibilidades para parcerias com esses países, inclusive de projetos conjuntos. Cabe destacar que o Brasil mantém parceria para construção de satélites há décadas com a China. Por outro lado, também os países em ascensão – assim como as potências tradicionais – impõem limites à transferência de tecnologias. No setor espacial, por exemplo, a China mantém projetos de colaboração para a construção de satélites, porém os lançamentos costumam ser controlados pelas agências chinesas e feitos em seu próprio território (Frenkel; Blinder, 2020). De qualquer modo, são possibilidades interessantes para a busca de parcerias necessárias ao objetivo de ampliação da autonomia tecnológica brasileira. Também há oportunidades para ampliar as interações internacionais em Defesa com esses países e construir relações de defesa mais consolidadas.

No passado, a competição estratégica entre grandes potências também gerou possibilidades de barganhas para o Brasil. O exemplo mais destacado foi a garantia de investimento dos Estados Unidos para a siderurgia nacional no contexto da Segunda Guerra Mundial – o que implicou no alinhamento do país e entrada na guerra (Bandeira, 2010). No momento contemporâneo, existem medidas de Política Externa dos Estados Unidos que podem gerar oportunidades de investimentos. A primeira delas é a busca deste país – e também dos europeus – em contrapor as iniciativas de investimento em infraestrutura chinesa com projetos próprios, como sinaliza a criação da agência governamental *U.S. International Development Finance Corporation* (DFC). Outro ponto é a busca dos Estados Unidos pelo desacoplamento de sua economia em relação à chinesa e o incentivo governamental para que as empresas do país realizem investimentos em países geograficamente mais próximos e mais amigáveis.

A competição estratégica e a maior ênfase de grandes potências nos recursos naturais latino-americanos também geram maiores incentivos para a cooperação regional. Como pontuado anteriormente, nos anos 2000, os recursos naturais foram identificados pelo Conselho de Defesa Sul-americano como um elemento de união entre os países da América do Sul. A pressão externa joga luz sobre a importância de planejar a exploração sustentável e autônoma destes recursos e a concertação política regional mostra-se como uma forma importante para aumentar o poder de barganha neste processo. Retomar tanto articulações regionais como sub-regionais – a exemplo da OTCA seria

relevante neste processo. Por outro lado, cabe sempre ter atenção sobre a forma como é possível defender tais recursos, uma vez que sua exploração é feita por empresas transnacionais e, geralmente, a forma mais efetiva de protegê-los é por meio de legislação consistente.

A mesma lógica também se apresenta no caso do Atlântico Sul, onde a competição estratégica tem se expressado de forma mais aguda. A retomada da Zopacas seria importante para garantir espaços de autonomia na região, permitir o controle de rotas marítimas estratégicas, evitar a militarização desde fora e evitar a exploração de recursos naturais de forma predatória.

Por fim, no nível doméstico, o aumento das tensões e instabilidades no âmbito internacional tem feito com que temas como Política Internacional, Política Externa e Política de Defesa sejam mais discutidos pela mídia e pela sociedade brasileira. Trata-se, portanto, de momento relevante para incentivar a discussão nacional sobre o tema e fomentar o objetivo “ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional” (Brasil, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, o objetivo principal foi mapear desafios e oportunidades para o Brasil decorrentes do cenário de transformação da geopolítica global, marcada pelo acirramento da competição entre grandes potências, e regional, marcada pela crise do regionalismo e instabilidades políticas. Identificamos desafios tanto nos níveis global, regional, como doméstico – que muitas vezes se entrelaçam.

Entre os desafios no plano global, há aqueles que decorrem do acirramento das tensões entre grandes potências e que implicam em: maiores dificuldades para o país manter relações cordiais e positivas concomitantes com dois de seus principais parceiros comerciais, EUA e China; pressões internacionais para que a escolha de investimentos, especialmente em tecnologias de comunicação e informação leve em consideração o aspecto geopolítico; maior interesse internacional em explorar recursos naturais latino-americanos, de formas nem sempre sustentáveis; necessidade de ampliar o conhecimento sobre estratégias de países não-Ocidentais que se tornam atores relevantes da política internacional.

Ainda no âmbito global, existem desafios decorrentes de mudanças na economia política internacional como: surgimento de novas dependências e reprimarização do comércio exterior, com efeitos negativos para a capacidade industrial brasileira; diminuição relativa da importância do comércio intra-regional sul-americano e diminuição dos incentivos para a integração regional; pressões relativas à manutenção da segurança e soberania alimentar no Brasil. No âmbito regional, as instabilidades políticas, a manutenção de instituições frágeis e as diferentes agendas nacionais dificultam a retomada de um processo de integração regional e de cooperação em Defesa.

Os empecilhos são salientes e mostram um cenário desafiador para a Política Externa e de Defesa do Brasil. Isso não implica, contudo, a inexistência de oportunidades. Entre estas, ressaltamos, no plano global: a existência de articulações entre país do Sul Global, que podem ser reforçadas com vistas a garantir de autonomia e evitar pressões por alinhamento; o maior peso do Sul Global nos processos decisórios internacionais e o aumento da discussão sobre reforma da governança global; as possibilidades para a atuação brasileira como mediador de conflitos; as novas possibilidades de parcerias e interações na área de defesa; a possibilidade de atrair maiores investimentos com o processo de desacoplamento das economias de EUA e China. Em âmbito regional destaca-se o interesse comum dos países sul-americanos em planejar a exploração sustentável e autônoma dos recursos naturais, evitando atitudes exploratórias de potências extra-regionais ou empresas transnacionais (sendo estas de origem europeia, norte-americana ou chinesa).

Para concluir, importa pontuar que – com a competição estratégica em nível global – um risco importante para o Brasil, a América do Sul e outras regiões periféricas é a tendência de que sejam concebidos como espaços de disputas entre potências globais, como atores passivos que pouco impactam a ordem internacional. Fugir dessa lógica é de interesse para os países sul-americanos e, para lograr este objetivo, as articulações na região e para além dela são essenciais. É necessário, contudo, que estas não se limitem à diplomacia, mas também se apresentem no campo da defesa.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- AMORIM, C. Política de Defesa de um País Pacífico. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 27, n. 54, p. 7–15, 25 ago. 2012.
- ARON, R. *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: Traduzido por Sergio Bath. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BABIC, M. Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, v. 96, n. 3, p. 767–786, 2020.
- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e Integração na América do Sul*. 3a rev. e ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. DE S. B.; SAMURIO, S. E. Desintegração Econômica e Fragmentação da Governança Regional na América do Sul em Tempos de Covid-19. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 27, 2020.
- 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. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: Governo Federal, 2005.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Governo Federal, 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Governo Federal, 2016.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Governo Federal, 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Exportações de produtos de defesa somam US\$ 1,1 bilhão este ano e superam em mais de 60% o total do ano passado. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/exportacoes-de-produtos-de-defesa-somam-us-1-1-bilhao-este-ano-e-superam-em-mais-de-60-o-total-do-ano-passado>>.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO BRASILEIRO. *Sistema de Planejamento Estratégico do Exército. Política Militar Terrestre*. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria No 653, de 6 de Julho de 2020. Diretriz Para As Atividades Do Exército Brasileiro Na Área Internacional – DAEBAI. Brasília: Secretaria-Geral do Exército, 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO No 8.609, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2015. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em Washington, em 12 de abril de 2010. 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto No 11.737, de 18 De Outubro de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11737.htm. Acesso em 28 de dezembro de 2023.

CHINA. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. US Hegemony and Its Perils. Disponível em: http://ws.china-embassy.gov.cn/eng/xwdt/202303/t20230302_11033825.htm. Acesso em 28 de dezembro de 2023.

CICCARILLO, S. G. The Russia-Latin America Nexus: Realism in the 21st Century. *Review of International Studies*, v. 47, p. 25–45, 2016.

COOLEY, A.; NEXON, D. Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order. New York: Oxford University Press, 2020.

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 16, April 2023. .

DIAMINT, R. Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB D’afers Internacionals*, v. 101, p. 55–79, 2013.

DUARTE, R. DE S. Trajetória Sinuosa: Surgimento de uma Dimensão Pública na Formulação da Política de Defesa no Brasil? *Dados*, v. 65, n. 4, 2022.

ELLIS, R. E. The U .S. Military in Support of Latin America and the Caribbean. *PRISM, the journal of complex operations*, v. 8, n. 1, p. 26–40, 2019.

ESCHER, F.; WILKINSON, J. A economia política do complexo Soja-Carne.. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 656–678, 2019.

ESCUDE, C. El realismo de los Estados Débiles. La Política Exterior del Primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editorial Lationamericano, 1995.

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.; BLINDER, D. Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur. *Desafios*, v. 32, n. 1, p. 1, 2020.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p. 1–30, 2005.

IKENBERRY, G. J. Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order? *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.

- JENKINS, R. Latin America and China-a new dependency? *Third World Quarterly*, v. 33, n. 7, p. 1337–1358, 2012.
- JENKINS, R.; DE FREITAS BARBOSA, A. Fear for manufacturing? China and the future of industry in Brazil and Latin America. *China Quarterly*, n. 209, p. 59–81, 2012.
- LAJTMAN, T. Trump y la renovación del militarismo imperial en América Latina y el Caribe. In: SILVINA M. ROMANO (Ed.). **Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina**. Buenos Aires: Celag: Mármol Izquierdo, 2020. v. 1p. 37–63.
- LIMA, M. R. S. DE. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. *América Latina/internacional*, v. 1, n. 2, p. 27–46, 1994.
- LIMA, M. R. S.. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265–304, 2000.
- LIMA, M. R. S. . Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 90, p. 167–201, 2013.
- MAJEROWICZ, E. A China e a economia política internacional das tecnologias da informação e comunicação. *Geosul*, v. 35, n. 77, p. 73–102, 2020.
- MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.
- MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid regionalism: A typology for regionalism in the americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2021.
- MEDEIROS FILHO, O. A South American Defence Structure: Problems and Prospects. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 3, p. 673–689, dez. 2017.
- MILANI, L. P. **Identidade e Cooperação: Os Governos Kirchner e Lula e a Construção de uma Identidade Coletiva em Defesa (2003-2010)**. (Dissertação de Mestrado - PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2016.
- MILANI, L. P. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, p. 121–146, 2021.
- MILANI, L. P. América do Sul em construção: Transformações Internas, Externas e Geopolítica Regional. *Análise Estratégica*, v. 30, n. 3, p. 9–26, 2023.
- MYERS, M.; WISE, C.; (EDITORS). **The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium. Brave New World**. New York: Routledge, 2017.
- RICHARDSON, G. L. J.; BINGEN, K. A.; MCINNIS, K. **Looking South: A Conversation with General Laura Richardson on Security Challenges in Latin America**. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023.
- ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. 1. ed. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.
- RUSSIA. **The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation**. Moscow: The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2023.
- SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013.

- SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. **Cojuntura Austral Journal of the Global South**, v. 11, n. 55, p. 22–34, 2020.
- SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117–137, 2019.
- 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.
- STUENKEL, O. **The BRICS and the Future of Global Order**. Second Edition . London: Lexington Books, 2020.
- SVAMPA, M.; SLIPAK, A. M. China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensembles primavera**, v. 2, n. 3, p. 34–63, 2015.
- TEIXEIRA, C. G. P. **Brasil, The United States and the South American Subsystem**. Regional Politics and the Absent Empire. Lanham: Lexington Books, 2012.
- THE STATE COUNCIL. THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Full text: Action plan on the Belt and Road Initiative**. Beijing: The State Council. The People's Republic of China., 2015.
- UNITED STATES. DEPARTMENT OF DEFENSE. **National Defense Strategy**. Washington, D.C.: The White House, 2018. Disponível em: <National Defense Strategy of%0AThe United States of America>
- UNITED STATES. THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, D.C., 2022. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>
- UNITED STATES. U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **2022 National Defense Strategy of the United States of America**. Washington, D.C., 2022.
- USSOUTHCOM. Statement of general Laura J. Richardson commander, United States Southern Command before the 117 Congress. p. 1–26, 2022.
- VIDAL, C.; WIETCHIKOSKI, L. U.S. Hegemony in Latin America: The Southern Command as an Instrument of Consensus and Coercion. **Contexto Internacional**, v. 44, n. 3, 2022.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política Externa Brasileira; A Busca de Autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- VITELLI, M. América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria. **Foro Internacional**, v. 225, n. 3, p. 724–755, 2016.
- WISE, C. China in Latin America: Winning hearts and minds pragmatically. In: GARDINI, G. L. (Ed.). **External Powers in Latin America**. Geopolitics between Neo extractivism and South-South Cooperation. New York: Routledge, 2021. p. 44–59.

Anexo 1: Objetivos Nacionais de Defesa

Ano	Nome do documento	Objetivos de Defesa
1996	Política de Defesa Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; 2. a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; 3. a preservação da coesão e da unidade da Nação; 4. a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; 5. a consecução e manutenção dos objetivos brasileiros no exterior; 6. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; 7. a contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais.
2005	Política de Defesa Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; 2. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; 3. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; 4. contribuir para a estabilidade regional; 5. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; 6. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; 7. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; 8. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; 9. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; 10. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; 11. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.
2012	Política Nacional de Defesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; 2. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; 3. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; 4. contribuir para a estabilidade regional; 5. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; 6. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; 7. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; 8. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; 9. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; 10. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e 11. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

Competição estratégica global e fragmentação regional:

2016	Política Nacional de Defesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. 2. Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. 3. Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior. 4. Contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais; 5. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; 6. Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais; 7. Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa; 8. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.
2020	Política Nacional de Defesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. 2. Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. 3. Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa. 4. Preservar a coesão e a unidade nacionais 5. Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior. 6. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. 7. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais. 8. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.



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.

IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE O EMPREGO FUTURO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON THE FUTURE EMPLOYMENT OF THE BRAZILIAN ARMY

HELDER DE BARROS GUIMARÃES

RESUMO

Este estudo examinou a interação entre mudanças climáticas e o setor de defesa brasileiro, com foco no Exército, utilizando uma metodologia de revisão bibliográfica e análise crítica. Destacou-se a necessidade de estratégias para fortalecer a resiliência climática, considerando os impactos nas infraestruturas militares. A pesquisa ressaltou a oportunidade estratégica da busca por resiliência, abordando a incorporação de tecnologias sustentáveis, cooperação internacional e investimentos em pesquisa adaptativa. A análise enfatizou a importância da integração contínua das questões climáticas nas estratégias de defesa e a necessidade de cooperação global, bem como a necessidade de investimento em tecnologias inovadoras para fortalecer a eficiência energética e resiliência militar, destacando a conscientização sobre riscos climáticos e a preparação para desastres naturais. Por fim, concluiu-se pela proposição de estratégias para fortalecer a resiliência climática no Exército Brasileiro, com ênfase em práticas sustentáveis, colaboração internacional e inovações tecnológicas, contribuindo para a segurança nacional em um contexto de mudanças climáticas.

PALAVRAS-CHAVE: Estratégia de Defesa Nacional; Mudanças Climáticas; Exército Brasileiro; Forças Armadas; Adaptação.

ABSTRACT

This study examined the interaction between climate change and the Brazilian defense sector, focusing on the Army, using a methodology of literature review and critical analysis. The need for strategies to strengthen climate resilience was highlighted, considering the impacts on military infrastructure. The research emphasized the strategic opportunity of pursuing resilience, addressing the integration of sustainable technologies, international cooperation, and investments in adaptive research. The analysis underscored the importance of continuous integration of climate issues into defense strategies and the need for global cooperation, as well as the imperative of investing in innovative technologies to enhance energy efficiency and military resilience. Finally, the study concluded by proposing strategies to bolster climate resilience in the Brazilian Army, with an emphasis on sustainable practices, international collaboration, and technological innovations, contributing to national security in the context of climate change.

KEYWORDS: National Defense Strategy; Climate Change; Brazilian Army; Armed Forces; Adaptation.

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 CONTEXTUALIZAÇÃO

As transformações decorrentes das mudanças climáticas no nosso planeta têm se tornado cada vez mais aparentes. A comunidade científica internacional tem apontado para fenômenos que outrora eram formulados em modelos matemáticos, entretanto, hoje são retratados nos canais de notícia. Passamos da fase do “previsível” para o “constatado”.

Em março de 2022 foi publicado o Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)¹. O Relatório aponta que o aquecimento global induzido pela humanidade, de 1,1°C, desencadeou mudanças no clima do planeta sem precedentes na história recente.

Globalmente, é possível identificar em praticamente todos os continentes transformações relacionadas às alterações climáticas. Na Oceania verifica-se um aumento do nível dos mares, na Europa o aumento das ondas de calor, na Ásia o derretimento da permafrost, na África a intensificação dos processos de desertificação e aumento do número de enchentes, nos círculos polares Ártico e Antártico um processo acelerado do derretimento do gelo (IPCC, 2022).

No caso do Continente Americano, as consequências mais destacadas dizem respeito às alterações na disponibilidade hídrica, afetando profundamente a produção agrícola dos países (IPCC, 2022).

Quanto às abordagens que o setor de defesa internacional tem se posicionado, verifica-se, de forma muito enfática, a inserção da temática das mudanças climáticas tanto em organismos internacionais como nas Forças Armadas estrangeiras. Países como Alemanha, China, Rússia, Itália, Reino Unido, Estados Unidos, França e Espanha, por exemplo, incorporaram em seus documentos de alto nível análises, estratégias e recomendações, decorrentes do novo cenário climático que se apresenta (Federal Republic Of Germany, 2023; France, 2022; Espanha, 2021; Italia, 2022; United Kingdom, 2021; Federação Russa, 2021; Sikorsky, 2022; Department Of Defense, 2022b).

Em termos de relevância dada a esta interconexão entre a temática climática e a área de defesa, é possível verificar, por exemplo, a frequência com que o tema é abordado na *Global Britain - The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* [Grã-Bretanha *Global - A Revisão Integrada da Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa*], documento que define a segurança nacional e a política internacional do Reino Unido. Nas 85 ocasiões em que o tema é citado, enfatiza-se que o enfrentamento das mudanças climáticas e a perda de biodiversidade exigem uma ação imediata e coordenada em todo o mundo e que esta será a principal prioridade internacional do Reino Unido, com base no compromisso doméstico de atingir a descarbonização até 2050 (United Kingdom, 2021).

A Alemanha, por sua vez, destaca em sua Estratégia de Segurança Nacional que conter a crise climática e lidar com suas consequências é uma das tarefas fundamentais e mais prementes deste século. No documento, menciona-se, ainda, que as emissões globais precisam ser drasticamente reduzidas e que o mundo está se tornando mais multipolar e menos estável, sendo definido, cada vez mais, pela ameaça existencial representada pela crise climática e que. Em muitas regiões do mundo, as mudanças climáticas estão alimentando conflitos, contribuindo para a fome e outras emergências humanitárias (Federal Republic Of Germany, 2023).

¹ IPCC correspondem às iniciais de *Intergovernmental Panel on Climate Change*, que quer dizer Painel Intergovernamental para a Mudança de Clima. Esse é o nome de uma entidade criada em 1988, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

De forma análoga, países como os Estados Unidos da América, têm aprofundado os estudos sobre 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).

Países como a China e a Rússia têm expressado preocupação quanto aos efeitos mais diretos das mudanças climáticas, como o impacto negativo na agricultura e aumento das enchentes e secas, que têm provocado movimentos migratórios em diversas regiões. Por outro lado, esses mesmos países mostram preocupação quanto a algumas tentativas de securitização da questão climática, como se pode observar na Estratégia de Defesa Russa a qual afirma que a preservação do meio ambiente é usada como pretexto para restringir o acesso de empresas russas aos mercados de exportação, frear o desenvolvimento da indústria russa, estabelecer controle sobre as rotas de transporte e impedir a Rússia de desenvolver o Ártico (Xiangyang; Chunling; Lique, 2022; Federação Russa, 2021,).

Ou seja, independente da região do planeta, do grau de desenvolvimento ou de posicionamento político, muitas Nações expressam a necessidade de aprofundar o conhecimento acerca das mudanças climáticas e as implicações para o setor de defesa.

Isto posto, este artigo tem o objetivo de discutir os impactos das mudanças climáticas para o Exército Brasileiro, bem como, de identificar as principais implicações para as futuras possibilidades de emprego em decorrência deste fenômeno.

Para tanto, iniciaremos com uma revisão dos principais documentos estatais internacionais que tratam do setor de defesa e segurança, focalizando nos temas que têm correspondência com a realidade setor de defesa brasileiro. Na sequência será realizada análise dos principais relatórios de organismos internacionais afetos ao tema, como as Nações Unidas, Organização do Tratado do Atlântico Norte, dentre outros, com destaque para as estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Finalmente, será abordado o estado da arte das implicações das mudanças climáticas no Exército Brasileiro e os caminhos que podem ser percorridos em busca de um estado de resiliência climática.

2 O BRASIL E AS TRANSFORMAÇÕES DO CLIMA

A ocorrência de secas e as alterações nos padrões globais de precipitação pluviométrica estão causando a redução das colheitas e o consequente aumento nos custos dos alimentos. Esse cenário acarreta insegurança alimentar e carências nutricionais entre a população de baixa renda, com possíveis repercussões de longo prazo. Além disso, tais fenômenos têm o potencial de prejudicar os meios de subsistência, impulsionar movimentos migratórios e conflitos, e comprometer as oportunidades de desenvolvimento para qualquer nação (IPCC, 2022).

2.1 O BRASIL E OS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Em 2022, o Brasil foi atingido por uma série de desastres climáticos devastadores. Em Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, testemunhamos a maior tragédia da história da cidade no início do ano. O registro da pior tempestade já ocorrida na região é apenas uma das evidências do agravamento das mudanças climáticas em escala global (UNICEF, 2022).

As intensas chuvas em Petrópolis desencadearam enchentes e deslizamentos de terra, colocando em risco a vida e a segurança da população local. No entanto, o estado do Rio de Janeiro

não foi o único afetado pelos impactos das graves flutuações nos padrões de temperatura e clima. Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e Bahia também enfrentaram as consequências da crise climática em curso. De acordo com dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), nos últimos 10 anos as mortes causadas por chuvas, soma mais de 2000 óbitos (CNM, 2023).

Além disso, em 2022, diversos estados brasileiros enfrentaram outro desafio significativo: o calor extremo. No Rio Grande do Sul, em 21 de janeiro, a estação automática do Inmet em Uruguaiana registrou uma temperatura de 42,1°C, a mais alta já registrada na região desde 1963. De acordo com dados do Sistema de Mudanças Climáticas Copernicus, gerenciado pela Comissão Europeia, os últimos sete anos foram os mais quentes já registrados na Terra (COPERNICUS, 2023).

Essas constatações também estão descritas no AR6 do IPCC publicado em 2022 (IPCC, 2022). Para o AR6, as áreas do Nordeste brasileiro sujeitas à seca, por exemplo, aumentaram em 65% no período 2010-2019 em comparação a 1950-1959. Prevê-se que as chuvas diminuam em 22% no Nordeste ao longo deste século se as emissões forem elevadas. As secas se tornarão mais frequentes e afetarão também áreas maiores no sul da Amazônia. Até 2100, o aquecimento pode reduzir em 27% a vazão na bacia do Tapajós e em 53% na bacia do Araguaia-Tocantins (IPCC, 2022).

Devido a isso, os reflexos na economia já são uma realidade. O PIB per capita do Brasil já é menor em cerca de 13,5% do que seria sem o aquecimento causado pelas atividades humanas desde 1991 (IPCC, 2022). Segundo o IPCC (2022), ainda, o calor reduzirá a capacidade de trabalho, particularmente na agricultura, onde esta cairá 24% se as emissões aumentarem rapidamente, ou 9% se as emissões forem reduzidas rapidamente.

É importante ressaltar que as repercussões das mudanças climáticas além das fronteiras brasileiras também reverberarão internamente. O IPCC (2022) antecipa que os efeitos da crise climática afetarão as cadeias de abastecimento, os mercados, as finanças e o comércio global, impactando a disponibilidade de bens no Brasil e elevando seus custos. Além disso, prejudicará os mercados de exportação do país. O relatório conclui ainda que níveis elevados de aquecimento podem resultar em uma redução do PIB global entre 10% e 23% até o final do século, quando comparado a um cenário sem aquecimento (IPCC, 2022).

Outro fenômeno que merece atenção é o processo de intensificação do El Niño² em decorrência das mudanças climáticas. Apesar deste ser um fenômeno natural, tem-se atribuído sua intensificação ao fenômeno das transformações do clima e o território brasileiro, como outras regiões do planeta, é impactado diretamente. O INMET (2023a) prevê que o El Niño terá seu período de ocorrência alargado, inclusive para o ano de 2024, prevendo secas para todas regiões do Brasil, com maior intensidade para o Norte e o Nordeste.

2.2 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS EVENTOS EXTREMO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Compreender a distribuição espacial dos impactos das mudanças climáticas é fundamental para identificar regiões que demandam atenção especial, assegurando uma abordagem equilibrada na resposta a essas transformações. Esse conhecimento é crucial para um planejamento eficaz voltado

² El Niño é um fenômeno climático que ocorre no Oceano Pacífico Equatorial. Ele está associado ao aquecimento anormal das águas superficiais do oceano, afetando as condições meteorológicas em diferentes partes do mundo. Esse fenômeno ocorre periodicamente e está ligado ao Sistema de Oscilação Sul (ENSO, na sigla em inglês).

à adaptação e à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, proporcionando uma resposta mais precisa e eficiente no contexto do Brasil.

As mudanças climáticas têm impactos diferenciados nas distintas regiões do Brasil. Compreender a distribuição espacial desses impactos possibilita a formulação de estratégias adaptativas específicas para enfrentar desafios locais, levando em consideração as particularidades de cada área. Algumas regiões podem apresentar maior suscetibilidade a eventos climáticos extremos, como secas, inundações ou aumento de temperatura. Identificar essas vulnerabilidades é crucial para a implementação de medidas de mitigação e adaptação direcionadas. Além disso, a diversidade ambiental do Brasil inclui ecossistemas que reagem de maneira única às mudanças climáticas. Os diversos setores econômicos, como agricultura, pesca e turismo, são afetados de maneira distinta em várias regiões do país. Uma compreensão espacial possibilita o desenvolvimento de estratégias adaptativas para preservar a sustentabilidade econômica em cada localidade.

2.2.1 Secas

A definição de aridez de uma determinada região é baseada na relação entre a quantidade de água disponível e a demanda de água necessária para sustentar a vegetação e as atividades humanas. Quanto maior o índice de aridez, menor é a disponibilidade de água na região. Segundo o cálculo de aridez classificado pela UNCCD (Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação) é levado em conta a média de chuva em um intervalo de 30 anos e a evaporação potencial para se definir se uma região é árida (UNCCD, 2021).

Dados publicados pelo INPE (2023a) apontam que, pela primeira vez, o Brasil tem áreas com clima árido, similar ao de desertos. Observou-se, também, uma expansão das áreas do Semiárido do país, a uma taxa superior a 50 mil km² por década. A SUDENE, órgão responsável pela definição da área semiárida, acrescentou, em 2021, duzentos e cinquenta novas cidades nessa região, sendo que a maior parte foi no estado de Minas Gerais, com um total de 126 cidades. Todavia, merece destaque a inclusão, pela primeira vez, de 6 cidades do Espírito Santo (SUDENE, 2021).

A região Nordeste do Brasil concentra a maior incidência de eventos climáticos relacionados a secas severas (INPE, 2023b). Entretanto, tem-se observado outras regiões com comportamentos semelhantes, pois, à exceção da região Sul do país, todas as demais tem passado períodos de secas com maior intensidade. Em destaque temos a região Norte do Brasil, que tem enfrentado períodos de seca com reflexos diretos na produção agrícola local (INPE, 2023b).

2.2.2 Eventos Extremos de Precipitação (EEP)

A ocorrência de EEP tem se tornado uma constante em praticamente todo o território brasileiros (Cardoso, 2020; Holender, 2023; Lourero, 2014; Correia Filho, 2016).

As regiões com grande adensamento populacional têm sido aquelas onde os efeitos são sentidos com maior intensidade. As grandes cidades da região Sudeste, por exemplo, têm registrado recordes de volume de precipitação nos últimos 20 anos. Entretanto, a ocorrência deste fenômeno tem se tornado frequente nas demais regiões do Brasil, apresentando reflexos desde o litoral nordestino ao Sul do país (IPCC, 2022).

Importante destacar, ainda, que as consequências desse fenômeno são agravadas pela falta de infraestrutura e de ocupações irregulares nos centros urbanos. Aliado a isso, destacamos as dimensões territoriais do Brasil e a necessidade de articulação e pronta resposta dos órgãos que compõe o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012).

2.2.3 Aumento do nível dos oceanos

Apesar de os riscos de erosão e de inundações que resultam das mudanças climáticas serem significativos, a situação no Brasil é menos crítica do que em muitos países em termos de magnitude dos impactos potenciais para a população (Muehe, 2010). Entretanto, apesar do baixo impacto direto do aumento do nível dos oceanos no litoral brasileiro, outros impactos decorrentes da mudança dos regimes de chuva no interior do país podem afetar a conformação da região litorânea. Isto ocorre, por exemplo, em decorrência das possíveis mudanças na vazão dos maiores rios brasileiros: aumento volume nas bacias dos rios Prata e Paraná e diminuição do Bacias Amazônica e Pantanal (Marengo, 2006). A variação na vazão dos grandes rios levará a um novo regime de transporte de sedimentos e sua consequente interferência na região costeira, ocasionando, dentre outros efeitos, danos às obras de proteção, perdas estruturais ou operacionais nos portos e terminais, exposição de tubulações subterrâneas e intrusão salina em aquíferos (Neves & Muehe, 2008).

Strauss et al (2021), em estudo que trata das ameaças relacionadas ao aumento do nível dos oceanos, analisou a situação dos 20 países mais vulneráveis para vários cenários decorrentes das mudanças climáticas. Neste estudo, o Brasil se posiciona em 17º lugar, apresentando um índice de vulnerabilidade abaixo da média global.

2.2.4 Ondas de calor

As ondas de calor são fenômenos climáticos esporádicos, mas recorrentes, que afetam todo o Mundo e se caracterizam por períodos de calor intenso, com duração de vários dias. Por definição, ocorre uma onda de calor quando, num intervalo de pelo menos seis dias consecutivos, a temperatura máxima diária é superior em 5°C ao valor médio diário no período de referência (Instituto Nacional de Meteorologia, 2005)

Segundo o INMET (2023b) as atuais ondas de calor que atingem o Brasil e as demais regiões do globo são decorrentes das mudanças climáticas ocorridas nos últimos 60 anos. Este fenômeno tem se mostrado mais evidente no Centro-Oeste e Sudeste do Brasil, uma vez que diversas cidades dessas regiões têm registrando recordes de temperaturas.

3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O SETOR DE DEFESA

3.1 IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICA NO SETOR DE DEFESA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Diante da necessidade de ajuste e enfrentamento às alterações climáticas, vários países têm constatado a urgência de reformulação de suas forças de segurança (GUIMARÃES, 2023b). Os documentos de alto nível examinados nesta pesquisa, tais como, estratégias nacionais de defesa e de segurança, estratégias de clima e defesa, revelam uma considerável preocupação e um conjunto de medidas que tanto os governos quanto os organismos internacionais estão implementando com o intuito de lidar com o atual panorama de transformações no clima (Federal Republic of Germany, 2023); (EDA, 2023); (Itália, 2022a); (France, 2022); (Nato, 2022); (Espanha, 2021); (United Kingdom, 2021); (Federação Russa, 2020); (Department of Defense, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b); (Ped-Dod, 2020); (Índia, 2019).

Aspectos ligados à securitização das mudanças climáticas podem evidenciar exageros ou especulações. No entanto, sob a perspectiva dos interesses de cada nação, a adoção de posturas que

considerem ameaças à existência do Estado é legítima e está dentro da autonomia das nações soberanas. É evidente que não há um consenso em relação ao processo de securitização do clima, e, talvez por essa razão, surjam discursos de negação às mudanças climáticas, devido ao efeito bumerangue ou a narrativas que buscam negar ou minimizar a importância do fenômeno (Myers, 1993).

Ao analisarmos documentos de alto nível relacionados à defesa e segurança de diversos países (Alemanha, Itália, França, África do Sul, Reino Unido, Índia, Rússia e Estados Unidos da América), além de documentos de organismos internacionais (Organização das Nações Unidas - ONU, Organização do Tratado do Atlântico Norte – NATO e Agência de Defesa Europeia – EDA), verificou-se a incorporação da temática mudanças climáticas em praticamente todos.

Muitos dos documentos abordados apresentam similaridades quanto às principais ameaças e oportunidades decorrentes das mudanças climáticas. Destacamos no Quadro 1 alguns temas que são recorrentes aos documentos estudados.

Quadro 1 - Principais temas relacionados às mudanças climáticas encontrados em documentos de alto nível de países estrangeiros e organismos internacionais.

País/Organismo Internacional	Documentos Analisado	Temas recorrentes					Aumento do apoio à Defesa Civil
		Imigrações e conflitos por terra	Insegurança Alimentar	Dano à infraestrutura de defesa	Novas rotas de navegação no Ártico	Crítica ao processo de securitização das mudanças climáticas	
Alemanha	a	✓	✓	✓			✓
França	b		✓	✓	✓		✓
África do Sul	a	✓	✓				
Espanha	a	✓	✓				
Itália	a	✓			✓		
Reino Unido	a	✓	✓	✓	✓		✓
Rússia	a			✓		✓	
Índia	a	✓	✓	✓			
Estado Unidos da América	a, b, c	✓	✓	✓	✓		✓
OTAN	d	✓	✓	✓	✓		✓
EDA	d	✓	✓	✓			✓

Legenda:

a – Estratégia Nacional de Defesa ou Estratégia Nacional de Segurança

b – Estratégia de Clima e Defesa

c – Estratégia Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas

d – Relatório sobre o impacto das mudanças climáticas na segurança

Fontes: Elaborado pelo autor com base em Federal Republic of Germany (2023); EDA (2023); Itália (2022a); France (2022); NATO (2022); España (2021); United Kingdom (2021); Federação Russa (2020); Department of Defense (2021a, 2021b, 2022a, 2022b); PED-DoD (2020); Índia (2019).

Conforme evidenciado no Quadro 1, alguns tópicos demonstram maior prevalência nos documentos analisados. Destacamos, em particular, as questões relacionadas aos movimentos migratórios e à insegurança alimentar. Esses fenômenos resultam da imperativa necessidade de certas populações buscarem regiões menos afetadas pelas mudanças climáticas ou dotadas de maior capacidade de resiliência diante das transformações no clima.

Por sua vez, a questão da securitização das mudanças climáticas tem ganhando espaço nos fóruns internacionais de discussão, como é o caso do Conselho de Segurança da ONU (Security Council, 2007).

Alegações mais recentes para securitizar o tema ganham força no argumento da necessidade de ações drásticas e imediatas a fim de evitar potenciais consequências catastróficas. Isso engloba a implementação de políticas de mitigação, como a redução das emissões de gases de efeito estufa, a adoção de medidas de adaptação, incluindo a construção de infraestrutura resiliente ao clima, e a cooperação internacional para abordar o desafio climático de maneira coordenada (Warner; Boas, 2017).

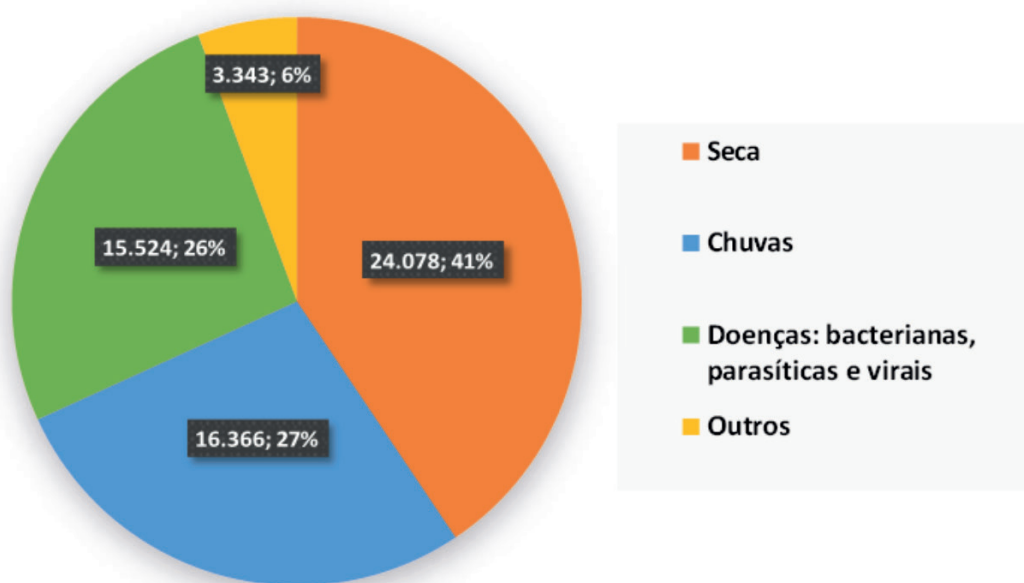
Entretanto, a securitização das mudanças climáticas também suscita debates e críticas. Alguns argumentam que a securitização pode resultar em uma militarização da resposta às mudanças climáticas (Boeno; Souza, 2018). Outros autores, como Warner e Boas (2017), destacam que a securitização desvia recursos e atenção de soluções mais abrangentes e sustentáveis.

3.2 IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO SETOR DE DEFESA BRASILEIRO

O fenômeno das mudanças climáticas tem impactado a sociedade brasileira de maneira abrangente, e o setor de defesa nacional não escapa dessas influências. Esses efeitos podem ser evidenciados na capacidade de resposta às ações de apoio à defesa civil diante de desastres naturais, na transformação do ambiente operacional, nas infraestruturas militares e na necessidade de adaptação dos equipamentos militares.

No que se refere ao apoio à defesa civil, a Lei Complementar 97 estabelece que cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil (BRASIL, 1999). Essa responsabilidade permite que as Forças Armadas atuem tanto na mitigação quanto em ações de resposta em áreas afetadas por desastres, sejam eles naturais ou não. Nesse contexto, um estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios destaca um aumento significativo dos desastres naturais no território brasileiro, tanto em termos de abrangência nacional quanto da frequência com que ocorrem. (CNM, 2023). Esse estudo observou que 93% dos municípios brasileiros sofreram com desastres naturais no período de 2013 a 2023. O Gráfico 1 apresenta os principais desastres naturais ocorridos no Brasil nesse espaço de tempo. O mesmo apresenta o total de Decretos de Situações de Emergência/Estado de Calamidade Pública em todo Brasil. É possível destacar, ainda, duas atividades em que as Forças Armadas têm sido empregadas eventualmente e até de forma permanente, como nos desastres causados por chuvas e no processo de socorro no semiárido nordestino com a Operação Pipa³, respectivamente.

³ A Operação Carro-Pipa se trata de uma mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios do Desenvolvimento Regional e da Defesa. Tem como objetivo a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Esta operação atende aproximadamente 1,7 milhão de pessoas.

Gráfico 1. Principais desastres ocorridos nos Municípios brasileiros (2013 a 2023)

Fonte: CNM (2023).

A transformação do ambiente operacional emerge como um fator adicional com potenciais impactos diretos sobre as Forças Armadas. Esse efeito se evidencia pela presença de tropas com habilidades especializadas adaptadas a cada bioma brasileiro. Essa especialização impõe a necessidade de utilização de técnicas e equipamentos específicos, requerendo adaptações tanto nos treinamentos quanto nos equipamentos diante de mudanças no ambiente. Um exemplo concreto desse fenômeno é o aumento da área do semiárido brasileiro. Conforme revelado por um estudo do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, o semiárido brasileiro está expandindo a uma taxa de 7,5 mil km² por ano, equivalente a cinco vezes a área da cidade de São Paulo. Essa expansão tem impactos diretos na especialização dos profissionais que operam em ambientes de caatinga, visto que o aumento desse território demandaria analisar uma eventual necessidade de dimensionamento dessas tropas.

As infraestruturas militares são outros elementos que podem ser impactados diretamente pelas mudanças climáticas. No que se refere à infraestrutura portuária, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários identificou que para o ano 2030 alguns portos sofrerão determinadas consequências, tais como: os portos de Santos (SP) e o de Paranaguá (PR) serão afetados pelo aumento do nível do mar; já os impactos gerados por fenômenos relacionados às intempéries, como os vendavais, serão sentidos pelos portos de Santos (SP), Imbituba (SC), Recife (PE), Rio Grande (RS), Salvador (BA), Paranaguá (PR) e Itaguaí (RJ) (ANTAQ, 2021). Esses reflexos poderão interferir diretamente nas estruturas portuárias da Marinha do Brasil, pois, em muitos casos, as bases navais estão instaladas próximos aos portos civis (ANTAQ, 2021).

No caso da infraestrutura terrestre, as três Forças possuem instalações que já estão sendo impactadas pelo fenômeno das mudanças climáticas. No caso dos aeroportos, mas especificamente, estudos já indicam que, em função do aquecimento global e das consequentes alterações da densidade do ar, as aeronaves necessitarão de pistas de decolagem maiores (Mussoi, 2020). Outros eventos relacionados às mudanças climáticas vêm sendo registrados com mais frequência, como é o caso do resultado de vendavais que assolaram a cidade de Pirassununga em novembro de 2023. Nessa ocasião, 11 aeronaves T-29 (Super Tucano) foram danificadas em função do desabamento dos hangares que não suportaram a intensidade dos ventos (Folha de São Paulo, 2023). Eventos semelhantes ocorreram em

outros quartéis localizados no Sul do país, fruto de vendavais com características de tornados (Jornal em Questão, 2022).

No que diz respeito à adaptação dos equipamentos militares diante das mudanças climáticas, já é possível observar esforços voltados para conferir a esses equipamentos um status de resiliência. Atualmente, estão sendo implementadas estratégias de mitigação no processo de transição climática. Embora ainda não representem um processo estratégico abrangente de descarbonização dos equipamentos e infraestruturas, algumas iniciativas nesse sentido já podem ser identificadas nas três Forças. A Força Aérea e o Exército Brasileiro têm desenvolvido projetos de eficiência energética, tanto para as instalações militares como para os equipamentos utilizados nas operações militares (Força Aérea Brasileira, 2018; BIDS, 2023).

No Quadro 2, encontra-se um resumo de alguns impactos diretos e indiretos das mudanças climáticas para o setor de defesa, destacando que Brasil ocupa uma posição intermediária em termos de suscetibilidade às mudanças do clima. Entretanto, ao se analisar as percepções dos Organismos Internacionais quanto à multiplicidade de consequências, pode-se inferir que essa vulnerabilidade pode se comportar de forma diferente, ou seja, em função dos tipos dos impactos (diretos ou indiretos), os quais apresentam reflexos (decorrentes de externalidades e efeitos colaterais) no setor de Defesa, nas áreas de apoio à Defesa Civil, segurança alimentar, economia, infraestruturas militares e outros.

Quadro 2 – Reflexos das mudanças climáticas para o setor de Defesa brasileiro

Projeções do IPCC para 2100, em diferentes cenários (IPCC, 2014)				Aumento da temperatura	Aumento médio das precipitações globais	Aumento médio do nível dos oceanos	Diminuição do gelo do Ártico
Cenário de baixa emissão de carbono				1,4° C	2,4%	0,38m	2,4.10 ⁶ km ²
Cenário de alta emissão de carbono				4,4°C	8,3%	0,77m	03.10 ⁶ km ²
Mudanças Climáticas							
Impactos Diretos				Impactos Indiretos			
Ondas de calor	Crise hídrica (secas)	Aumento do nível do mar	Enchentes	Qualidade da água e do ar	Mudança no uso do solo	Mudanças nos ecossistemas	Qualidade e quantidade dos alimentos
Reflexos para o setor de Defesa							
Apoio à Defesa Civil (incêndios florestais, enchentes e intensificação dos problemas de saúde)				<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adequação dos Materiais de Emprego Militar às atividades relacionadas ao apoio às ações de Defesa Civil. - Necessidade de treinamento específico para cumprir as ações de apoio à Defesa Civil. - Necessidade de uma inserção na dinâmica de apoio aos países vizinhos (América do Sul). 			
Segurança alimentar				<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de aumento de conflitos no campo e nos grandes centros urbanos - Possibilidade de deslocamentos internos e de processos migratórios, mas especificamente da América do Sul e da África. 			
Impacto na economia				<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de crises econômicas e de impactos na estabilidade social. 			
Infraestrutura militar (Organizações Militares)				<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de uma adaptação da atual infraestrutura das OM para modelos mais resilientes às transformações decorrentes das mudanças climáticas. 			
Outros reflexos colaterais				<ul style="list-style-type: none"> - Aumento dos crimes ambientais na região Amazônica. - Ingerência externa na política ambiental brasileira, com reflexos para a economia⁴ 			

Fonte: Guimarães (2023a)

⁴ O parlamento francês aprovou veto ao acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia alegando ausência de critérios de sustentabilidade e rastreabilidade para os produtos mais sensíveis em termos de combate às mudanças climáticas e proteção da biodiversidade (CHADE, 2023).

3.3 O TEMA MUDANÇAS CLIMÁTICAS NOS DOCUMENTOS DE ALTO NÍVEL DO BRASIL

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

4 OS CAMINHOS PARA A RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO SETOR DE DEFESA BRASILEIRO, EM ESPECIAL PARA O EXÉRCITO

O setor de defesa, à luz da interseção crítica entre segurança nacional e desafios ambientais, deve estar cada vez mais direcionando esforços para fortalecer sua resiliência climática por meio de estratégias de mitigação e adaptação. Essa abordagem estratégica requer a incorporação de práticas sustentáveis em todas as operações militares, com ênfase na mitigação por meio da adoção de tecnologias de energia limpa e na redução significativa da dependência de combustíveis fósseis. Ao mesmo tempo, a promoção de estratégias de adaptação se torna crucial, incluindo a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias inovadoras capazes de enfrentar os impactos das mudanças climáticas.

4.1 DESAFIOS PARA MITIGAÇÃO

O arcabouço normativo que rege a gestão ambiental no Exército Brasileiro é a expressão de como a instituição tem implementado estratégias no caminho de contribuir com os esforços de mitigação do fenômeno climático. Desde o início do século XX, já era possível identificar em suas normas internas a preocupação do Exército em tratar do patrimônio natural com zelo e responsabilidade. Essa constatação é verificada, por exemplo, no Regulamento do Campo de Instrução de Gericinó⁵, nesta época, já havia determinações para que os militares realizassem suas atividades de treinamento sem danificar a fauna e flora local (Brasil, 1920).

Mas recentemente, diversas normas voltadas para a preservação ambiental foram editadas pelo Exército Brasileiro, dentre elas, destacamos as Instruções Reguladoras para o Sistema de Gestão Ambiental no Âmbito do Exército e a Política de Desenvolvimento Sustentável do Exército Brasileiro. A primeira, além de contemplar as orientações para compatibilizar as atividades do Exército Brasileiro com a legislação ambiental brasileira, baseia-se na Política Nacional sobre Mudança do Clima, com os objetivos de promover a colaborar para a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional, dentre outros (Brasil, 2011). Já o segundo documento, apresenta como um dos objetivos, a necessidade de se promover a diminuição das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE), com a implementação de medidas de segurança e eficiência energética (Brasil, 2021).

⁵ O Campo de Instrução de Gericinó fica localizado no estado do Rio de Janeiro e foi criado oficialmente em 28 de abril de 1923. O campo tem a missão de apoiara as Organizações Militares sediadas na Vila Militar do Rio de Janeiro.

Normas desta natureza são importantes e necessárias para um processo de mitigação do fenômeno climático, bem como, demonstra uma estreita sintonia com o setor de defesa de outras nações. Todavia, é interessante observar que o setor de defesa de alguns países tem assumido, inclusive, compromissos mais objetivos em prol de contribuir com processos mitigatórios nacionais (Guimarães, 2023a;2023b; 2023c).

O caso do Departamento de Defesa Norte Americano (DoD) é um exemplo dos compromissos assumidos em forma de metas de descarbonização. No que se refere às estratégias de mitigação, o DoD implementou medidas destinadas a reduzir o impacto ambiental das operações militares, aumentar a eficiência energética e abordar as implicações estratégicas das mudanças climáticas. Guimarães (2023c) destaca, ainda, que há um comprometimento do DoD no uso de fontes de energia renovável, como solar, eólica e geotérmica, traduzindo-se na integração de soluções de energia limpa em diversas bases militares pelo país. Essa abordagem reduziu significativamente a dependência de combustíveis fósseis e diminuiu as emissões de gases de efeito estufa. Além disso, foram adotadas tecnologias e práticas de eficiência energética na infraestrutura, incluindo a modernização de instalações com equipamentos energeticamente eficientes, a transição para iluminação LED e a implementação de sistemas de gerenciamento de edifícios inteligentes (Department of Defense, 2021b).

No mesmo sentido, é possível observar o quanto as Forças Armadas Europeias e a própria OTAN têm trabalhado este processo de mitigação. Nota-se que os militares europeus estão dando respostas muito claras, principalmente, no que se refere às emissões de gases de efeito estufa (GEE). O setor de defesa é, frequentemente, o maior emissor individual dos Estados, um fato que está recebendo mais atenção, à medida que os governos se comprometem com a mitigação ambiciosa de GEE (Guimarães, 2023b).

O Ministério da Defesa do Reino Unido, por exemplo, desenvolve um minucioso trabalho no caminho da transição energética, contribuindo com as metas nacionais de zero emissões, apresentando estratégias de como construir mecanismos de compensações de carbono significativas na área de defesa, em vez de simplesmente comprar compensações (United Kingdom, 2021).

É evidente que a redução de emissões e o alcance das metas estabelecidas no Acordo de Paris são uma prioridade comum no setor de defesa das nações europeias. Segundo Barry et al. (2022), 39 dos 50 países e territórios europeus têm metas de emissões zero de carbono, evidenciando um compromisso generalizado com a causa. O aumento da conscientização sobre as mudanças climáticas está refletido em estratégias mais recentes, que abordam essas questões de maneira mais abrangente (Barry et al., 2022).

Por fim, ressalta-se que esses exemplos de compromissos assumidos estão alinhados com metas acordadas, principalmente no Acordo de Paris⁶. Ou seja, verifica-se que as metas de descarbonização do setor de defesa internacional representam um somatório de esforços em busca dos interesses globais para o enfrentamento das mudanças climáticas. Todavia, apesar do Exército Brasileiro possuir uma estrutura de gestão ambiental muito bem consolidada, não foram identificadas metas claras quanto às contribuições do setor de defesa nacional perante os compromissos de descarbonização assumidos pelo Brasil.

⁶O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países Parte da UNFCCC para reduzir emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de enviar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais.

4.2 DESAFIOS PARA ADAPTAÇÃO

Guimarães (2023c) identificou 6 áreas de interesse relacionadas aos processos de adaptação para o setor de defesa, são elas: capacitação, operações, energia, defesa civil, logística e infraestrutura. Para cada uma delas, elencamos exemplos de procedimentos adotados por outras nações e como essas áreas estão sendo trabalhadas pelo Exército Brasileiro.

Em 2019, o Exército Brasileiro editou a Portaria Nº 1, a qual trata da educação ambiental no âmbito do Departamento de Educação e Cultura do Exército. Esta norma contemplou os principais estabelecimentos de ensino do Exército com a obrigatoriedade de abordar, em seus currículos, o tema mudanças climáticas em termos de mitigação e adaptação (Brasil, 2019). Internacionalmente, uma estratégia que guarda considerável similaridade com a abordagem do Exército Brasileiro é a adotada pelo Departamento de Defesa Norte Americano, que estipula a integração de considerações climáticas na formação do pessoal militar.

No que se refere ao processo de adaptação nas operações militares, Barry et al. (2022) ressaltam que os processos de adaptação no setor de defesa europeu oferecem oportunidades estratégicas para o desenvolvimento de tecnologias de uso dual (militar e civil). Exemplos concretos incluem a França, que pretende criar uma estrutura totalmente sustentável para desdobramento em campanha até 2025, e a Alemanha, que almeja alcançar a neutralidade de carbono em todas as suas bases militares até 2030. Já o setor de defesa Norte Americano, no que diz respeito às implicações para as operações, tem considerado as implicações de segurança das mudanças climáticas na estratégia, planejamento, aquisição, cadeia de suprimento e documentos operacionais, bem como a incorporação da temática mudanças climáticas nos jogos de guerra (Department of the Army, 2022); (Department of the Navy, 2022); (Department of the Army, 2022). No caso do setor de defesa brasileiro, tem-se o exemplo da Operação Amazonlog, um exercício multinacional e interagência com foco em ações humanitárias, realizado em 2017. Esta operação se destacou pela ênfase dada às questões ambientais, mas, principalmente, devido à ocorrência de simulações de incidentes ambientais, como o derramamento de óleo e queimadas.

Ainda no que se refere a estratégias de adaptação, Guimarães (2023c) constata que o Departamento de Defesa Norte Americano ajustou os métodos de treinamento e prontidão para considerar as alterações nas condições climáticas. Isso implica na modificação de exercícios de treinamento para simular os desafios decorrentes de eventos climáticos extremos e outras perturbações relacionadas ao clima.

A eficiência energética é uma estratégia utilizada amplamente pelo setor de defesa brasileiro e internacional em processo de mitigação (Guimarães, 2023c). Entretanto, esta mesma estratégia ganha o sentido de adaptação quando os objetivos finais recaem em alcançar um estado de resiliência operacional. O Departamento de Defesa Norte Americano, por exemplo, tem investido no desenvolvimento de tecnologias com a finalidade de proporcionar autonomia energética para o combatente individual e para as pequenas frações, utilizando dispositivos alimentados por fontes fotovoltaicas, possibilitando uma menor dependência de baterias e de dispositivos de carregamento (Department of Defense, 2022c). No Brasil, o Departamento de Engenharia e Construção do Exército tem investido em projetos capazes de dar maior autonomia energética aos pelotões de fronteira e às pequenas frações isoladas. Esses projetos são baseados no desenvolvimento de dispositivos de geração de energia com plantas fotovoltaicas fixas e móveis, respectivamente (BIDS, 2023).

Com o aumento da frequência dos eventos climáticos extremos em todo planeta, o setor de defesa de diversos países tem sido empregado em ações de apoios às ações de defesa civil. Países como os Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Espanha, Portugal, Reino Unido têm investido no aperfeiçoamento de suas estruturas de apoio e, em alguns casos, criando estruturas vocacionadas exclusivamente para emergências ambientais, como é o caso da Unidade Militar de Emergência do Exército espanhol (Federal Republic of Germany, 2023); (EDA, 2023); (Itália, 2022a); (France, 2022); (NATO, 2022); (Espanha, 2021); (United Kingdom, 2021); (Department of Defense, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b).

No caso do Brasil, além das questões legais elencadas na Lei Complementar nº 97, o Ministério da Defesa editou, em 2016, a Portaria Normativa nº 7, que trata do emprego das Forças Armadas em apoio à Defesa Civil. Esta portaria define que é missão das Forças Armadas brasileiras:

Cooperar, mediante autorização, com os órgãos e entidades que possuem competências relacionadas com a Defesa Civil. Para isso, ficar em condições de apoiar ações preventivas, incluindo planejamentos, instrução e simulações, e de resposta a desastres, tudo com vistas a evitar ou mitigar os efeitos daquelas ocorrências; a preservar o bem-estar da população; e a restabelecer a normalidade social (Brasil, 2016).

A mesma portaria destaca, especificamente, duas grandes áreas de atuação das Forças Armadas, o apoio logístico e o apoio em comando e controle. Isso se deve ao fato de, doutrinariamente, o Ministério da Defesa Brasileiro entender que as ações de subsidiárias devem ser realizadas com o emprego dos meios já existentes e, devido à capilaridade nacional das Organizações Militares, atender prontamente as demandas do Sistema Nacional de Proteção Defesa Civil (Brasil, 2016). No âmbito internacional, a forma de atuação do setor de defesa não é muito diferente de como o Brasil atua. Entretanto, no âmbito internacional, os desafios logísticos e de apoio à defesa civil são vistos como oportunidades para o desenvolvimento de novas tecnologias. Devido a isso, países como os Estados Unidos da América, Reino Unido, Alemanha e França estão investido em pesquisa e desenvolvimento de novas soluções em busca de melhores condições para fazer frente às mudanças climáticas (Federal Republic of Germany, 2023); (EDA, 2023); (France, 2022); (NATO, 2022); (United Kingdom, 2021); (Department of Defense, 2021a, 2021b, 2022a, 2022b).

Conforme mencionado anteriormente, é evidente que o setor de defesa brasileiro está enfrentando consequências decorrentes dos danos causados pelas mudanças climáticas às infraestruturas militares. Os danos já relatados podem resultar na diminuição da capacidade de combate das unidades operacionais. Portanto, há uma urgente necessidade de avaliar e realizar um diagnóstico das instalações mais suscetíveis a eventos extremos. Com o objetivo de fornecer o arcabouço analítico e metodologia para auxiliar os planejadores de instalações do Exército Americano a compreender como considerar as mudanças climáticas em seus processos de planejamento de instalações, foi editado pelo o *Army Climate Resiliense Handbook* pelo Corpo de Engenheiros do Exército Americano. Este manual apresenta de forma detalhada aspectos relacionados aos riscos climáticos para as principais instalações do Exército Americano (Pinson, 2020).

4.3 OPORTUNIDADES E DESAFIOS EM BUSCA DE UMA RESILIÊNCIA CLIMÁTICA PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO

A busca por resiliência climática pode criar oportunidades para investir em tecnologias sustentáveis no Exército Brasileiro. A adoção de fontes de energia renovável, veículos de baixa

emissão e infraestrutura verde pode reduzir a pegada ambiental das operações militares. A cooperação internacional no âmbito da resiliência climática oferece oportunidades estratégicas. Parcerias com outras nações, organizações e centros de pesquisa podem resultar em intercâmbio de conhecimentos, melhores práticas e desenvolvimento conjunto de soluções.

O investimento em pesquisa e desenvolvimento para criar tecnologias adaptativas é crucial. Desenvolver equipamentos e estratégias que possam se ajustar às condições climáticas em evolução fortalecerá a capacidade do Exército Brasileiro diante de desafios climáticos imprevisíveis.

Diante das mudanças nos biomas, a oportunidade de fornecer treinamento especializado para lidar com ambientes específicos, como a caatinga, pode ser explorada. Isso não apenas aumentaria a eficácia das operações, mas também contribuiria para a segurança dos militares. Em resumo, a jornada em busca de resiliência climática para o Exército Brasileiro é um caminho desafiador, porém promissor. A integração de estratégias adaptativas, investimentos em tecnologias sustentáveis e a colaboração internacional são fundamentais para enfrentar os desafios iminentes e posicionar as Forças Armadas como agentes eficazes na segurança nacional em um mundo em constante transformação climática.

Em um mundo cada vez mais afetado pelas mudanças climáticas, a busca por resiliência no Exército Brasileiro é imperativa. As discussões revelaram a necessidade urgente de adaptar estratégias, infraestruturas e operações militares diante dos desafios climáticos em evolução. Com base nesse entendimento, sugerem-se cinco considerações finais para orientar a construção de uma defesa nacional robusta e adaptativa:

Integração Contínua: É essencial que o Exército Brasileiro e outros os de outras nações integrem as questões climáticas como uma prioridade contínua em suas estratégias de defesa. Isso implica na avaliação constante dos riscos climáticos, na adaptação de infraestruturas e na capacitação constante do pessoal militar para operar em condições climáticas adversas.

Cooperação Internacional: A colaboração do Exército Brasileiro com outros países e organismos internacionais emerge como uma necessidade crucial. Os desafios das mudanças climáticas ultrapassam fronteiras, exigindo uma troca constante de informações e melhores práticas para lidar eficazmente com esse problema global.

Investimento em Tecnologia: Assim como o Departamento de Defesa dos EUA investiu em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias climáticas, é imperativo que o Exército Brasileiro considere investimentos em inovações. Essas inovações devem visar aumentar a eficiência energética, reduzir emissões e fortalecer a resiliência diante das mudanças climáticas em curso.

Educação e Sensibilização: Sensibilizar e educar tanto o pessoal militar quanto o público em geral sobre os riscos das mudanças climáticas é uma prioridade. A conscientização é o primeiro passo para a implementação de medidas mitigadoras e adaptativas necessárias para enfrentar as mudanças climáticas.

Resposta a Desastres: O Exército Brasileiro deve estar preparado para responder a desastres naturais relacionados ao clima, como inundações e secas. Desenvolver estratégias para minimizar os impactos desses eventos é crucial, reforçando a capacidade do país de lidar com situações emergenciais.

Ao adotar essas recomendações, o Exército Brasileiro fortalecerá sua posição na construção de uma defesa adaptativa e resiliente diante dos desafios complexos impostos pelas mudanças climáticas, assegurando não apenas a segurança nacional, mas também a sustentabilidade ambiental e a prosperidade futura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que compreendemos a complexidade das mudanças climáticas e sua influência direta no âmbito militar, torna-se incontestável a necessidade premente de uma abordagem proativa e adaptativa por parte do Exército Brasileiro. O impacto dessas mudanças nas infraestruturas militares, a perda potencial de poder de combate e as consequências imprevisíveis demandam ações estratégicas e integradas para fortalecer a resiliência climática das Forças Armadas.

Nesse contexto, a busca por resiliência climática revela-se como uma oportunidade estratégica para transformar desafios em avanços significativos. A incorporação de tecnologias sustentáveis, a cooperação internacional, o investimento em pesquisa adaptativa e a sensibilização são pilares fundamentais nesse processo. A integração contínua das questões climáticas nas estratégias de defesa é imperativa, proporcionando uma abordagem dinâmica e evolutiva diante de riscos climáticos em constante mutação.

A cooperação internacional emerge como um elemento crucial, transcendendo fronteiras para enfrentar desafios globais. O intercâmbio de conhecimentos, experiências e melhores práticas com outras nações e organizações contribui para soluções mais eficazes. O investimento em tecnologia, direcionado para inovações que fortaleçam a eficiência energética e a resiliência, posiciona o Exército Brasileiro como um protagonista na vanguarda das ações climáticas.

A educação e sensibilização desempenham um papel central na construção de uma mentalidade coletiva de responsabilidade ambiental. Ao elevar a consciência sobre os riscos das mudanças climáticas, tanto entre o pessoal militar quanto o público em geral, cria-se um alicerce sólido para a implementação de medidas adaptativas e mitigadoras. Por fim, a prontidão para responder a desastres naturais relacionados ao clima deve ser priorizada, garantindo não apenas a segurança das operações militares, mas também a proteção de comunidades vulneráveis.

Em resumo, a jornada em direção à resiliência climática para o Exército Brasileiro é desafiadora, mas repleta de promissoras possibilidades. Ao abraçar estratégias adaptativas, investir em tecnologias sustentáveis e fortalecer laços internacionais, as Forças Armadas não apenas se preparam para enfrentar os desafios climáticos iminentes, mas também desempenham um papel crucial na construção de um futuro mais seguro, sustentável e resiliente para a nação.

REFERÊNCIAS

ANTAQ. Agência Nacional de Transporte Aquaviário. **Impactos e riscos da mudança do clima nos portos públicos costeiros brasileiros**. 2021. Disponível Em: https://www.adaptacao.eco.br/_biblioteca/impactos-e-riscos-da-mudanca-do-clima-nos-portos-publicos-costeiros-brasileiros-sumario-executivo/. Acesso em: 03 dez. 23.

BARRY, Ben; FETZEK, Shiloh; EMMETT, Caroline. **Green Defence: the defence and military implications of climate change for Europe**. International Institute for Strategic Studies (IISS). 2022. Disponível em: <https://www.iiss.org/research-paper//2022/02/green-defence>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BIDS. Portal Base Industrial de Defesa. **Exército Brasileiro testa módulo de energia de campanha em operação militar**. 2023. Disponível em: <https://portalbids.com.br/2023/10/09/exercito-brasileiro-testa-modulo-de-energia-de-campanha-em-operacao-militar/>. Acesso em 07 dez. 23.

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

BRASIL. Portaria – EME/C Ex nº 505, de 9 de setembro de 2021. Aprova a Política de Desenvolvimento Sustentável do Exército Brasileiro (PDSEB) (EB20-P-05.001). Disponível em: [BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999: Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/05_politicas/port_n_505_eme_09set2021.html#:~:text=Aprova%20a%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento,I%20e%20III%20do%20art. Acesso em 15 dez. 23.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 11 nov. 23.

BRASIL. **Portaria nº 1**, de 31 de janeiro de 2019. Aprova as Instruções Reguladoras da Educação Ambiental no âmbito do Departamento de Educação e Cultura do Exército (EB60-IR-57.011), 1ª Edição. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/amazonlog-comeca-em-tabatinga-am-maior-exercicio-de-ajuda-humanitaria-do-brasil>. Acesso em 18 dez 23.

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

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

BRASIL. **Portaria nº 001-DEC, de 26 de setembro de 2011**. Aprova as Instruções Reguladoras para o Sistema de Gestão Ambiental no Âmbito do Exército (IR 50 - 20). Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/02_reguladoras/06_departamento_de_engenharia_de_construcao/port_n_001_dec_26set2011.html. Acesso em 15 dez. 23.

BRASIL. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25 maio de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 14.273, de 28 de julho de 1920**. Aprova o Regulamento do Campo de Instrução de Gericinó. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14273-28-julho-1920-506637-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 23.

CANADA. Minister of National Defence. **NATO Climate Change and Security Centre of Excellence**. 2023. Disponível em: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-internationales/nato-otan/centre-excellence.aspx?lang=eng. Acesso em: 14 ago. 2023.

CARDOSO, Camila de Souza; QUADRO, Mário Francisco Leal de; BONETTI, Carla. Persistência e abrangência dos eventos extremos de precipitação no Sul do Brasil: Variabilidade espacial e padrões atmosféricos. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 35, p. 219-231, 2020.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil**

entre 2013 a 2023. 2023. Disponível em: https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/2022/Estudos_tecnicos/202204_ET_DEF_Danos_Prejuizos_Causados_Desastres2023.pdf?t=1697462457 Acesso em: 02 Dez. 2023.

COPERNICUS. Copernicus: Climate indicator – sea ice. **Press release Copernicus.** 2023. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/climate-indicators/temperature>. Acesso em: 29 out. 2023.

CORREIA FILHO, Washington Luiz Félix; LUCIO, Paulo Sérgio; SPYRIDES, Maria Helena Constantino. Caracterização dos extremos de precipitação diária no nordeste do Brasil. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 36, n. 3, p. 539-554, 2016.

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 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 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 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 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.

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

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

EUROPEAN DEFENCE AGENCY – EDA. MILITARY GREEN. **Energy & Environment at the European Defence Agency.** 2012. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/news/military-green-leaflet.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ESPAÑA. **Estrategia de Seguridad Nacional.** 2021. Disponível em: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>. Acesso em: 1 ago. 2023

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY. **Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany National Security Strategy.** 2023. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

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

FOLHA DE SÃO PAULO. **Tempestade destrói hangares no interior de São Paulo.** 2023. Disponível

em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/10/tempestade-destrói-hangares-e-atinge-11-avioes-da-fab-no-interior-de-sp.shtml>. Acesso em 05 dez. 23.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **FAB apresenta projetos de eficiência energética à ANEEL**. 2018. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32979/INSTITUCIONAL%20-%20FAB%20apresenta%20projetos%20de%20efici%C3%Aancia%20energ%C3%A9tica%20%C3%A0%20ANEEL>. Acesso em 01 dez. 23.

FRANCE. Ministère des Armées. **Stratégie Climat & Défense**. 2022. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/strategie-climat-defense>. Acesso em: 20 jul. 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.xx, n.x.

GUIMARÃES, Helder. Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de Defesa dos Estados Unidos da América. **Análise Estratégica**. Brasília. 2023c. v.xx, n.x.

HOLENDER, Bárbara Velasco; SANTOS, Eliane Barbosa. Análise de tendência dos eventos de precipitação intensa no Sudeste do Brasil. **Revista Brasileira de Climatologia**, v. 32, p. 584-606, 2023.

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

INMET. **Ondas de calor são resultados das alterações climáticas nos últimos 60 anos**. 2023a. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/noticias/ondas-de-calor-s%C3%A3o-resultados-das-altera%C3%A7%C3%B5es-clim%C3%A1ticas-nos-%C3%BAltimos-60-anos>. Acesso em: 02 dez. 23.

INMET. Painel El Niño 2023-2024. 2023b. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/notasTecnicas#>. Acesso em: 13 dez 23.

INPE. **Monitoramento de secas e impactos no Brasil**. Boletim 4, ano 4. Setembro de 2023b. Disponível em: www.gov.br/cemaden. Acesso em: 11 nov. 23.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA: **Fenômenos extremos – ondas de calor**. [Online]. 2005. Disponível em: URL:http://web.meteo.pt/clima/clima_ondacalor.html. Acesso em: 01 dez. 2023.

IPCC – **Sexto Relatório do Painel Intergovernamental para as Mudanças do Clima**. 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em 22 out. 23

ITALIA. Disponível em: **Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo**. 2022. Disponível em: https://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf Acesso em: 01 ago. 2023

JORNAL EM QUESTÃO. **Vendaval e foco de incêndio em quartel do Exército**. 2022. Disponível em:<https://emquestao.com.br/2022/02/24/vendaval-e-foco-de-incendio-em-quartel-do-exercito/>. Acesso em 30 nov. 23.

LOUREIRO, Renata Silva de et al. Estudo dos eventos extremos de precipitação ocorridos em 2009 no estado do Pará. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 29, p. 83-94, 2014.

MARENGO, José. **Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade. Caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao**

longo do Século XXI. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. Disponível em: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/prod_probio/Livro2_completo.pdf. Acesso em: 13 dez. 23.

MUEHE, D. Brazilian Coastal Vulnerability to Climate Change. **Pan-American Journal of Aquatic Sciences**. 2010. 5(2): 173-183. Disponível em <https://research.fit.edu/media/site-specific/researchfitedu/coast-climate-adaptation-library/latin-america-and-caribbean/brazil/Rio-de-Janeiro-Federal-University.--2010.--Brazilian-Coast-Vulnerability-to-CC..pdf>. Acesso em: 15 Nov 23.

MUSSOI, Paulo. Climate change means longer take-offs and fewer passengers per aeroplane – new study. **The conversation**. 2020. Disponível em <https://theconversation.com/climate-change-means-longer-take-offs-and-fewer-passengers-per-aeroplane-new-study-131613>. Acesso em: 07 dez. 23.

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

NEVES, Carlos Freitas & MUEHE, Dieter. 2008. Vulnerabilidade, impactos e adaptação a mudanças do clima: a zona costeira. (Vulnerability, Impacts, and Adaptation to Climate Change: The Coastal Zone) CGEE Strategic partnerships. Brasília. 27: 217-296. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/parcerias/p27>. Acesso em: 13 dez. 23.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Climate Change & Security Impact Assessment**. 2022. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/280622-climate-impact-assessment.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

PINSON, A. O., K.D. WHITE, S. A. MOORE, S.D. SAMUELSON, B. A. THAMES, P. S. O'BRIEN, C. A. HIEMSTRA, P. M. LOECHLAND E. E. RITCHIE, 2020. **Army Climate Resilience Handbook**. Washington, DC: US Army Corps of Engineers.

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

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

SUDENE. **Resolução CONDEL/SUDENE N° 150**, de 13 de dezembro de 2021. 2021. Aprova a Proposição.151/2021,quetratadoRelatórioTécnicoqueapresentaosresultadosdarevisãodadelimitação do Semiárido 2021, inclusive os critérios técnicos e científicos, a relação de municípios habilitados, e da regra de transição para municípios excluídos. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/hierarquia/resolucoes-condel/resolucao-condel-sudene-no-150-de-13-de-dezembro-de-2021#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONDEL%2FSUDENE%20N%C2%BA%20150%2C%20DE%2013%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021,-Aprova%20a%20Proposi%C3%A7%C3%A3o&text=151%2F2021%2C%20que%20trata%20do,de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20para%20munic%C3%ADpios%20exclu%C3%ADdos>. Acesso em: 11 nov. 23.

STRAUSS, B.H.; KULP, S.A.; RASMUSSEN, D.J.; LEVERMANN, A. Unprecedented threats to cities from multi-century sea level rise. **Environ. Res. Lett.** 2021, 16, 114015

UNCCD. The Science-Policy. **Interface report on sustainable land management**. 2021. Disponível em: <https://www.unccd.int/resources/reports/science-policy-interface-report-sustainable-land-management>. Acesso em: 12 nov. 23.

UNICEF. **Os desastres brasileiros e suas relações com as mudanças climáticas**. 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/blog/os-desastres-brasileiros-e-suas-relacoes-com-mudancas-climaticas>. Acesso em: 31 out. 23

UNITED KINGDOM. **Global Britain - The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy**. 2021. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

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

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

19 DE ABRIL / DIA DO

EXERCITO



SEMPRE PRONTO
PREPARADO PARA O FUTURO

EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA: LIÇÕES DECORRENTES DA ANÁLISE COMPARTIVA DOS CASOS DO REINO UNIDO E DO CHILE

IN SEARCH OF A GREAT BRAZILIAN STRATEGY: LESSONS ARISING FROM THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE UNITED KINGDOM AND CHILE CASES

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

Este artigo trata do desafio de instituir uma grande estratégia brasileira, tomando por base estudos de caso dos modelos britânico e chileno. O trabalho busca identificar evidências relevantes que sirvam de referencial para formulações de planejamento estratégico com projeção futura e modelagem de estruturas para a elaboração e implementação de uma estratégia de segurança nacional. A grande estratégia tem sido desenvolvida por países proeminentes, fazendo convergir suas políticas externa e de defesa na conquista de objetivos representativos dos interesses nacionais, num horizonte temporal de médio e longo prazo. Dessa forma, o artigo contribui para a compreensão do tema, promovendo uma breve discussão sobre as múltiplas definições que são utilizadas para conceituar “grande estratégia”, a partir da qual é possível destacar os preceitos fundamentais que a caracterizam, o que possibilita atribuir-lhe sentido para ser empregada como ferramenta analítica. A comparação das experiências do Reino Unido e do Chile, sob os aspectos da estrutura, legislação e processos, situando o caso brasileiro, complementa o estudo, que, em síntese, destaca as oportunidades de melhoria no planejamento estratégico do País voltado para a sua segurança integral.

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

ABSTRACT

This article addresses the challenge of establishing a Brazilian grand strategy, based on case studies of the British and Chilean models. The work seeks to identify relevant evidence that serves as a reference for strategic planning formulations with future projection and modeling of structures for the elaboration and implementation of a national security strategy. The grand strategy has been developed by prominent countries, converging their foreign and defense policies in achieving objectives representing national interests, over a medium and long-term time horizon. In this way, the article contributes to the understanding of the topic, promoting a brief discussion on the multiple definitions that are used to conceptualize “grand strategy”, from which it is possible to highlight the fundamental precepts that characterize it, which makes it possible to attribute it to meaning to be used as an analytical tool. The comparison of the experiences of the United Kingdom and Chile, under the aspects of structure, legislation, and processes, situating the Brazilian case, complements the study, which, in summary, highlights the opportunities for improvement in the country’s strategic planning aimed at its security integral.

KEYWORDS: National Security Strategy; Grand Strategy; Strategic planning; Defense.

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

Proteger o povo brasileiro, a nossa pátria e a democracia é o primeiro dever de qualquer governo que ocupe o Palácio do Planalto. Apesar dessa atribuição irrenunciável, as nossas lideranças políticas ainda não lograram construir e implementar uma grande estratégia que permita estabelecer claramente objetivos abrangentes que atendam aos interesses nacionais. Uma estratégia que oriente, por meio de um planejamento de longo prazo, a inserção internacional do País, conjugando sinergicamente defesa e diplomacia com os demais setores do Estado. Inserido em um processo de desenvolvimento e com baixa percepção de ameaças, o Brasil tem se ocupado precipuamente com questões conjunturais advindas de suas próprias vulnerabilidades políticas, econômicas e sociais. Falta-nos reconhecer nossa importância geopolítica, derivada de sua dimensão geográfica e da riqueza natural, bem como definir o seu papel no tabuleiro mundial (Medeiros Filho; Carvalho; Vaz, 2021).

Nesse sentido, nas últimas décadas, o Brasil esteve voltado inteiramente no esforço de superar sucessivas crises, limitando-se a desenvolver políticas públicas estruturadas em programas abrangentes de acordo com o governo em exercício do momento. Nesse contexto, cada setor tem avançado de forma singular, sem contar com marcos normativos bem estabelecidos e sem um projeto abrangente orientador. Em particular, o setor de defesa avançou desde a criação do Ministério da Defesa e da publicação e frequente revisão da Política e da Estratégia Nacional de Defesa (Ramalho, 2023), porém, carece de um enquadramento que conecte e proporcione esforço multisetorial conjugado.

Embora, o conceito de “grande estratégia” não tenha sido universalizado, sua compreensão está relacionada em como o Governo procura proteger e promover os interesses e valores da nação. Parte da percepção clara desses interesses e das ameaças que o cenário internacional pode impor a seus objetivos fundamentais. É enfrentar as questões presentes e, ao mesmo tempo, antecipando tendências e desafios, pensar em como construir uma situação desejada no futuro. Está vinculada ao planejamento estratégico, exigindo capacidade de síntese, escolhas, prioridades bem estabelecidas, esforço concentrado, monitoramento e avaliação, além da obtenção e alocação dos recursos necessários à sua consecução (Simpósio, 2023). Além disso, por ser prospectiva, transitando em um ambiente de constante mudança e sujeita aos efeitos do acaso, a grande estratégia requer frequentes revisões e adaptações. Retomaremos mais adiante esse debate conceitual, trazendo a definição elaborada por alguns autores, num recorte providencial e necessário da extensa discussão teórica inserida principalmente no meio acadêmico e que procura dar sentido comum ao termo.

Apesar de o Brasil estar distante das principais zonas de conflito mundiais e não perceber riscos interestatais presentes, é importante que os tomadores de decisão levem em conta que as ameaças estão mais difusas e menos evidentes, sem deixarem de ser efetivas. No âmbito internacional, a natureza e a distribuição do poder global estão mudando à medida que avançamos em direção a um mundo mais competitivo e multipolar. O ambiente de segurança apresenta-se mais instável com uma gama maior de ameaças estatais e não estatais. Por outro lado, a rápida evolução das tecnologias críticas e emergentes tem se convertido em elemento central para a concorrência geopolítica, transformando os modos de fazer a guerra e sendo responsável pela remodelagem social e econômica. Nesse sentido, as ameaças híbridas – que operam no que foi descrito como uma “zona cinzenta” entre a paz e a guerra – surgem como fator multiplicador na dimensão informacional, explorando as vulnerabilidades de uma sociedade em rede. Somam-se a isso os desafios transnacionais que abrangem, dentre outros, as alterações climáticas, o crime organizado, o terrorismo, o tráfico de drogas e armas, exigindo uma ação coletiva para seu enfrentamento. As disputas sobre acesso, controle e uso de recursos estratégicos

estão mais agudas, o que reforça a atribuição do Governo brasileiro de proteger e preservar a soberania e a inviolabilidade de seu imenso território e de suas riquezas naturais. Tudo isso demonstra que a segurança transcende o campo tradicional da Defesa, demandando uma resposta do Estado, que será tanto mais eficiente quanto maior for a sua capacidade de: adaptação ao mundo que emerge à nossa volta; antecipação, a partir de um certo grau de previsibilidade que sustente o planejamento e a preparação do aparato nacional para a concretização dos seus interesses fundamentais; e atuação integrada, conjugando esforços e meios disponíveis para atingi-los.

Metodologicamente, este artigo se baseou em uma pesquisa descritiva, a partir da qual foi adotada uma abordagem comparativa dos estudos de caso das iniciativas do Reino Unido e do Chile em desenvolver uma grande estratégia, sem deixar de considerar o contexto e as características peculiares de cada um desses dois países. O objetivo foi buscar evidências que possam se relacionar com a caracterização do Brasil nesse contexto, a fim contribuir com a compreensão do tema e subsidiar trabalhos e aplicações futuras. A análise comparativa foi feita a partir de três perspectivas diferentes que envolvem as estruturas, a legislação e os processos encontrados nas experiências britânica e chilena de produção de uma grande estratégia. As duas primeiras categorias permitem identificar o grau de institucionalização desse instrumento político, enquanto a verificação dos processos mostram os níveis de sistematização e os resultados de sua aplicação prática.

O Reino Unido foi escolhido por ser um país desenvolvido, com projeção regional e global, possuindo uma larga experiência na formulação e implementação de uma grande estratégia, cujo modelo atual vem se consolidando a mais de uma década. Por sua vez, o Chile foi incluído como objeto da pesquisa devido a sua proeminência no contexto Sul-americano, constituindo-se em um elemento representativo que se aproxima mais da realidade brasileira. Embora a sua proposta de grande estratégia não tenha sido implementada, é possível extrair da análise de sua empreitada ensinamentos valiosos que podem ser aplicados no caso do Brasil.

Na estruturação do trabalho, a seção seguinte apresenta as principais definições do conceito de grande estratégia, no intuito de atribuir-lhe sentido para contribuir com o trabalho analítico desenvolvido no artigo. A terceira seção procura confrontar as experiências de estratégia de segurança nacional empreendidas pelo Reino Unido e pelo Chile, analisadas a partir das estruturas institucionais, da legislação e dos processos utilizados para sua formulação e implementação. Na quarta seção, procuramos situar o Brasil nesse debate, correlacionando sua realidade com os modelos em estudo. Na conclusão, são destacados os principais aspectos revelados que correspondem à nossa realidade e podem contribuir com as formulações e conduções da segurança e defesa do país

2 GRANDE ESTRATÉGIA: A COMPREENSÃO DO TERMO

Ao refletirmos sobre este tema, surgem questões que demandam compreensão. Afinal, o que é uma grande estratégia? Como o conceito vem evoluindo historicamente? Quais são suas características fundamentais? Qual é sua importância na condução do Estado? Quais são os seus limites? Qual é sua potencial efetividade? Em vista disso, o objetivo desta seção é jogar luz sobre esses aspectos, fornecendo uma base para as discussões mais específicas desenvolvidas na sequência do trabalho.

Não existe um único significado para grande estratégia, tampouco uma definição convergente de sua amplitude e propósito, a qual varia conforme o campo do conhecimento – política externa, relações internacionais, estudos estratégicos, história, ciência política etc –, bem como das

múltiplas culturas estratégicas que competem entre si. Poucos analistas abordam teoricamente o conceito de grande estratégia, dedicando-se exclusivamente ao seu emprego para prescrever cursos de ação ou para examinar a evolução dos acontecimentos históricos de forma holística (Milevski, 2016). Em vista disso, este autor considera que as definições de grande estratégia sempre foram arbitrárias, sem constituírem resultado de um exame fundamentado de suas interpretações ou produto do confronto dos conceitos propostos. Os formuladores primários apenas afirmaram suas próprias definições, sem apresentarem uma fundamentação consistente sobre suas proposições (Milevski, 2012). A não universalização do conceito de grande estratégia dificulta a comunicação e a compreensão entre acadêmicos, analistas, planejadores e decisores políticos, além de limitar a estes últimos o exame racional dos méritos relativos de prescrições concorrentes. Em vista disso, este estudo não pretende conceber uma definição absoluta, uma vez que o estabelecimento de um consenso exige deliberação e debates coletivos para sua consagração. Portanto limita-se a apresentar a proposta de alguns autores que nos parecem mais adequadas para esta pesquisa, sem desconsiderar as diversas outras conceituações.

A gênese do termo “grande estratégia” é relevante para a história do pensamento estratégico, enquanto ele foi adquirindo significado próprio, embora não consensual, afastando-se dos conceitos de “estratégia” e de “estratégia militar”. Liddell Hart (1925; 1966), influenciado pelas ideias pretéritas de Julian Corbett e J.F.C. Fuller¹, afirmou que a sua finalidade era a de “coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, tendo em vista a conquista do objetivo político da guerra”. Paul Kennedy (1991) reconhece a importância das contribuições do historiador britânico e de Edward Earle (1948) ao proporem o alargamento de sua definição, evidenciando suas características de empreendimento complexo e multifacetado. Assim, ao longo do período que envolveu os dois grandes conflitos mundiais, seu uso foi se tornando mais frequente, ao mesmo tempo que seu sentido foi se expandindo. Durante a Guerra Fria o conceito avançou como objeto de estudo e discussão nos EUA, embora ofuscado nesse período pela prevalência das estratégias de contenção soviética e dissuasão nuclear como orientadoras das políticas de segurança e externa das grandes potências. Desde os anos 1970, observa-se uma reversão da estagnação do uso da expressão com o despertar de novos acadêmicos² para esse campo de pesquisa (Milevski, 2012; 2016). Por fim, foi a partir da década de 1990 que uma parcela de países passou a adotar uma grande estratégia nacional³.

A grande estratégia, por sua transversalidade multisetorial e interdisciplinar, pode ser abordada sob várias perspectivas. Nesse sentido, Rebecca Lissner (2018) identifica três vertentes para sua análise: como um processo, como uma variável ou como um modelo. A primeira visão a destaca como um “processo” de planejamento estratégico governamental, ou seja, em termos do seu modo de formulação, concentrando-se na metodologia de tomada de decisão. Por outro lado, a concepção como

¹ Os historiadores e geoestrategistas britânicos Julian S. Corbett (1854-1922) e John Frederick Charles Fuller (1878-1966) foram uns dos primeiros autores a reconhecer que os Estados deveriam desenvolver uma “grande estratégia” (estratégia maior ou superior), tanto na paz como na guerra, que tratasse de todos os recursos da nação, abrangendo não apenas o domínio militar, mas também a ação política, diplomática e econômica. Destacam-se as obras: *Some Principles of Maritime Strategy* (Corbett, 1918) e *The Reformation of War* (Fuller, 1923).

² Por exemplo: John M. Collins (“Grand Strategy: principles and practices”, 1973) e Edward N. Luttwak (“The Grand Strategy of the Roman Empire from the First Century AD to the Third”, 1976). Na sequência: Paul M. Kennedy (“Grand Strategies in War and Peace”, 1991); Barry R. Posen (“Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy, Cornell”, 2014); e William C. Martel (“Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy”, 2014).

³ Alemanha, EUA, Reino Unido, França, Canadá, Espanha, Holanda, Noruega, Austrália, Japão, Rússia, China, Índia, Paquistão, Filipinas, África do Sul, Marrocos, Turquia, Ruanda, dentre outros.

“variável” possibilita o estudo das origens do comportamento de um Estado, particularmente como este, na prática, combina os vários instrumentos do poder nacional para alcançar os resultados desejados. Isso contribui para que os decisores políticos compreendam os impulsionadores das políticas externas dos outros países, conformadas pelos constrangimentos provocados por intervenientes externas e internas. A terceira vertente verifica a grande estratégia como “modelo”, que proporciona visões prospectivas que podem influenciar o comportamento governamental futuro. Os trabalhos nessa categoria fornecem recomendações que procuram orientar o curso futuro da política externa de uma determinada nação de forma prescritiva.

Nessa mesma linha, Nina Silove (2017) procurou contribuir com a compreensão do fenômeno e a redução dos dissensos sobre a definição do termo, analisando os métodos de estudos de segurança usados para desenvolver e aplicar o conceito de grande estratégia. Sem chegar a um denominador comum, Nina identifica três outras abordagens na literatura que apresentam significados distintos ao seu conceito. Na primeira, esta é tratada como um “plano” – ou uma coleção de planos e políticas – deliberado e detalhado, para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas a fim de promover o interesse nacional, ou seja, um plano para tornar o Estado seguro. A autora reconhece que a noção de um documento de “estratégia de segurança nacional” representa uma expressão contemporânea do significado de grande estratégia. A segunda abordagem expressa sua noção como um “princípio” organizador ou abrangente usado para orientar as decisões. Menos detalhado que o princípio anterior, tem por objetivo dar a direção, principalmente para a política externa. Por último, o termo é utilizado para se referir a um padrão no “comportamento” do Estado. Nessa perspectiva, o que importa é a sua prática, sendo irrelevante se foi precedido ou não por um princípio ou algum tipo de plano estratégico consciente e intencional. Assim, apesar de sua contribuição ter sido relevante para a clareza conceitual no estudo da grande estratégia, alguns autores consideram que as três dimensões propostas muitas vezes se entrelaçam, tornando difícil sua separação (Balzacq; Dombrowski; Reich, 2019).

A estratégia de segurança nacional como grande estratégia expressa em um documento ou um “plano”, conforme a abordagem de Silove, tem como exemplo mais significativo os Estados Unidos da América (EUA). A apresentação de uma grande estratégia norte-americana foi institucionalizada com a aprovação em 1986 da Lei Goldwater-Nichols, que, além de reorganizar o Departamento de Defesa, passou a exigir que o Governo encaminhasse ao Congresso um relatório que explicitasse a visão de segurança nacional do poder executivo. No ano seguinte, o presidente Ronald Reagan inaugurou esse processo emitindo sua Estratégia de Segurança Nacional (NSS, sigla em inglês), seguido pelas administrações subsequentes numa sequência de atualizações que permanece até os dias atuais. O documento inclui a discussão sobre os interesses, compromissos, objetivos e políticas internacionais dos EUA, juntamente com as capacidades de defesa necessárias para dissuadir ameaças e implementar os planos de segurança (USA, 2017; Reilly, 2004). Dentre outros, também podemos incluir nesse modelo de estratégia: o Reino Unido: *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy - Refresh*, 2023; a Alemanha: *Integrated National Security Strategy for Germany*, 2023; e o Japão: *National Security Strategy*, 2022.

Barry Posen (2007; 2014) defende que a grande estratégia se concentra na segurança nacional e que seu objetivo central é abordar ameaças militares estatais, constituindo-se em um componente chave da política externa global de um Estado. Portanto, para o autor, a grande estratégia é a teoria de um Estado sobre como produzir segurança nacional para si próprio, que tradicionalmente engloba a preservação da segurança física de uma nação, a soberania e a integridade territorial do país, bem como a sua posição de poder – sendo esta última o meio necessário para as três anteriores.

Uma grande estratégia enumera e prioriza ameaças e apresenta soluções políticas e militares para elas. A ênfase atribuída por Posen ao uso de capacidades militares para alcançar a segurança de uma nação o coloca como representante da tradição “classicista” da grande estratégia, que a vê como a implementação da política ao serviço da guerra.

Noutra vertente, Hal Brands (2015) propõe um conceito mais amplo de grande estratégia, colocando-a ao serviço de objetivos mais vastos de política externa, considerando um horizonte temporal intermediário. Sob essa perspectiva, Brands afirma que a grande estratégia é a forma mais elevada de governança, servindo como instrumento que molda a ação do Estado no presente. O autor define a grande estratégia como a “arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”. Nesse sentido, ele argumenta que o desenvolvimento de uma grande estratégia eficaz requer uma compreensão do sistema internacional, dos objetivos e interesses da nação, das ameaças a esses objetivos e interesses, e da aplicação de recursos para combater essas ameaças, o que implica na priorização dos interesses nacionais e na correspondência eficaz entre meios e fins. Essa abordagem ampliada deixa Brands alinhado com a chamada tradição de relações internacionais de grande estratégia, que, embora reconheça o papel das capacidades militares, considera a estratégia militar apenas um dos seus elementos. Além disso, ao considerar um conjunto de respostas e instrumentos que corresponde à diversidade de interesses e ameaças, essa perspectiva confere maior importância às dimensões sociais, econômicas e tecnológicas, procurando corrigir uma assimetria entre fins e meios.

Para Peter Layton (2018), a grande estratégia tornou-se atrativa por oferecer a possibilidade de moldar os eventos e não ficar simplesmente dependente deles. Nesse sentido, é uma metodologia para construir deliberadamente o futuro, aplicando toda a gama de instrumentos do poder nacional (meios), incluindo medidas diplomáticas, informativas, militares e econômicas. Layton define grande estratégia como a arte de construir e aplicar diversas formas de poder de maneira eficaz e eficiente para tentar mudar propositadamente a ordem existente entre duas ou mais entidades inteligentes e adaptáveis, ou seja, para tentar induzir mudanças propositais nas relações políticas existentes entre os diferentes estados envolvidos. O autor entende que para sua formulação é necessária uma metodologia própria, que tem como ponto de partida um processo otimizado de diagnóstico que servirá de base para fazer a melhor escolha entre as opções políticas. A concepção de Layton corrobora com a corrente de pensamento que entende que a grande estratégia deve possuir abrangência totalizante e projeção externa, desenvolvendo-se em um horizonte temporal de longo prazo e fazendo uso do planejamento estratégico sistemático para a sua elaboração.

Embora o conceito precise de mais exploração para ser completamente compreendido, as definições de grande estratégia apresentadas permitem orientar o pensamento, fornecendo um quadro cognitivo útil para prosseguirmos neste trabalho. Assim, a partir dos significados discutidos é possível arriscar uma caracterização do que pode representar uma grande estratégia nacional. Em síntese, as formas contemporâneas mais usuais de grande estratégia compartilham os seguintes pressupostos fundamentais:

a. A grande estratégia deve ser empreendida no mais alto nível de governo (Fuller, 1926). Apenas numa esfera governamental específica se localiza o conhecimento e a capacidade apropriados para determinar e dirigir a grande estratégia (Luttwak, 1987). Portanto, sua formulação, articulação e implementação depende da habilidade política dos líderes políticos.

b. Uma grande estratégia deve construir a legitimidade e o poder necessário para ser implementada com sucesso (Layton, 2012).

c. A grande estratégia é uma ferramenta da política estatal. Ela é estritamente instrumental, sendo dirigida pela política em vez de ser parte dela (Gray, 1990). Constitui-se “no mosaico geral no qual as peças de uma política específica são inseridas” (Foster, 1985, 14).

d. A grande estratégia envolve o desenvolvimento dos recursos necessários para se alcançar os fins desejados. A grande estratégia, portanto, orienta e cria condições para estratégias subsidiárias, fornecendo-lhe todos os meios de que dispõe (Layton, 2012).

e. A grande estratégia também se preocupa com a alocação e a aplicação abrangente de recursos, envolvendo uma gama diversificada de instrumentos do poder nacional, particularmente dos campos da informação, diplomacia, economia e militar, incluindo ainda fontes comerciais e governamentais externas (Layton, 2012).

f. A essência da grande estratégia é a sua natureza integrativa. Ela se preocupa em integrar a aplicação dos diversos meios alocados num todo coerente e coeso. Nesse sentido, vista como sistema, uma grande estratégia só pode ser compreendida na sua totalidade, não como um conjunto de elementos ou unidades desagregados (Layton, 2012). Segundo Brands (2015), “uma grande estratégia representa um esquema integrado de interesses, ameaças, recursos e políticas”.

g. O principal propósito da grande estratégia é realizar uma série planejada de ações sucessivas para tentar deliberadamente e com premeditação construir o futuro (Layton, 2012). O auge das guerras e a gestão dos Estados exigem o cálculo das relações entre meios e fins durante um período mais longo (Gaddis, 2009).

h. A grande estratégia aborda objetivos políticos de alto nível e, portanto, é centrada em objetivos. Assim, os fins políticos devem determinar a grande estratégia e não as ameaças armadas ou os meios militares, que, no entanto, devem ser considerados (Layton, 2012). Para Posen (2014), “uma grande estratégia enumera e prioriza ameaças, e potenciais soluções políticas e militares para ameaças”.

i. A elaboração e implementação de uma grande estratégia depende tanto da política interna como das forças estruturais das relações internacionais (Brands, 2015). A grande estratégia é uma resposta às exigências do ambiente externo, considerando também os seus determinantes internos (Dombrowski; Reich; Balzacq, 2020). Na visão de Krasner (2010), “uma grande estratégia é um enquadramento conceitual que descreve como o mundo é, prevê como deveria ser e especifica um conjunto de políticas que podem alcançar essa ordem”.

j. A grande estratégia não é restrita às grandes potências. Outros Estados possuem recursos institucionais e materiais para criar e colocar em prática uma grande estratégia nacional, podendo variar o âmbito geográfico de suas perspectivas (Dombrowski; Reich; Balzacq, 2020).

k. Uma boa estratégia de segurança deve reunir as agências governamentais para criar uma propriedade conjunta num plano compartilhado, a fim de desenvolver uma abordagem verdadeiramente integrada (Watson, 2022).

l. Por ser um plano deliberadamente construído para realizar objetivos de longo prazo no ambiente internacional, deve incluir visões de futuro, cenários possíveis envolvendo outros Estados soberanos e agentes influentes nesse ambiente de forma interativa, o que implica rever, contínua e permanentemente, os interesses e percepções próprios e alheios (Ramalho, 2023).

3 ANÁLISE COMPARATIVA: OS CASOS DO REINO UNIDO E DO CHILE

Para instrumentalizar esta análise, retomamos dois casos de Estados que se propuseram a formular e implementar uma grande estratégia: o Reino Unido e o Chile, abordados detalhadamente em trabalhos anteriores (Azzi, 2023; 2024). O objetivo é comparar os dois modelos, buscando estabelecer similaridades e identificar evidências que sustentem os princípios teóricos, para, em seguida, interagir com a realidade brasileira, a fim de apontar possíveis caminhos que conduzam a uma grande estratégia nacional. Levamos em conta como premissa, o argumento expresso por Dombrowski, Reich e Balzacq (2020) de que os Estados, de qualquer dimensão (grandes potências, potências intermediárias e “pequenos” estados), deveriam formular e implementar uma grande estratégia, uma vez que todos eles intrinsecamente se preocupam em como garantir a sua segurança nacional, respondendo às exigências e aos constrangimentos do sistema global.

A análise comparativa de estudos de caso é valiosa, especialmente para destacar os principais aspectos empíricos da forma como as estratégias nacionais são concebidas e colocadas em prática, em termos estruturais, legais e processuais. Nesse sentido, atendendo os preceitos metodológicos, elencamos três categorias de análise. A primeira se refere à estrutura institucional formada ou mobilizada para que os dois países criassem condições para a elaboração e a implementação de uma grande estratégia. Na segunda categoria, analisamos o arcabouço normativo legal, como gerador de amparo jurídico ao empreendimento da grande estratégia. Por último, buscamos identificar os processos de formulação da grande estratégia no nível político.

O Reino Unido é uma potência tradicional, com recursos institucionais e materiais suficientes para formular e implementar uma grande estratégia com alcance global. A sua conformação geográfica insular é determinante em termos econômicos e de segurança, particularmente pela projeção oceânica. As Forças Armadas britânicas possuem capacidade de engajamento externo, particularmente para assegurar a soberania em seus catorze territórios ultramarinos. **É um dos cinco** membros permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que lhe confere poder de veto sobre as resoluções do colegiado e a responsabilidade de mediar e deliberar sobre os conflitos entre Estados soberanos. Além disso, faz parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a maior e mais expressiva aliança militar existente, estruturada pelo princípio da defesa coletiva, incumbindo-lhe compromissos de segurança no espaço euro-atlântico e em relação aos demais integrantes do bloco. No mais, é um país declaradamente nuclear, o que lhe proporciona capacidade adicional de dissuasão. No mais, o Reino Unido é um dos principais aliados militares dos EUA, com quem compartilha perspectivas semelhantes em relação ao uso da força e ao desenvolvimento de capacidades bélicas. Desde 2010, o Governo britânico passou a desenvolver e a implementar um novo modelo de estratégia nacional de segurança, que tem sido revisto periodicamente.

O Chile é um importante Estado no contexto da América do Sul, que goza de certa estabilidade econômica e institucional. Santiago tem centrado suas atividades internacionais buscando estreitar as relações com os países da América Latina e Caribe (ALC), aumentar sua inserção no Indo-Pacífico e manter sua presença na Antártida. Territorialmente possui uma configuração geográfica alongada peculiar, com projeção marítima voltada para a bacia do Pacífico e grande parte da faixa de fronteira assentada em obstáculos naturais (Cordilheira dos Andes e deserto de Atacama), o que não impede, mas dificulta as ligações com seus vizinhos. A extremidade sul se projeta para a Antártida, o que fundamenta suas pretensões territoriais sobre aquela região. Os contenciosos fronteiriços com o Peru e Argentina se apresentam superados, enquanto a Bolívia mantém a reivindicação de obter

uma saída para o mar a partir do território chileno conquistado na Guerra do Pacífico (1879-1883). Após 1990, o Chile passou por um período de reconfiguração político-institucional, na qual procurou fortalecer a condução civil sobre o poder militar e suprimir a atribuição das Forças Armadas de garantir a ordem interna. As Forças Armadas chilenas são bem estruturadas, contando com alguns equipamentos modernos que lhe proporcionam vantagens militares para atuação local. O setor de Defesa passa por uma transição nos mecanismos de financiamento das Forças, que tinha até então uma importante contribuição oriunda da exploração do cobre, uma das bases da economia chilena. Em 2012, o Governo chileno apresentou uma estratégia de segurança nacional, porém não avançou na sua implantação.

A seguir, discutiremos comparativamente como ambos os países procuraram estabelecer uma grande estratégia, a partir dos principais aspectos relacionados às categorias de análise descritas anteriormente, destacando aqueles significativos para sua efetivação e que poderão interagir com o caso brasileiro.

3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Até 2010, as revisões de defesa britânica eram conduzidas pelo Ministério da Defesa e lideradas pelo titular da pasta. Naquele ano, após ser empossado, o Primeiro-Ministro empreendeu uma mudança no trato governamental da defesa, ampliando sua perspectiva para o nível abrangente da segurança nacional, ou seja, conferindo-lhe características de uma grande estratégia. Os governos que o sucederam deram continuidade ao processo, promovendo sua frequente reformulação. A estratégia nacional de segurança passou a ser conduzida pelo mais alto nível do governo, além de envolver vários outros ministérios, buscando a integração e a convergência de esforços multidepartamentais para a consecução dos objetivos políticos estabelecidos. Em termos gerais, a segurança nacional passou a abranger a defesa, a inteligência, as relações exteriores (incluindo o comércio e a ajuda ao desenvolvimento), a segurança interna, as contingências civis, bem como o departamento do Tesouro que, paralelamente à revisão da estratégia, promove a revisão dos gastos do governo. O Ministério da Defesa tornou-se um componente dessa grande estratégia britânica, corroborando para a sua consecução e direcionando o planejamento de defesa conforme as suas prescrições. Para estabelecer e levar adiante a estratégia nacional de segurança, o mecanismo de segurança nacional do governo central foi moldado e remodelado, com a criação de estruturas institucionais para conduzir o processo, buscando-se o arranjo mais adequado para conceber como o Reino Unido deve enfrentar suas ameaças. Inicialmente foram verificadas as capacidades necessárias para um apoio executivo eficaz ao mais alto nível do Governo britânico, para que os primeiros-ministros tivessem condições de coordenar eficazmente essa área-chave a partir do centro do poder político.

Três estruturas fundamentais foram mobilizadas para a gestão da grande estratégia: o Gabinete, o Conselheiro e o Conselho de Segurança Nacional (NSC, sigla em inglês). O Gabinete, departamento destinado a assegurar a gestão eficaz do governo, foi reestruturado para coordenar e preparar a revisão da estratégia de segurança. O NSC foi criado exclusivamente para supervisionar a implementação da estratégia de segurança, inteligência e defesa, além de controlar o processo de revisão, tornando-se o principal fórum de discussão coletiva dos objetivos do governo para a segurança nacional e sobre a melhor forma de atingi-los. Uma de suas funções básicas é garantir que os ministros considerem a segurança nacional de forma global e estratégica. O órgão considera questões relacionadas com a segurança nacional, política externa, defesa, estratégia comercial, relações internacionais, desenvolvimento, resiliência e segurança de recursos. Ele é presidido pelo

Primeiro-Ministro, que conta, além de seus membros⁴ – todos do poder executivo –, com grupos de altos funcionários intergovernamentais associados para apoiar e informar estas estruturas quando necessário, dentre eles o Chefe do Estado-Maior de Defesa e os Chefes das Agências de Inteligência. Além disso, o Conselho conta com o Grupo de Secretários Permanentes, presidido pelo Conselheiro de Segurança Nacional, principal assessor do Primeiro-Ministro e do Gabinete em todas as questões de segurança nacional. Destaca-se que o cargo de Conselheiro tem sido comumente exercido por um diplomata. Essa estrutura tem se mostrado eficiente, pois permitiu tratar e coordenar as questões de segurança nacional de maneira objetiva e centralizada, garantindo o engajamento persistente do Primeiro-Ministro, a regularidade do processo, a forte aderência e participação multiministerial de alto nível nas reuniões e o apoio concentrado do secretariado.

A estrutura de governança da segurança nacional do Chile foi remodelada a partir da reforma constitucional realizada em 2005. O propósito foi o de assegurar a condução política do aparato militar, “eliminando” sua atribuição de atuar nas questões internas, e de fortalecer a autoridade do Presidente da República e do Ministro da Defesa. No nível governamental mais elevado, o Conselho de Segurança Nacional (COSENA) transformou-se em órgão consultivo da presidência da República em matérias vinculadas à segurança nacional, além de ter suas principais competências reduzidas. Sua composição foi alterada, no intuito de obter mais representatividade e maioria civil. Além de liderado pelo Presidente da República, é constituído: pelos Presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados e da Corte Suprema; dos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas, do Diretor dos *Carabineros*; e do Controlador-Geral da República. A critério do Presidente, podem ser chamados a participar os ministros do Interior e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores e da Economia. O Conselho apenas se reúne caso seja convocado pelo Presidente da República. Durante as manifestações ocorridas em 2019, o COSENA foi acionado sem, no entanto, apresentar nenhuma orientação que contribuísse para a solução da questão. Verifica-se, portanto, que o COSENA não possui estrutura e competência legal para coordenar a implementação de uma grande estratégia, tanto que a Estratégia Nacional de Segurança e Defesa (ENSYD, sigla em espanhol) (Chile, 2012) proposta em 2012, havia a previsão de criação de um órgão com essas atribuição, composto por um conselheiro e um comitê interministerial de segurança.

De fato, a estrutura de condução da segurança nacional chilena encontra-se no Ministério da Defesa, conformada segundo o previsto em seu Estatuto Orgânico (Chile, 2010). O Ministro da Defesa Nacional é o principal assessor do Presidente da República nas questões de defesa nacional, a quem são submetidas para aprovação as propostas de política e estratégia. No âmbito do Ministério, além do Estado-Maior Conjunto (EMCO) e da Subsecretaria para as Forças Armadas, que possuem atribuições específicas, foi criada a Subsecretaria de Defesa, que concentra a área de planejamento político-estratégico da defesa. É o órgão encarregado pela direção estratégica setorial nos seus campos mais importantes, além de elaborar a política de defesa e a análise de riscos e ameaças. O EMCO fornece as informações de inteligência ao Subsecretário de Defesa para fins de planejamento estratégico, por intermédio de sua Diretoria de Inteligência de Defesa, uma agência conjunta de inteligência de nível estratégico militar. A estrutura voltada para a defesa nacional chilena foi modelada a partir da reconfiguração institucional ocorrida após 1990, procurando-se adequar à nova ordem política que

⁴ Além do Primeiro-Ministro, fazem parte do NSC: o Vice-Primeiro-Ministro; os Secretários do Tesouro, Negócios Estrangeiros, Interior, Defesa e Ciência, Inovação e Tecnologia; o Procurador-Geral; e os Ministros da Segurança e do Desenvolvimento e África.

se formou no país e a eliminar possíveis incoerências e distorções político-constitucionais. Embora esteja prevista a participação de outros ministérios nas formulações da estratégia de defesa, a aderência multidepartamental nas questões de segurança nos parece ainda frágil e pouco efetiva.

Ao compararmos as duas estruturas, verificamos que o Reino Unido estabeleceu uma arquitetura de governança da segurança nacional no mais alto nível de Governo, com uma abordagem ampla, o comprometimento do líder político e a integração e convergência de esforços interdepartamental. A estrutura britânica conta com órgãos dedicados exclusiva e permanentemente a essas questões, o que proporciona uma maior continuidade na sua condução. A composição e sistematização do órgão central confere mais consistência, objetividade e efetividade às deliberações e à construção de uma grande estratégia. Por outro lado, o Chile estruturou a administração da segurança do país no nível setorial. A não formalização da grande estratégia proposta em 2012, fez com que a estrutura existente se voltasse especificamente para a formulação e implementação de políticas e estratégias de defesa. O órgão coletivo superior de discussão das questões de segurança tem atuação ocasional, além de ser pouco estruturado, politicamente heterogêneo e possuir atribuições limitadas, não deliberativas. As duas experiências mostram que, devido à diversidade e complexidade de ações ligadas à segurança nacional, a formulação e implementação de uma grande estratégia requerem uma estrutura de condução e supervisão permanente, com a atribuição para desenvolver, revisar, integrar e coordenar a estratégia de segurança do país, diretamente conectada com a liderança do governo, assim como apoiada por especialistas e uma inteligência estratégica eficiente.

3.2 LEGISLAÇÃO

Desde 2015, o Reino Unido reuniu sua grande estratégia em um documento único, que passou a ser revisado a cada mudança de governo ou quando a segurança do país fosse impactada por um interveniente significativo. Em março de 2021, no contexto pós-pandêmico, pós-Brexit e de disputa hegemônica mundial, o Governo britânico publicou a Revisão Integrada de Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa (*Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy – IR2021*) (United Kingdom, 2021a). A IR2021 identificou as principais tendências⁵ que deverão moldar o ambiente internacional até 2030, às quais a segurança nacional e a política externa do Reino Unido devem responder. Em vista disso, a IR2021 definiu a estratégia global de segurança do país, reunindo defesa, segurança, resiliência, diplomacia, desenvolvimento e comércio, bem como elementos econômicos, científicos e tecnológicos. O documento, que tem a chancela do Primeiro-Ministro, abrange um quadro estratégico que estabelece os objetivos globais de segurança nacional e de política externa, com as ações prioritárias até 2025, além das decisões de revisão de gastos que apoiam a Revisão Integrada. Seguindo o “efeito cascata” da publicação da grande estratégia, foram elaborados planos setoriais decorrentes. Nesse sentido, o Ministério da Defesa (MOD) britânico divulgou sua estratégia de defesa, consolidada no *Defence Command Paper* (DCP21) (United Kingdom, 2021b). Além disso, o Departamento do Tesouro também promoveu uma revisão dos gastos do governo, buscando adequar os meios (recursos) aos fins estabelecidos.

No entanto, o ritmo acelerado em que se processaram as tendências geopolíticas, como a

⁵ Mudanças na distribuição do poder global; competição interestatal e “sistêmica” sobre a natureza da ordem internacional; rápida mudança tecnológica; e agravamento dos desafios transnacionais.

eclosão do conflito na Ucrânia, o acirramento da concorrência sistêmica e a sobreposição dos desafios transnacionais, fez com que o Governo britânico atualizasse a IR2021 e lançasse a *Integrated Review Refresh (IRR2023)* (United Kingdom, 2023). Na avaliação de riscos, o conflito interestatal passou a representar a ameaça mais significativa, direta e imediata, não só para o Reino Unido, mas para toda a Aliança Atlântica. Além disso, a guerra russo-ucraniana, com características convencionais de grande intensidade, colocou em xeque a capacidade militar dos países europeus, implicando em adoção de medidas imediatas e futuras para seu enfrentamento. A estratégia está centrada em quatro “pilares”. Em primeiro lugar, o de tentar “moldar o ambiente internacional do futuro” e “adaptar-se ao contexto global atual”. Em segundo lugar, “deter, defender e competir em todos os domínios”, destinando mais recursos para ampliar as capacidades militares e obter maior efeito dissuasório. Em terceiro lugar, “abordar vulnerabilidades através da resiliência”, melhorando a segurança econômica, sanitária e energética. Por último, “gerar vantagem estratégica”, investindo nos pontos fortes do país, particularmente no campo da ciência e tecnologia. Isso nos revela que a grande estratégia britânica foi elaborada a partir de um planejamento estratégico, fundamentado por cenários prospectivos e informações estratégicas, que permitiram levantar pontos fortes, vulnerabilidades, ameaças, riscos e oportunidades, para se construir as estratégias nacionais e a devida compatibilização de recursos.

O Chile não possui um documento consolidado que represente a expressão de uma estratégia de segurança de âmbito nacional. Para efeito de comparação, foi analisada a versão ENSYD apresentada pelo Governo chileno ao Senado da República, em 2012. Esta única proposta de grande estratégia chilena, após discutida no Congresso, acabou não sendo implementada. Cabe destacar que, apesar da ausência de uma estratégia de segurança abrangente, a condução do poder militar tem se valido do arcabouço legal existente 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, o Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa (Chile, 2010), o Livro de Defesa Nacional (Chile, 2017) e a Política de Defesa Nacional (Chile, 2020).

A ENSYD foi elaborada no âmbito do Ministério da Defesa, incluindo em um único “documento” as estratégias de segurança e de defesa nacional. Tinha como propósitos: orientar a ação dos diferentes órgãos do Estado para responder de forma adequada e oportuna aos desafios de segurança previsíveis; informar à sociedade as determinações adotadas em matérias de segurança e defesa; e difundir os direcionamentos de sua política externa e de segurança à comunidade internacional, em prol da cooperação. A ENSYD foi concebida para ser uma “política de políticas”, no sentido de se constituir em um instrumento orientador de distintas políticas setoriais formuladas para evitar riscos e ameaças. A proposta era prescritiva abrangendo um horizonte de doze anos, e expressava: os cenários conjunturais e prospectivos; as tendências globais; definia os interesses nacionais; relacionava os desafios da segurança, identificando riscos e ameaças para o país; expunha as vulnerabilidades nacionais. Em vista disso, apresentava as respostas para atender aos interesses nacionais e enfrentar os desafios, de forma integral, participativa ou cooperativa, traduzidas em termos de tarefas nacionais de segurança a serem empreendidas. Como dito anteriormente, propunha a criação de uma estrutura institucional para desenvolver essa grande estratégia. Na sua parte final, tratava da Defesa Nacional em termos de capacidades, meios e tarefas. O modelo apresentado foi duramente criticado por diversos motivos, tais como, pelo processo estreito de elaboração, pela interpretação divergente das questões conceituais adotadas e pela forma com que foi organizada. Enfim, pela ausência de legitimidade e consenso sobre o seu conteúdo, além da pouca representatividade na sua formulação. Nem o Governo da época, nem os seguintes levaram adiante a proposta, que acabou sendo abandonada.

A estratégia de segurança nacional britânica apresenta-se como uma grande estratégia, com

o propósito reposicionar o Reino Unido no cenário internacional. A IRR2023 foi elaborada no mais alto nível do Governo, possui abrangência multisetorial e projeção global, além de prever medidas de curto, médio e longo prazo, combinando fins e meios. Para gerar efetividade e integrar esforços, a grande estratégia britânica foi seguida e apoiada pela publicação uma série de subestratégias⁶, dentre elas a estratégia de defesa. Noutro sentido, a estrutura central da malograda proposta chilena seguiu vários dos preceitos fundamentais de uma grande estratégia, procurando adequar os meios à conquista dos objetivos representativos dos interesses nacionais, fazendo face às possíveis ameaças identificadas, com uma projeção de médio prazo. Porém, a inserção, em um único documento, da criação de estruturas institucionais e de uma “estratégia” de defesa de nível setorial, dificultou seu encaminhamento e aumentou os pontos controversos de discussão.

3.3 PROCESSOS

Os processos para o desenvolvimento de uma grande estratégia envolvem o planejamento de longo prazo e seus produtos (documentos estratégicos), bem como as medidas para sua implementação, monitoramento e avaliação. Mais que uma declaração orientadora ou prescritiva, uma grande estratégia implica em um planejamento sistematizado, na tomada de decisões, na alocação de recursos e na sua concretização, por meio de estratégias subsidiárias e planos convergentes, além da supervisão, coordenação, avaliação e adequação continuados. Nesse sentido, é entendida como um processo deliberado, cuja concepção, muitas vezes, é consolidada em um único documento.

No Reino Unido, até 2010, o planejamento e a proposta de estratégia de segurança eram desenvolvidos no âmbito do Ministério da Defesa. A nova sistemática estabelecida transferiu sua elaboração para o mais alto nível do Governo. O modelo adotado incorpora áreas políticas interligadas e aborda a segurança de forma global, considerando todos os seus aspectos, e não apenas a política de defesa e a reconfiguração da Forças Armadas. Além disso, coincidindo com o processo eleitoral, foi previsto um ciclo de cinco anos para se realizar a revisão da estratégia de segurança, supervisionada pelo Conselho de Segurança Nacional e contando com a participação dos departamentos que possuem relação com a segurança nacional. Assim, a Revisão Integrada tornou-se um exercício intelectual de planejamento estratégico de longo prazo, que requer uma liderança e orientação fortes a partir do centro do Governo, capaz de promover uma forma abrangente de cooperação intergovernamental e de construir consensos políticos que legitimem a proposta construída.

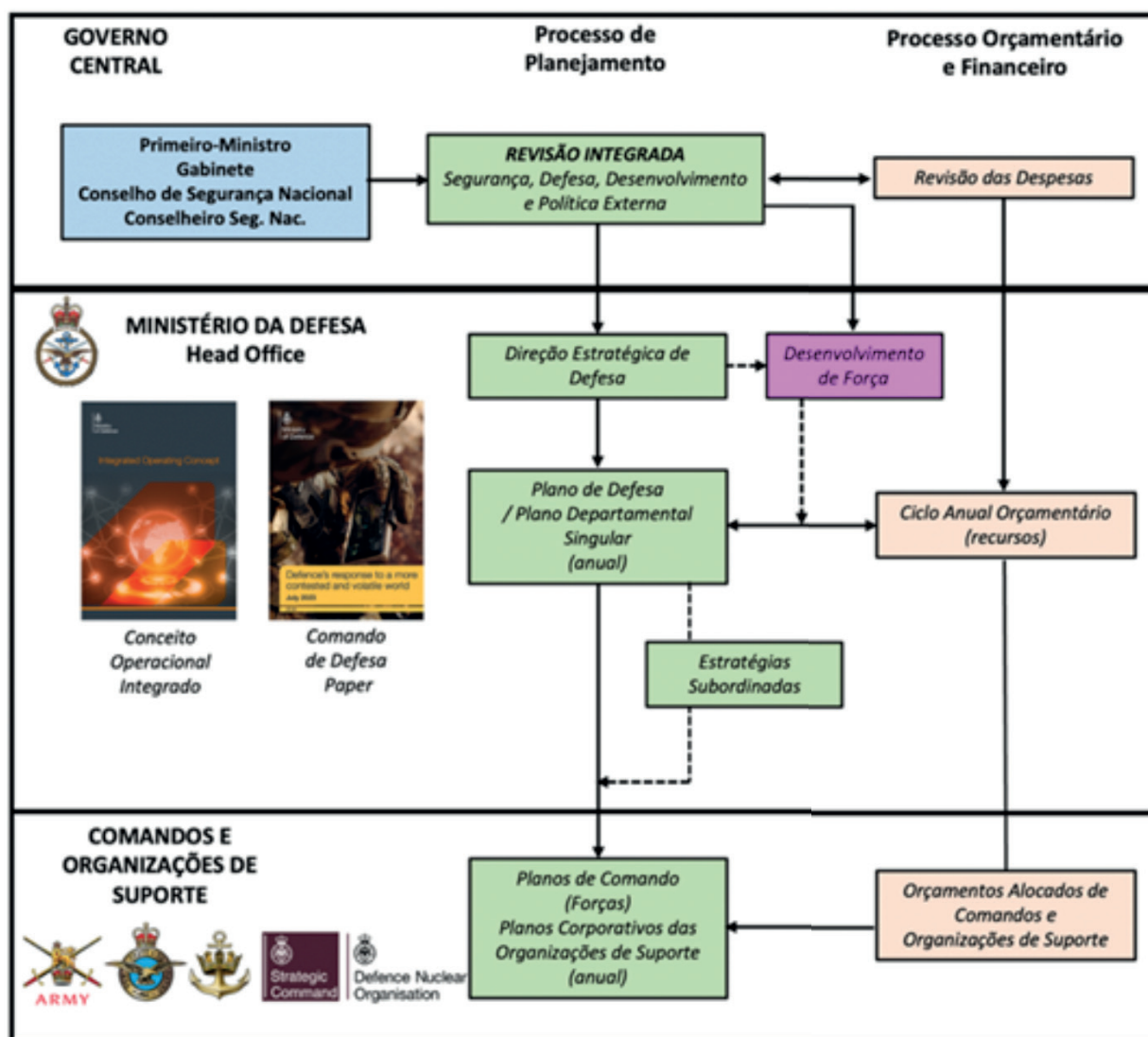
O Conselho de Segurança Nacional, apoiado pelo Conselheiro de Segurança Nacional, é o responsável pela condução dos processos de tomada de decisões e pela supervisão da implementação da estratégia. O Conselho se reúne semanalmente, para usualmente debater dois assuntos, com apresentações curtas seguidas de uma discussão sobre cada um. Por outro lado, os Ministros com papel mais ativo no processo se encarregam da coordenação das áreas prioritárias de trabalho em todo o governo, enquanto a implementação da estratégia de segurança é conduzida pelo Gabinete do Governo, que também monitora o progresso, os riscos e os eventuais problemas. Paralelamente, durante o processo de elaboração da revisão integrada, o Parlamento promove discussões dos temas

⁶ Estratégia de Defesa (Defense Command Paper); Estratégia Industrial de Defesa e Segurança; Estratégia Nacional de Inteligência Artificial; Estratégia Nacional Cibernética; Estratégia Nacional Espacial; Estratégia para o Desenvolvimento Internacional; Estratégia de Exportação do Reino Unido; Estratégia Britânica de Segurança Energética; Estratégia Net Zero (para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa para o nível mais próximo possível de zero); Quadro Político do Ártico; e o Quadro de Resiliência do Governo do Reino Unido.

mais importantes, desenvolve estudos próprios e, normalmente, encaminha recomendações para consideração do Governo. O legislativo também acompanha o progresso da implementação da estratégia por intermédio da análise de relatórios anuais produzidos pelo Governo.

A última atualização da revisão integrada de segurança foi realizada na sede do Governo, por uma pequena equipe liderada pelo professor John Bew, conselheiro de política externa do Primeiro-Ministro. Metodologicamente, para orientar as ações voltadas para a segurança nacional e a política externa, a Revisão passou a considerar na formulação da estratégia, além da avaliação de riscos e ameaças, o interesse nacional e a realização de grandes objetivos estratégicos. Nesse processo, importante destacar o trabalho das agências de inteligência britânicas como suporte ao planejamento, definição e priorização de objetivos, recursos e estratégias. A elaboração da IRR2023 foi baseada em um conjunto de avaliações e varredura do horizonte (*horizon-scanning*) de diversas agências, lições aprendidas, técnicas de desafio dos planejamentos e consultas com aliados e parceiros. Em decorrência do lançamento da IRR2023, várias estratégias subsidiárias foram atualizadas e reeditadas, incluindo sobre resiliência nacional, cibernética e desenvolvimento internacional.

Figura 1 – Processo de Planejamento de Defesa (Reino Unido)



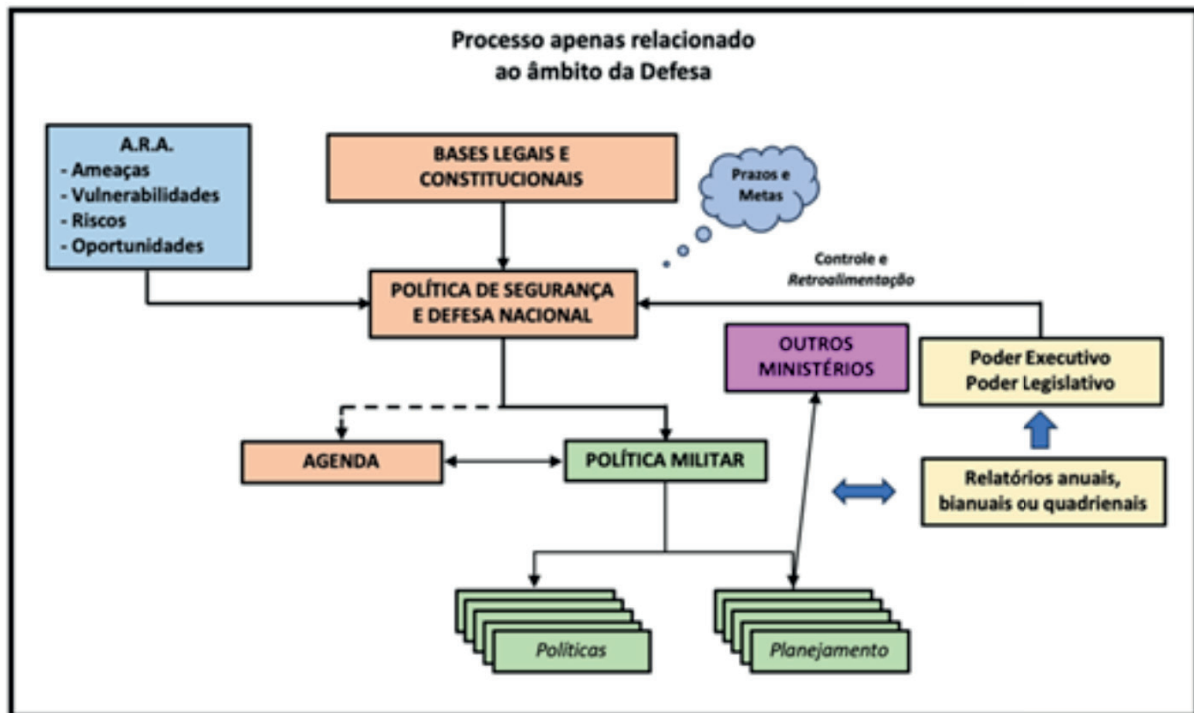
Fonte: Esquema adaptado pelo autor com base no *How Defence Works*, 2020. (tradução livre)

A atualização da Revisão Integrada fez com que o Ministério da Defesa conduzisse também o reexame da estratégia de defesa, com base no Conceito Operacional Integrado, e publicasse um novo Documento de Comando de Defesa (DCP, sigla em inglês), orientador dos planos subsequentes, conforme apresentado esquematicamente na Figura 1. O Planejamento de defesa britânico é estruturado e segue uma sistemática própria, tendo por finalidade gerar capacidades para estar em condições de operar (United Kingdom, 2020). Assim como em outros setores, a publicação do DCP segue a divulgação da Revisão Integrada (IR, sigla em inglês), dando sequência ao traçado da linha do planejamento estratégico que deve alcançar todos os níveis, até chegar aos planos para modernizar, estruturar e ampliar as capacidades das Forças Armadas de maneira sustentável em termos de recursos orçamentários. O DCP, elaborado pelo MOD, centra-se no aspecto da defesa e é baseado na avaliação do Governo apresentada na IR sobre as principais tendências que moldarão a segurança nacional e o ambiente internacional até 2030, definindo ameaças e prioridades da política externa do Reino Unido. Dessa forma, o DCP discute com maior profundidade as respostas do planejamento de defesa às ameaças identificadas, apoiando suas conclusões nos jogos de guerra e análise, combinados com a tecnologia de *horizon scanning*. Além disso, apresenta como o setor contribuirá para os objetivos globais definidos pela IR, detalhando, por exemplo, como obter maiores níveis de letalidade e prontidão, como apoiar a obtenção de vantagem estratégica através da ciência e tecnologia e como cooperar com a resiliência nacional (Jessett; Mckane; Watkins, 2023).

No Chile, em 2012, pela primeira vez o Governo considerou necessário planejar e desenvolver uma Estratégia Nacional de Segurança e Defesa (ENSYD), que orientasse e coordenasse de forma abrangente a ação das diferentes organizações e instituições nacionais para enfrentar os desafios de segurança. O processo de elaboração utilizou como referência estratégias semelhantes publicadas por países com maior experiência no assunto. O desenvolvimento da Estratégia procurava responder à expansão da agenda de segurança tradicional do Chile, orientando e coordenando a ação de diferentes organizações e instituições nacionais para enfrentar adequadamente os desafios de segurança no período 2012-2024, utilizando os meios e recursos do país de forma eficaz e eficiente.

Por ter sido formulada pelo setor de defesa, sem o requerido debate público para a construção de consensos, a ENSYD trazia diretrizes fundadas primordialmente no pensamento militar, o que provocou discordâncias estruturais e rejeição por parte do setor político. Por exemplo, ao se adotar como eixo central da Estratégia o conceito de segurança ampliada, se entendeu que havia em seu bojo a pretensão de atribuir competência militar em assuntos internos, o que, à época, justamente se queria evitar. Em vista disso, a proposição não obteve a anuência política necessária para sua promulgação. Portanto, se depreende que a implementação de uma grande estratégia tenha como premissa básica um elevado nível de concordância, suficiente para ele conferir legitimidade. Assim, no Chile, o desenvolvimento de uma Política de Defesa é proposto como resposta a esta lacuna, assumindo, internacionalmente e nacionalmente, visões que vão além do seu escopo e incorporando atores que possam tomar medidas e cumprir missões no amplo espectro proporcionado pelos conceitos de segurança multidimensional e ampliada, que ultrapassam os limites da função de Defesa. Podemos visualizar na Figura 2 os processos da Política de Segurança e Defesa e da Política Militar chilena, tendo em conta a inexistência de uma Política ou Estratégia de Segurança Nacional.

Em ambos os casos, a formulação da grande estratégia foi empírica, seguindo princípios metodológicos que orientam o planejamento estratégico, baseado em diagnóstico, cenários, análise de riscos e estabelecimento de objetivos e modos de alcançá-los. No Reino Unido, os processos passaram a ser conduzidos predominantemente sob o viés político, enquanto no Chile, as formulações foram realizadas com ênfase na cultura estratégica militar. A revisão integrada britânica passou a ser abrangente, orientando as políticas setoriais. Por outro lado, a Política e Estratégia de Defesa chilena procuram suprir a ausência de uma estratégia abrangente orientadora e convergente.

Figura 2 – Processos das Políticas de Segurança e Defesa e da Política Militar (Chile)

Fonte: SILVA, 2018. (tradução livre)

Concluída essa análise, o quadro abaixo compila os achados mais significativos na comparação realizada nas subseções anteriores:

Quadro 1 – Comparação dos casos

Categoria de análise	Reino Unido	Chile
Estrutura institucional	Órgãos centrais do Governo. Multidepartamental, com ênfase: Defesa, Diplomacia e Tesouro. Gabinete. Conselho de Segurança Nacional. Conselheiro de Segurança Nacional. Agências Inteligência.	Ministério da Defesa. Subsecretaria de Defesa / MinDef. Comitê Interministerial de Segurança (proposto em 2012). Conselheiro de Segurança (proposto em 2012). Diretoria de Inteligência de Defesa.
Legislação	Não possui legislação que regule especificamente a estratégia de segurança. Revisão Integrada 2021. Atualização da Revisão Integrada 2023. Revisão de Gastos do Governo. Defence Command Paper 2021 e 2023. How Defence Works 2020. Planos Setoriais e específicos (infraestrutura, cibernética, espacial, C&T, industrial, nuclear, mudança climática, digital, IA, resiliência etc). Global Strategic Trends 2050.	Estratégia Nacional de Segurança e Defesa (ENSYD) – 2012 (Proposta). Constituição Política da República 1980. Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa 2010. Livro de Defesa Nacional 2017. Política e Estratégia de Defesa Nacional 2020. Processo de Planejamento da Defesa 2014. Política Exterior do Chile 2030. Novo Mecanismo de Financiamento Defesa 2019.

<p>Processos</p>	<p>Passou a ser conduzido pelo mais alto nível do Governo.</p> <p>Envolve reuniões regulares para a discussão de temas importantes sobre segurança e política externa.</p> <p>Revisões realizadas seguindo um planejamento estratégico que envolve os elementos centrais do Governo, apoiados pelo serviço de inteligência.</p> <p>Uma nova revisão integrada implica na revisão dos planejamentos subsequentes em todos os níveis, principalmente no setor de defesa.</p>	<p>A ENSYD/2012 foi formulada no âmbito setorial da Defesa, prevalecendo em sua estrutura os paradigmas militares.</p> <p>Não se atingiu o necessário consenso político, inviabilizando sua implementação.</p> <p>Na tentativa de superar a ausência de uma grande estratégia, a política e a estratégia de defesa arriscam ultrapassar os limites da competência do domínio da defesa.</p> <p>O processo de elaboração da política e estratégia de defesa é institucionalizado no âmbito do Ministério da Defesa, seguindo duas fases distintas, o planejamento primário e o secundário.</p>
-------------------------	--	---

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

4 SITUANDO O BRASIL NO DEBATE

O Brasil não possui ferramenta estatal que corresponda a uma grande estratégia como a desenvolvida por diversos países, tampouco divulga ou comunica em um documento representativo essa estrutura do planejamento estratégico do mais alto nível governamental. Embora Edward Luttwak (2009) afirme que “todos os estados têm uma grande estratégia, quer saibam disso ou não”, a sua construção e efetivação demonstram consonância de propósitos, convergência de esforços para a conquistas de grandes objetivos nacionais e redução de riscos e ameaças que o país deve enfrentar.

Em linhas gerais, desde os anos 1930, o planejamento estratégico nacional foi episódico e voltado para o enfrentamento dos desafios conjunturais de cada etapa histórica, com abrangência temporal correspondente aos respectivos mandatos eletivos. Num primeiro momento (1939-1979), esteve dirigido ao desenvolvimento e à modernização do País; em seguida (1979-1995), foi focado para a superação da recessão, do problema inflacionário e do desequilíbrio financeiro; e mais recentemente (1995 – dias atuais), tem sido orientado para a melhoria das condições sociais (Tarapanoff, 1992). Assim, ao longo desse período, entre avanços e retrocessos, a Nação esteve fortemente norteadada pelo esforço de transformar as estruturas econômicas e sociais com o intuito desenvolvimentista. Para Cardoso Júnior (2011), o sentido de urgência fez com que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, se organizasse e avançasse mais rapidamente que a estruturação dos demais aparelhos estratégicos do Estado. De acordo com o autor, na década de 1990 houve uma inversão dessa ordem, com a adoção pelo Governo de uma agenda de reforma do Estado na qual a gestão pública passou a ter primazia sobre o planejamento estratégico. Portanto, sob a concepção de Estado mínimo, ao invés de aprimorar as instituições de planejamento prevaleceu a agenda da gestão pública, dedicada à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação.

Dessa brevíssima trajetória histórica, verifica-se que na últimas décadas a Diplomacia, a Segurança e a Inteligência, domínios centrais de uma grande estratégia, não tiveram espaço nos principais programas nacionais. As vulnerabilidades do País fizeram com que as políticas de defesa e exterior fossem conduzidas “na esteira” dos planos consumados para as áreas econômica

e social. Além disso, a limitada compreensão sobre a cultura estratégica⁷ brasileira, conectada diretamente com a identidade nacional, vem dificultando o estabelecimento de metas que representem de maneira integral o interesse coletivo, assim como a formulação de cenários e a verificação de resultados (Cunha; Appel; Queiroz, 2019). Nesse enfoque, Carvalho (2022) destaca a relevância do papel da cultura estratégica na concepção do modelo de defesa adotado no Brasil, considerando a relevância do pensamento geopolítico e militar, bem como as determinantes históricas e geográficas. Por outro lado, enfatiza que fatores como a baixa percepção de ameaças e o pouco interesse do segmento político e da sociedade em geral por assuntos de segurança e defesa contribuem para o escasso entendimento sobre a importância e o propósito político do poder militar, considerando a conjuntura internacional contemporânea. Percebe-se, portanto, que o Brasil, dedicado às questões circunstanciais, tem demonstrado incapacidade de elaborar e concretizar uma grande estratégia voltada para a consecução dos interesses nacionais.

Há muito nos falta o desenvolvimento de um planejamento estratégico estatal de longo prazo para o desenvolvimento e segurança do País. Jackson de Toni (2021, p. 7) define planejamento estratégico governamental como “a capacidade que o Estado tem em construir, criativa e interativamente com a sociedade, uma visão de futuro do país e de si mesmo, concatenando meios e fins suficientes e necessários para sua execução”. Nesse sentido, o artigo nº 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988) institucionalizou o planejamento plurianual, que atende ao seu propósito de enquadramento vinculativo em relação aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, com foco na gestão orçamentária expandida a um período de governo. Porém, esse mecanismo é insuficiente para a mudança de cultura voltada para a dimensão estratégica do planejamento⁸, uma vez que, na prática, tem se limitado a processos de delegação de políticas públicas com baixa coordenação e metas de curto prazo e alcance setorial (Toni, 2021).

A partir dessa exposição preliminar, passaremos a situar o Brasil na análise comparativa desenvolvida na seção anterior, considerando as três categorias abordadas, ou seja, a estrutura institucional, o arcabouço normativo e os processos que poderiam tornar realidade uma grande estratégia nacional.

Em termos funcionais, a estrutura organizacional existente na arquitetura do Governo Federal não dispõe de órgãos que atuem de forma integrativa e supra ministerial para a formulação, implementação e condução de uma estratégia abrangente, capaz de mobilizar, orientar e coordenar sinergicamente os diversos elementos do poder nacional, a fim de efetivar um projeto viável de inserção do Brasil no mundo, construído a partir de um planejamento estratégico estatal. Embora, a responsabilidade essencial na definição de uma estratégia de nação esteja implícita ao exercício do poder, as estruturas de governo atuais não possuem atribuição e competência legal para tal. O atual Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) está vocacionado para a formulação do Plano Plurianual (PPA), com foco na gestão do orçamento, no comércio exterior e nos programas sociais e

⁷ Cultura estratégica representa o somatório de ideias, percepções e crenças que guiam e circunscrevem a forma de pensar questões estratégicas nacionais (Carvalho, 2022). Num sentido mais estreito é considerada um corpo distintivo de crenças, atitudes e práticas relacionadas ao uso da força, que está em mãos de um coletivo e surge gradualmente no tempo, através de um processo histórico prolongado e único (Longhurst, 2000 Apud Cuadra, 2015, p. 144).

⁸ Dimensão estratégica refere-se a um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo, cuja execução implica em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento nacional (Toni, 2021).

de infraestrutura. A Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE/PR)⁹ foi extinta, tendo parte de suas atribuições transferidas à Assessoria Especial do Presidente da República, destinada a assessorar o Presidente da República em temas estratégicos relativos à política externa e à soberania nacional. O Conselho de Defesa Nacional, previsto pelo art. 91 da CF/88, é um órgão consultivo do mandatário do país nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado. Além disso, na prática, a coordenação e integração das ações do governo tem sido desempenhada pelo centro de governo ou núcleo da alta direção¹⁰, que também se encarrega da orientação estratégica e em criar as condições estruturais de administração e controle do Estado, particularmente na identificação e solução de problemas complexos que exigem uma abordagem transversal e outras interações (Toni, 2021).

O Reino Unido, como vimos, ao institucionalizar sua grande estratégia, criou o Conselho e o cargo de Conselheiro Nacional de Segurança para, juntamente com o Gabinete do Primeiro-Ministro, assumirem a responsabilidade e o controle de sua formulação e execução. A atuação dos dois órgãos foi efetiva uma vez que são funcionais, supradepartamentais e ligados diretamente ao mais alto nível da administração política, além de possuírem estrutura compatível com suas atribuições nessa questão. Na experiência chilena, a estratégia abrangente proposta em 2012 foi elaborada no âmbito do Ministério da Defesa, um órgão setorial, que embora contasse com a participação de representantes de outros departamentos, não se mostrou adequado. Verifica-se, portanto, que, para além das questões de desenvolvimento econômico e social, para o Brasil avançar nas condições de segurança e relações internacionais, há necessidade de incremento estrutural e funcional no nível mais elevado do centro do poder político, com alta habilidade de coordenação, integração e articulação, além de capacidade para criar sinergia e de encarregar-se do planejamento e da implementação de estratégias abrangentes multisetoriais, de médio e longo prazo, que atendam aos interesses nacionais fundamentais.

No que se refere ao conjunto normativo que proporcione sustentação legal para o estabelecer uma grande estratégia brasileira, também encontramos lacunas importantes. A imposição mais significativa é a da formulação do PPA, instituído como função pública em 1988, constituindo-se em um instrumento que procura orientar os planos nacionais, setoriais e regionais, assim como de dar continuidade à ação estatal em termos orçamentários no seu período de vigência que é de quatro anos. A Lei nº 10.180/2001 (Brasil, 2001), ainda que sob o enfoque da aplicação de recursos financeiros, criou o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal com a finalidade primeira de “formular o planejamento estratégico nacional”, porém não produziu um plano estratégico amplo e direcionador das demais ações e programas de governo com vistas a conquistar os objetivos fundamentais da República, previstos na CF/1988 (Mundim; Cardoso Júnior, 2021). Se em termos orçamentários o PPA tem sido adequado, as ações da diplomacia, da defesa e de inteligência no ambiente internacional carecem de um documento orientador e integrador. A política externa brasileira tem sido desenvolvida com base nos princípios constitucionais elencados em seu artigo 4º e nos pronunciamentos dos chanceleres, principalmente quando de sua posse. Da mesma forma, a Defesa segue a destinação prevista na Carta Magna e nas leis complementares que regulam o preparo e o emprego das Forças Armadas, o que evidencia a falta de um elemento integrador.

⁹ A SAE/PR era um órgão de assessoramento de alto nível no processo de tomada de decisão da Presidência da República, produzindo subsídios estratégicos, planejando e propondo políticas e estratégias de longo prazo, articulando políticas e estratégias existentes e orientando os órgãos do Governo para buscar sincronia com um planejamento estratégico nacional.

¹⁰ O Centro de Governo (CG) da nação é formado por grupo de órgãos que fornece apoio ao chefe do poder executivo, ficando responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo Governo (Tribunal de Contas da União – TCU, Governança em Centro de Governo). A Casa Civil é um dos órgãos centrais nesse núcleo.

Mesmo não tendo uma prescrição legal para tal, como nos EUA, o Reino Unido consolidou sua Estratégia de Defesa e Segurança em um documento único, que vem sendo atualizado periodicamente. A última Revisão definiu a estratégia global de segurança nacional e internacional britânica, reunindo defesa, segurança, resiliência, diplomacia, desenvolvimento e comércio, bem como elementos de política econômica e de ciência e tecnologia. Mesmo considerando as acentuadas distinções e assimetrias entre Brasil e Reino Unido, além da projeção global e da maior ênfase atribuída por aquele país ao domínio da segurança, sua revisão estratégica nos parece uma referência útil como forma de publicizar seus interesses e prioridades, orientar suas políticas setoriais e convergir esforços para enfrentar desafios e buscar atingir os objetivos nacionais. Como toda grande estratégia, o documento resulta de um processo de análise e de articulações políticas, permitindo tanto ações imediatas como o planejamento de longo prazo. Em decorrência, as estratégias setoriais concernentes devem se guiar por esses parâmetros, como é o caso do Ministério da Defesa que emite um *Command Paper* correspondente à cada revisão. Por outro lado, em 2012, o Chile produziu um documento que de certa forma tinha propósitos semelhantes, porém, seu conteúdo não conseguiu traduzir propostas de consenso, acabando por ser abandonado. A partir de então, como acontece no Brasil, o Governo chileno, abstendo-se de ter um documento orientador, limitou-se à formulação da política e estratégia de defesa, referenciadas pelo ordenamento jurídico do país e com amplitude setorial.

Por último, abordaremos a grande estratégia a partir dos seus processos de construção e execução. Inicialmente, cabe reconhecer que o Brasil não dispõe de um sistema de planejamento estratégico governamental abrangente e funcional, que integre uma visão de longo prazo (Mundim; Cardoso Júnior, 2021). Os processos estabelecidos limitam-se aos planos setoriais correspondentes ao período de uma gestão governamental, apontando certa coerência apenas no sentido orçamentário, sob a égide da governança pública e tendo o núcleo de governo como ator central. Segundo Jackson de Toni (2021), isso ocorre, em parte, por não haver uma mudança cultural efetiva na administração pública federal, que partiria principalmente das elites políticas, para criar a necessidade permanente de pensar estratégias, articular o longo com o médio e curto prazo, trabalhar com cenários e construir programas e projetos com mais ambição e efetividade. Nesse contexto, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2020), articuladas com a diplomacia, têm contribuído para uma inserção afirmativa e cooperativa do País no plano internacional (Carvalho, 2022). O Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), tem trabalhado “intra muros” no intuito de propor uma PND e uma END compatíveis com os interesses, valores e princípios da nação, sendo que, nas primeiras versões, em muitos aspectos ultrapassaram seu escopo setorial ao se procurar suprir a falta de uma grande estratégia orientadora e multidepartamental, que iluminasse o sentido de segurança nacional.

No Reino Unido as revisões estratégicas ocorrem normalmente a cada cinco anos e começam com uma base política sustentável que define a visão do um país sobre o que defende, os desafios a enfrentar e o que está disposto a fazer. As linhas mestras da sistemática atual de construção e realização de uma grande estratégia britânica foram instituídas em 2010, quando ela passou a ser elaborada e conduzida pela alta administração do Governo, diretamente liderada pelo Primeiro-Ministro. O planejamento é caracterizado pela ausência de práticas estabelecidas, uma vez que inexistem normas que regulem seu processamento, portanto, tem se desenvolvido de forma empírica, porém consistente. A iniciativa é do PM que considera uma revisão da defesa e da segurança, concomitantemente com a renovação da estratégia de segurança nacional. Essa simultaneidade garante que os fins, formas e meios da estratégia britânica estejam alinhados e que as aquisições programadas sejam implementadas em

tempo útil (Johnson, 2019). É construída por um grupo interdepartamental, que recorre ainda a diversas fontes de aconselhamento. Basicamente, considera a análise do contexto estratégico internacional, dos riscos e ameaças, os fins, formas e meios. A sua execução e ciclo de retorno cabem ao Ministério da Defesa e ao correspondente ao Ministério das Relações Exteriores, supervisionados e orientados pelo Conselho e pelo Conselheiro de Segurança Nacional. A execução da estratégia também é supervisionada pelo Parlamento e sujeita a um intenso escrutínio do Comitê Misto específico.

O Chile, em 2012, elaborou sua versão da estratégia de segurança e defesa também de forma empírica, com elaboração da proposta realizada pelo Ministério da Defesa. A ENSYD tinha a previsão de ser revista a cada quatro anos, ou pelo menos uma vez em cada período de governo, tendo sempre uma projeção futura de pelo menos doze anos. Ao ser discutida no Senado, os princípios ordenadores e conceituais da proposta, suscitaram discordâncias que levaram ao seu abandono. Nesse sentido, ficou evidente que em uma grande estratégia o processo essencialmente político ao mais alto nível está acima da dimensão da Defesa. Por outro lado, o processamento da Política e Estratégia de Defesa chilena é regido por uma metodologia específica, baseada em um planejamento desenvolvido em duas etapas, a primária e a secundária, visando ao final definir e assegurar as capacidades necessárias ao instrumento militar para cumprir os objetivos estabelecidos. Assim verifica-se que os processos de formulação e implementação de uma grande estratégia devem ser empreendidos de forma multisetorial, sob coordenação do centro do governo, com engajamento direto do chefe de estado, o que implica no comprometimento político nas questões de segurança e defesa.

A implementação de uma grande estratégia não está restrita às potências globais, embora nesse âmbito a margem de manobra do Brasil seja proporcionalmente menor, assim como é menor o seu impacto sistêmico (Alsina Júnior, 2018). O modelo britânico, institucionalizado em 2010, apresenta aspectos organizacionais e metodológicos essenciais, ausentes no Brasil, tais como: a condução de uma grande estratégia pelo centro de governo; a estruturação de órgãos voltados para sua elaboração, promoção e condução, fazendo convergir a ação multisetorial em torno de objetivos comuns; a publicação de um documento que consolida e comunica sua concepção, decorrente do planejamento estratégico precedente; o consenso político construído e discutido por suas lideranças; a sua implementação por meio da alocação dos recursos e do efeito “cascata” dos planos e programas estratégicos em todos os níveis; e a capacidade de rever todos os processos em decorrência da mudança de cenário e perspectiva. O caso chileno, representado pela iniciativa realizada em 2012, reforça muito dos elementos destacados acima, até mesmo pela não observância de alguns. Importante notar que foi uma iniciativa da condução política, que também procurou sintetizar os objetivos de segurança e diplomacia em um documento, assim como encaminhou a matéria para discussão do legislativo, buscando o consenso para afirmar sua legitimidade.

Decorre dessa análise a necessidade de desenvolver no mais alto nível político brasileiro a capacidade gerencial para articular sob um único direcionamento seus meios político-diplomáticos, econômicos, militares e de inteligência para a consecução dos interesses nacionais fundamentais em seu relacionamento internacional. Essa conclusão converge com as principais ideias discutidas no Simpósio “O futuro no presente: por uma Grande Estratégia para o Brasil” (2023) – que reuniu em Brasília diplomatas, acadêmicos, militares e profissionais da defesa –, dentre elas “a importância de se pensar no futuro, antecipando tendências e desafios para construir um país mais preparado e competitivo” e “que a falta de planejamento de longo prazo pode limitar o desenvolvimento nacional e prejudicar a capacidade de lidar com crises e situações imprevistas”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a retomar o tema de uma grande estratégia nacional, buscando, inicialmente, a compreensão do seu conceito, em seguida, analisando comparativamente os estudos de caso do Reino Unido e do Chile e, por fim, inserindo o Brasil nesse debate.

Apesar de não haver um consenso sobre seu significado, o conceito de grande estratégia se desenvolveu a partir do estudo da estratégia militar, sendo posteriormente enquadrado pela política ao ser ampliada sua abrangência, incluindo a perspectiva da política externa. Conforme a definição discutida, para o futuro de uma nação, e até mesmo sua sobrevivência, é essencial a adoção de uma grande estratégia, uma vez que quanto maior o risco e suas vulnerabilidades, maior a necessidade de agir racionalmente, de maneira planejada e ponderada. Tem a ver não apenas com a aplicação dos meios para a consecução dos objetivos estabelecidos pela política em consonância com os interesses nacionais, envolve também o desenvolvimento desses recursos. Dessa forma, a força dessa “estratégia superior” está na criação de sinergia, combinando múltiplas dimensões do poder nacional. Há que se ter em conta que a pesquisa realizada recorreu sobretudo à literatura anglo-americana, havendo espaço para investigações futuras sobre concepções de outras origens.

Examinamos dois países, o Reino Unido, que possui uma grande estratégia consolidada, e o Chile, que formulou sua versão, mas não avançou na sua implementação. Embora ambos tenham realidades geo-históricas diversas, características próprias e procurem desempenhar papéis distintos no contexto internacional, o estudo comparativo de suas experiências nesse tema geraram reflexões relevantes sobre os processos utilizados, que podem ser considerados pelos decisores políticos e formuladores estratégicos ao empreenderem planejamentos semelhantes. Interagindo a situação do Brasil com as evidências encontradas em cada categoria de análise dos casos britânico e chileno, ficaram expostas ausências estruturais, normativas e processuais no modelo nacional, particularmente no que se refere à limitada cultura de planejamento estratégico de longo prazo e à dificuldade de se chegar a um consenso no estabelecimento de objetivos representativos do interesse nacional que ultrapassem o período de uma gestão eleitoral.

A perspectiva atual é de que, ao invés de as políticas setoriais brasileiras serem impulsionadas por uma estratégia abrangente, elas continuem sendo conduzidas de modo independente, cada uma procurando atender às demandas conjunturais de sua área, com pouca ou nenhuma interação entre si. Nesse sentido, enquanto a grande estratégia promovida pelo Reino Unido e àquela idealizada pelo Chile, como instrumento político, procuraram deliberadamente e com premeditação construir o futuro, no Brasil, a alternativa para sua ausência implica em uma postura reativa contínua em resposta a eventos e circunstâncias emergentes, ou ainda às tendências de momento, particularmente em relação à gestão de riscos ou à expectativa de oportunidades. Historicamente, o que se observa em termos de experiências estratégicas nacionais é a incidência descontínua e assistemática de planos de curto e médio prazo voltados para superação de desafios econômicos e sociais presentes, trazendo “a reboque” as questões da segurança e da política externa.

Mesmo não sendo uma garantia de sucesso, renunciar a uma grande estratégia corresponde a navegar em mares turbulentos sem um destino final bem definido. Como aponta Walter McDougall (2010), fazendo referência à Samuel Huntington, “o máximo que um estadista sábio pode fazer é imaginar seu navio de estado em um mar infinito, sem porto atrás e sem destino à frente, sendo sua única responsabilidade resistir às tempestades que certamente virão, e manter o navio em equilíbrio enquanto ele tiver na ponte [no comando].” Portanto, “uma nação deve pensar antes de agir”.

É notável que o Brasil não tenha um processo de planejamento estratégico verdadeiramente eficaz que conjugue diplomacia e defesa. Em decorrência da incapacidade de se elaborar uma grande estratégia coerente e consistente, a estratégia militar e a ação diplomática deverão continuar sendo elaboradas e conduzidas sem uma orientação mais abrangente, que faça convergir as ações de segurança e de inserção internacional do País, restando-lhes serem balizadas unicamente por eventuais diretrizes políticas e pelo arcabouço legal.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, João Paulo. **Ensaio de Grande Estratégia Brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

AZZI, Enio Moreira. O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Reino Unido. **Análise Estratégica**, Ano 9. v. 31, n. 4, p. 39-59, set./nov. 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. ISSN: 2525-457X.

AZZI, Enio Moreira. O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Chile. **Análise Estratégica**, 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. ISSN: 2525-457X. No prelo.

BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon. Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay. **Security Studies**, v. 28, n. 1, p. 58-86, 2019.

BRANDS, Hal. **What Good Is Grand Strategy?** Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush. Ithaca: Cornell University Press, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10180.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2020.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de. **Cultura Estratégica Brasileira**: “as cabeças pensam onde os pés pisam”. XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ENABED. Rio de Janeiro: UFF, 2022.

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. 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. **Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024**. Consulta de el Presidente de la República al Senado de la República. Santiago: 2012.

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 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.

CORBETT, Julian S. **Some principles of Maritime Strategy**. London: Longmans, Green and Co., 1918. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uva.x000961021&seq=8>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CUADRA, Orlando Carter. La cultura estratégica. Historia, concepto y definición. **Revista Ensayos Militares**, v. 1, n. 1, p. 131-147, 2015.

CUNHA, Guilherme L. da; APPEL, Tiago N.; QUEIROZ, Fábio A. de. Identidade e Cultura Estratégica no Brasil contemporâneo. **Revista Intellector**, ano XV, v. XVI, n. 32, Julho/Dezembro 2019.

DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon; BALZACQ, Thierry (eds). **Comparative Grand Strategy: a framework and cases**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

EARLE. Edward Mead (ed.). **Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler**. 3a ed. Princeton: Princeton University Press, 1948.

FOSTER, Gregory D. Missing and Wanted: a U.S. Grand Strategy. **Strategic Review**, v. 13, p. 13-15, Fall 1985.

FULLER, J.F.C. **The Reformation of War**. London: Hutchinson and Company, 1923.

FULLER, J.F.C. **The Foundations of the Science of War**. London: Hutchinson and Company, 1926.

GADDIS, John Lewis. **What Is Grand Strategy?** Keynote address to the conference “American Grand Strategy after War”, Duke University, 26–28 February 2009.

GRAY, Colin S. **War, Peace and Victory: Strategy and Statecraft for the Next Century**. New York: A Touchstone Book: Simon and Schuster 1990.

HART, Basil H. Liddell. **Paris, or the Future of War**. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co, 1925.

HART, Basil H. Liddell. **Estratégia**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1966.

JESSETT, Will; MCKANE, Tom; WATKINS, Peter. Putting the UK Defence Command Paper Refresh into context. **Royal United Services Institute**, London, 21 August 2023. Disponível em: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/putting-uk-defence-command-paper-refresh-context>. Acesso em: 20 dez. 2023.

JOHNSON, Robert. United Kingdom. In: BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon (eds.). **Comparative Grand Strategy: a framework and cases**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

KENNEDY, Paul. **Grand Strategy in War and Peace**. New Haven: Yale University Press, 1991.

KRASNER, Stephen. An Orienting Principle for Foreign Policy: The Deficiencies of Grand Strategy. **Policy Review**, n. 163, October/November 2010.

LAYTON, Peter. The idea of Grand Strategy. **The RUSI Journal**, v. 157, n. 4, p. 56-61, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/03071847.2012.714193>.

LAYTON, Peter. **Grand Strategy**. New York: Self-published, 2018.

LISSNER, Rebecca. What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. **Texas National Security Review**, v. 2, n. 1, p. 52-73, November 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>.

LUTTWAK, Edward Nicolae. **Strategy: The Logic of War and Peace**. Cambridge: Belknap Press, 1987.

LUTTWAK, Edward N. **The Grand Strategy of the Byzantine Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MCDUGALL, Walter A. Can the United States do Grand Strategy? **Foreign Policy Research Institute**, Philadelphia, April 13, 2010. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2010/04/can-the-united-states-do-grand-strategy/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MEDEIROS FILHO, Oscar; CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de; VAZ, Alcides Costa. Geopolítica Brasileira e o Sentido da Defesa na América do Sul. In: VAZ, Alcides Costa (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília: Trampolim Editora e Eventos Culturais Eirelli, 2021, p. 82-112.

MILEVSKI, Lukas. The Mythology of Grand Strategy. **Infinity Journal**, v. 3, n. 1, p. 29-33, Winter, 2012.

MILEVSKI, Lukas. **The evolution of modern Grand Strategic Thought**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MUNDIM, José Flávio Albernaz; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Triângulo de Governo e Disjuntivas Críticas: elementos para o aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, Mar. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art4>.

POSEN, Barry. The Case for Restraint. **The American Interest**, v. 3, n. 2, November 1, 2007. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2007/11/01/the-case-for-restraint/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

POSEN, Barry. **Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

RAMALHO, Antonio Jorge. Acerca de uma possível grande estratégia para o Brasil: o lugar da Defesa Nacional. In: **Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional** / Escola Superior de Defesa; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos do Exército – Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023, p. 53-67.

REILLY, Thomas P. The National Security Strategy of the United States: development of Grand Strategy. In: MURRAY, Williamson. **A Nation at War in an Era of Strategic Change**. Strategic Studies Institute, US Army War College. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep11923.16.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SILOVE, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’. **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 27–57, 2017.

SILVA, Julio E. Soto. Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile. **Estudios en Seguridad y Defensa**, v. 13, n. 25, p. 115-150, junio, 2018.

SIMPÓSIO “O FUTURO NO PRESENTE: POR UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL”, 2023, Brasília. **[Debates e recomendações]**. Brasília: Escola Superior de Defesa, 2023.

TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 114, abr./jun. 1992.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2021.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **How Defence Works**. London: MOD, September 2020. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f6a2232e90e073fd9f7f466/20200922-How_Defence_Works_V6.0_Sep_2020.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

UNITED KINGDOM. HM Government. **Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (Integrated Review 2021)**. London: March 2021a.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Defence in a competitive age**. London: MOD, March 2021b. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974661/CP411_-_Defence_Command_Plan.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

UNITED KINGDOM. HM Government. **Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world**. London: March 2023. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1145586/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **National Security Strategy**. Office of the Secretary of Defense. Washington-DC: Historical Office, 2017. Disponível em: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

WATSON, Abi. **Don't stumble at the start line: lessons from the UK's Integrated Review**. +49 Security, views on Germany's National Security Strategy, 2022. Disponível em: <https://fourninesecurity.de/2022/08/26/lessons-from-the-uks-integrated-review>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ANÁLISE CRÍTICA DO ENQUADRAMENTO DOCTRINÁRIO DO “GUERREAR INFORMACIONAL” E DAS “OPERAÇÕES DE INFORMAÇÃO” NOS DOCUMENTOS RECENTES DO EXÉRCITO DOS EUA

CRITICAL ANALYSIS OF THE DOCTRINAL FRAMEWORK OF “INFORMATION WARFARE” AND “INFORMATION OPERATIONS” IN RECENT US ARMY DOCUMENTS

EUGENIO DINIZ

RESUMO

Analisa-se documentos doutrinários recentes dos EUA para discussão do seu enquadramento do que chamam de “guerrear informacional” (information warfare) e/ou “operações de informação” (information operations), com base em arcabouço conceitual construído para tal fim. Mesmo reconhecendo que as exigências e constrangimentos postos para a formulação de doutrinas são diferentes das postas para a análise científica, rigorosa, conclui-se pela inadequação das formulações, e também das concepções de “guerra”, “guerrear”, “contínuo do conflito” e “contínuo de competição” a elas relacionadas. Recomenda-se cautela na utilização desses conceitos.

PALAVRAS-CHAVE: Guerrear Informacional; Operações Informacionais; Doutrina do Exército dos EUA; Propaganda; Atividades Informacionais

ABSTRACT

Recent US doctrinal documents are analyzed to discuss their framework for what they call “information warfare” and/or “information operations”, based on a conceptual framework built for this purpose. While recognizing that the demands and constraints placed on the formulation of doctrines are different from those placed on rigorous scientific analysis, we conclude that those characterizations are inadequate; the same applies to the framing of the notions of “war”, “warfare”, “continuum of conflict” and “continuum of competition” related to them. Caution is advised when using these concepts.

KEYWORDS: Information Warfare; Information Operations; US Army doctrine; Propaganda; Information Activities.

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

O propósito desse artigo é analisar as formulações doutrinárias mais recentes nos EUA acerca do que aparece nos manuais como “guerrear informacional” (*information warfare*) e/ou “operações informacionais” (*information operations*). Nas suas formulações mais recentes, tais termos estão associados a mudanças no entendimento das próprias ideias de “guerrear” (*warfare*), “guerra” e de “paz”, em prol de um enquadramento que considera haver um “contínuo do conflito” ou um “contínuo de competição”. Assim, analisar as concepções de “guerrear informacional” e de “operações informacionais” exigirá a discussão também da formulação doutrinária mais recente do Exército dos EUA a respeito dessas ideias. A análise exigirá também um entendimento dessas atividades informacionais e sua trajetória ao longo do tempo, até os dias de hoje. É à luz de dois panos de fundo – a teoria clausewitziana da guerra¹ e uma retrospectiva da formação do ambiente informacional contemporâneo e das atividades relacionadas às comunicações e informações – que a discussão das formulações doutrinárias mais recentes será feita.²

Por outro lado, a necessidade de clareza nas formulações doutrinárias tem que atender a uma série de considerações e constrangimentos que não se põem para quem tem a tarefa de, simplesmente, pensar com mais rigor conceitual. Embora tenham que evitar ambiguidades, as formulações doutrinárias também devem manter compatibilidade com entendimentos prevalecentes em outras forças, inclusive de outros países, sobre cujas doutrinas nossos formuladores geralmente têm pouca ou nenhuma influência. Às vezes, alguns termos e seus significados são consagrados; nesses casos, talvez os significados de termos incorporados doutrinariamente divirjam marcadamente de seus empregos na literatura de vários campos do conhecimento. Assim é, e assim deve ser.

Não obstante, um enquadramento conceitual mais rigoroso pode beneficiar fortemente os formuladores de doutrinas. Ambiguidades até então não identificadas podem ser expostas e enfrentadas mais satisfatoriamente; possibilidades de aprimoramento doutrinário podem ser identificadas; benefícios continuados podem ser produzidos pela simples consciência dos significados distintos que alguns termos têm quando empregados em contextos diferentes. É a esses tipos de contribuição que se visa nesse artigo. A pretensão de tentar definir o que é doutrinariamente “certo ou errado” demonstra desconhecimento das necessidades a que doutrinas têm que atender e das realidades que circunscrevem o trabalho de seus formuladores; além de arrogante, tal pretensão é também ignorante.

Dificuldades especiais se colocam para a tradução do termo *warfare*: (i) apesar de enfatizar, ao longo do *Da Guerra*, a distinção entre as ideias intrinsecamente decorrentes do conceito de guerra

¹ Toda a discussão a ser feita aqui o será do ponto de vista dos Estudos Estratégicos, e de nenhum outro. Isso não significa que outras perspectivas – Direito, Ética, Teoria Política, Teologia etc. – não sejam importantes; significa apenas que a ideia aqui é entender questões relacionadas à guerra a partir das suas considerações internas, ou seja, daquilo que a distingue de outras atividades humanas em termos de seus fins e seus meios, como se explicitará mais adiante. Por razões expostas alhures (Proença Jr.; Diniz; Raza, 1999), entende-se aqui que essa abordagem é mais bem tratada a partir dos conceitos e seus relacionamentos expostos originalmente por Carl von Clausewitz e, na esteira desse, por Julian Stafford Corbett – e que é a que será adotada aqui. É comum considerar-se a obra de Clausewitz como se fosse uma “filosofia da guerra” Esse entendimento é prevalente, mas equivocado. A teoria clausewitziana da guerra é uma teoria científica, e não filosófica. A respeito, v. Diniz (2010a).

² Este autor discute questões teóricas relacionadas à guerra (do ponto de vista dos Estudos Estratégicos) desde 1995, publicando regularmente sobre o assunto. Assim, algumas considerações serão apresentadas aqui de forma mais assertiva, ao estilo *magister dixit*, uma vez que fundamentá-las tornaria o artigo enorme. Os argumentos que fundamentam aquelas considerações estão nas obras do autor relacionadas na bibliografia: Diniz (2002; 2010a; 2010b); Diniz; Proença (2014; s.d.); Proença; Diniz; Raza (1999).

e as demais a ela associadas, Clausewitz não utiliza, em momento algum o termo *Kriegsführung*, equivalente alemão de *warfare*; (ii) entretanto, em função da inexistência de um equivalente claro em português, muitas expressões correntes em inglês, como, por exemplo, “*naval warfare*” ou “*electronic warfare*” são comumente traduzidas por “guerra naval” e “guerra eletrônica”, respectivamente. Esse emprego traz conotações que podem ser nocivas para o entendimento e para a execução de atividades, principalmente porque *esse efeito tende a ocorrer por derivação, sutilmente, quase inconscientemente*: sugere-se uma compartimentação da atividade bélica; e perde-se de vista que a ideia central da guerra é o enfrentamento de seres vivos buscando impor sua vontade a adversários por meio da inflicção ou do potencial de inflicção de morte ou danos severos, ou da redução da capacidade alheia de fazê-los por meio da neutralização dos utensílios necessários para infligir danos ou para proteger-se contra a inflicção de danos por outrem. Consequentemente, para minimizar tais efeitos semânticos, empregar-se-á aqui, de maneira expediente, a substantivação do verbo “guerrear” como tradução de *warfare*, sem que isso signifique um endosso a seu emprego em todos os casos.

2 AMBIENTE INFORMACIONAL, GUERREAR INFORMACIONAL E OPERAÇÕES INFORMACIONAIS NA DOCTRINA DO EXÉRCITO DOS EUA

2.1 DOCTRINA EM 2016-2017

2.1.1 O contínuo de conflito

Começando com uma citação clássica de Clausewitz (“*A guerra é, portanto, um ato de força para obrigar o oponente a fazer a nossa vontade*”), o capítulo 1 do FM 3-0 2017 (US Army, 2017) expõe a visão geral das operações do Exército dos EUA. Segundo o documento, essas respondem a ameaças aos interesses dos EUA, que ocorrem ao longo de um *contínuo de conflito*, com a paz num extremo e a guerra no outro. Ao longo desse contínuo, as operações militares poderiam ser de três tipos: *engajamento militar, cooperação de segurança e dissuasão* (típica de situações mais próximas do extremo “paz”); as *operações de combate de grande escala* (típicas de situações mais próximas do extremo “guerra”); e as *operações de resposta a crises e contingências limitadas* (mais típicas da faixa intermediária entre os dois extremos) (US Army, 2017, p. 1-1). Essas operações ocorrem em um *dado ambiente operacional* – “... uma mistura das condições, circunstâncias e influências que afetam o emprego de capacidades e incidem sobre as decisões do comandante” – e que inclui “as áreas físicas dos domínios aéreo, terrestre, marítimo, espacial e do ciberespaço³”; o ambiente informacional, incluindo o ciberespaço; o espectro eletromagnético; e outros fatores (US Army, 2017, p. 1-4). Por sua

³ Por razões de espaço, não é possível explorar o assunto aqui, mas gostaria de destacar que, rigorosamente falando, considero que o termo “ciberespaço” só tem sentido metaforicamente, descrevendo antes uma ilusão, uma sensação, do que uma realidade concreta, e, de forma alguma, configura um domínio no mesmo sentido dos demais; aliás, a rigor, faria muito mais sentido designar o espectro eletromagnético como um domínio, em função de seus atributos físicos. Por simplificação, e como este é o termo utilizado nos documentos doutrinários, o emprego de “ciberespaço” será mantido, mas ressalvado de que se trata, para este autor, de uma metáfora, não de um conceito, e muito menos de um domínio. Obs: Este artigo já estava quase em sua forma final quando li o livro de Rid (2013), que trata de alguns dos temas explorados aqui, de maneira bastante convergente, inclusive na crítica das ideias de *cyberwar* e outras a ela associadas (como “*cyberspace*” e deste como um “quinto domínio”), também a partir de Clausewitz, mas seguindo um caminho diferente. Limitações de espaço impedem uma exposição detida dos pontos convergentes e divergentes, mas recomenda-se aqui, enfaticamente, a leitura desse importantíssimo texto. O fato de que tenhamos chegado independentemente a conclusões semelhantes só ressalta a importância da discussão detida. Rid (2013) não examina questões doutrinárias, mas conceituais, principalmente no que concerne a “*cyber war*”.

vez, um domínio é entendido como “... uma porção fisicamente definida de um ambiente operacional, requerendo um conjunto único de capacidades e habilidades combatentes” (US Army, 2022, p. 1-8)⁴

2.1.2 Ambiente informacional, guerrear informacional e informações operacionais

Por sua vez, o *ambiente informacional* – que é considerado como parte inseparável do ambiente operacional, e não distinta deste – é entendido como “... o conjunto de indivíduos, organizações e sistemas que coletam, processam, disseminam ou agem sobre a informação” (US Army, 2017, p. 1-6), e é composto das dimensões física, informação e cognitiva: a primeira refere-se “à infraestrutura conectiva que apoia a transmissão, recepção e o armazenamento de informação”; a segunda refere-se “... ao conteúdo e ao fluxo da informação, como texto ou imagens, ou dados que podem ser coletados, processados, armazenados, disseminados e exibidos por pessoal especializado”; e a terceira refere-se “... às mentes daqueles que são afetados por informação e agem a partir dela”, o que inclui múltiplas e distintas audiências, sujeitas a atividades de influência e de “gestão da percepção”. A dimensão informacional é que conecta as dimensões física e cognitiva (US Army, 2017, p. 1-6 a 1-7).

No ambiente informacional, o *ciberespaço* é entendido como um domínio⁵ específico, constituído por “... redes interdependentes de infraestruturas de tecnologia da informação e dados armazenados, incluindo a Internet, redes de telecomunicações, sistemas de computadores e processadores e controladores embarcados em equipamentos.” Já o *espectro eletromagnético*, que é a “faixa de frequências de radiação eletromagnética que vai de zero ao infinito” não é entendido como um domínio próprio, mas como atravessando todos os domínios, e permite a conexão “vital” entre o domínio espacial e o do ciberespaço (US Army, 2017, p. 1-7). O ciberespaço e o espectro eletromagnético fazem parte do ambiente informacional, e estão inseparavelmente ligados ao ambiente operacional.

Finalmente, o FM 3-0 2017 define “guerrear informacional” (*information warfare*) como:

“... atividade de informação (como operações no ciberespaço, guerrear eletrônico e operações psicológicas) orquestradas por uma ameaça de modo a obter vantagem no ambiente informacional. Ameaças de porte semelhante ao dos EUA⁶ realizam o ‘guerrear informacional’ em conjunto com outros métodos de modo a alcançar objetivos estratégicos e operacionais”. (US Army, 2017, p. 1-9).

Ameaças (threats) são entendidas como “... qualquer combinação de atores, entidades ou forças que tenham a capacidade e a intenção de prejudicar as forças dos EUA, os interesses nacionais dos EUA, ou seu território [homeland]”, e podem incluir “indivíduos, grupos de indivíduos, forças militares ou paramilitares, Estados-nações, ou alianças nacionais”, ao passo que as *ameaças de porte semelhante ao dos EUA (peer threats)* seriam as ameaças que teriam recursos e capacidade para “... se opor às forças dos EUA ao longo de múltiplos domínios, em âmbito mundial ou numa região específica em que disponham de uma posição relativamente vantajosa”, tendo “poder combatente”

⁴Essa definição teve que ser obtida no FM 3-0 2022, pois o FM 3-0 2017 não apresenta uma definição de “domínio”.

⁵Para uma importante crítica da ideia de ciberespaço como um “domínio”, v. Rid (2013), principalmente pp. 164-166.

⁶O termo em inglês é *peer threats*, que, no contexto, designam “ameaças” (no sentido exposto acima, no texto) que tenham porte estratégico semelhante ao dos EUA.

(*combat power*) e “*estando geograficamente próximas em alguma área em que haja conflito com forças dos EUA*”. Ameaças podem ser *inimigos*, quando identificadas como hostis contra quem o emprego da força é autorizado, ou *adversários*, quando são potencialmente hostis, contra quem o emprego da força pode ser contemplado (US Army, 2017, p. 1-9).

De acordo com o FM 3-0 2017, essas ameaças de porte semelhante, por terem menos restrições legais que os EUA quanto à execução de atividades informacionais, obteriam vantagens iniciais pelo emprego agressivo e contínuo em toda a faixa das operações militares (US Army, 2017, p. 1-9), em conjunto com outros métodos. Os meios que as ameaças de porte semelhante ao dos EUA (só as ameaças, não os EUA) utilizariam no guerrear informacional seriam: operações no ciberespaço; “gestão de percepções”; despistamento (*deception*), guerrear eletrônico; destruição física; e segurança de operações (US Army, 2017, pp. 1-9 a 1-10).

As ameaças de porte semelhante ao dos EUA “... *realizam ‘guerrear informacional’ agressivamente e continuamente ao longo do leque de operações militares. Durante um conflito, ameaças de porte semelhante ao dos EUA empregarão ‘guerrear informacional’ em conjunto com outros métodos para alcançar objetivos estratégicos e operacionais*”, buscando “...*manipular o ambiente informacional, e empregarão todos os seus meios contra um amplo leque de audiências, tanto civis quanto militares, doméstica e internacionalmente, em apoio a seus objetivos*” (US Army, 2017, p. 1-9).

Estando bem claro nos diversos documentos que guerrear informacional é algo feito pelas ameaças, passa-se agora ao estudo das operações informacionais, que, aí, sim, podem ser realizadas pelos EUA. Operações informacionais (IO, de *information operations*) são definidas como “... o emprego integrado, durante operações militares, de capacidades relacionadas à informação, concertadamente com outras linhas de operação, para influenciar, perturbar de modo a interromper [disrupt], corromper ou usurpar a tomada de decisão de adversários ou de adversários potenciais⁷, ao mesmo tempo protegendo a capacidade própria” (US Army, 2016, p. 1-2). Uma capacidade relacionada à informação (IRC, de *information-related capability*) é “... uma ferramenta, técnica ou atividade dentro de uma dimensão do ambiente informacional que pode ser usada para produzir efeitos e condições operacionalmente desejáveis”. As IRCs incluem o despistamento militar; as operações militares de apoio informacional⁸; operações de relacionamento com a sociedade (*civil affairs operations*); câmeras de combate; segurança de operações (*operations security*); comunicação social (*civil affairs*); atividades eletromagnéticas no ciberespaço; guerrear eletrônico; operações no ciberespaço; operações espaciais; e operações técnicas especiais (US Army, 2016, p. 1-3).

O propósito das operações de informação é obter vantagens decisivas sobre inimigos e adversários: “... preservar e facilitar a tomada de decisão e seu impacto, ao mesmo tempo influenciando, perturbando de modo a interromper ou degradando a tomada de decisão inimiga ou adversária; obter as informações requeridas mais rapidamente e com mais precisão e clareza que o inimigo ou adversário; ou influenciar as atitudes e comportamentos de audiências relevantes na área de operações que tenham impacto nas operações e na tomada de decisões” (US Army, 2016, p. 1-4). As operações informacionais

⁷ O FM 3-13 2016 não faz sistematicamente a distinção nítida entre *adversários* e *inimigos*; o contexto dessa citação deixa claro que, no FM 3-13 2016, adversário equivale ao *inimigo* do FM 3-0 2017, ao passo que *adversário potencial* do FM 3-16 2016 equivale ao adversário do FM 3-13 2017; mas o mesmo FM 3-13 2016 emprega a distinção entre amigos e adversários em outras passagens.

⁸ Expressão que, em alguns documentos, substituiu a expressão consagrada *psychological operations* – que, por sua vez, voltou a ser empregada em documentos mais recentes.

são conduzidas ao longo do “*contínuo paz e guerra*” e em todo o leque de operações militares (US Army, 2016, p. 1-5).

Alguns desses entendimentos foram modificados no FM 3-0 2022. Para os nossos propósitos, as mais relevantes são a mudança no “contínuo do conflito”, agora designado como “contínuo de competição”; e o desaparecimento do “ambiente informacional” do documento, exceto numa pequena nota⁹ em que se faz referência a outros documentos¹⁰. A expressão “*guerrear informacional*” permanece como um tipo de atividade realizado apenas pelas *ameaças* – inimigos e adversários. Essas mudanças parecem relacionadas a uma sistematização das ideias de guerra (*war*) e de guerrear (*warfare*), expostas no documento, e que não existem nas versões anteriores.

2.2 MUDANÇAS A PARTIR DE 2022

2.2.1 Guerra e guerrear

Apesar de começar com a mesma citação do anterior, o FM 3-0 2022 apresenta seu próprio entendimento da “guerra” (*war*) e do “guerrear” (*warfare*) (US Army, 2022, pp. 1-6 a 1-16): *a guerra seria “... um estado de conflito armado entre diferentes nações, entidades semelhantes a Estados [state-like entities] ou grupos armados para atingir objetivos de política [policy objectives]”, sendo sua “natureza, seus princípios e elementos consistentes ao longo do tempo”; o guerrear seria “... a condução e as características da guerra, refletem significados e mudanças em mudança” (US Army, 2022, p. 1-6), sendo afetado por “... mudanças na tecnologia, política nacional, conceitos operacionais, opinião pública, e em muitos outros fatores” (US Army, 2022, p. 1-8).*

Porém, logo em seguida, ao tratar da “natureza da guerra”, “ato de força” e “conflito armado” são sutilmente substituídos por “emprego de violência”:

“Embora o termo guerra tenha múltiplos empregos dependendo do contexto (por exemplo, a guerra às drogas ou a guerra à pobreza), é a ameaça ou emprego de violência para atingir propósitos políticos que distingue a guerra no contexto militar de outras atividades humanas. Essa distinção da conta de três elementos da visão de guerra do Exército. A Guerra é —

- *Lutada para atingir um propósito político.*
- *Um empreendimento humano.*
- *Inerentemente caótica e incerta.” (US Army, 2022, p. 1-6).*

⁹ Essa nota está na página 1-17 do FM 3-0 2022. Nela, lê-se: “**Note.** Joint doctrine describes the components of an operational environment as the physical areas of the land, maritime, air, and space domains; the information environment (which includes cyberspace); the electromagnetic spectrum; and other factors. (See JP 2-0 and JP 5-0 for more information on describing and analyzing an operational environment from a joint perspective.)” (US Army, 2022, p. 1-17). A expressão “*information environment*” nem sequer aparece no índice analítico, no final do documento.

¹⁰ De fato, lê-se na ADP 3-13 2023: “Com base em mudanças na doutrina conjunta de informação [joint information doctrine], as forças do Exército [Army forces] não empregarão mais os termos operações informacionais, capacidades relacionadas à informação ou superioridade informacional. A doutrina conjunta, entretanto, ainda retém o termo ambiente informacional. O novo modelo de ambiente operacional do Exército, estabelecido no FM 3-0, não inclui mais um ambiente informacional. O termo ‘considerações informacionais’— aqueles aspectos das dimensões humana, informacional e física que afetam como humanos e sistemas automatizados derivam sentido da informação, usam-na, atuam sobre ela e são impactados por ela — alinha-se ao termo conjunto ‘ambiente informacional’. O Exército está atualmente revisando toda a sua doutrina, incluindo o FM 3-13, de modo a dar conta dessas mudanças e do novo enquadramento [framework] de vantagem informacional do Exército” (US Army, 2023, p. x).

Não aparecem a ameaça ou emprego da violência, o ato de força, o conflito armado; além disso, não se segue necessariamente das definições anteriores que a guerra seja necessariamente caótica e incerta (o que não quer dizer que não o seja). Essa modificação sutil tem importância em função da seguinte observação:

“(...) Entretanto, nem toda violência para ganho político causa uma guerra. Por exemplo, no atual ambiente de segurança, a China impõe níveis baixos de violência e novos tipos de violência (incluindo ataques no espaço e no ciberespaço contra governos, instituições econômicas, a indústria privada e infraestrutura) que não disparam [trigger] respostas militares significativas” (US Army, 2022, p. 1-7).

O guerrear teria diversos métodos, mas que poderiam ser enquadrados em duas categorias mais gerais: o guerrear *convencional* e o *irregular*. O primeiro seria “... uma luta violenta por dominação entre dois Estados-Nações ou coalizões de Estados-Nações. (...) O propósito estratégico de um Estado-Nação ao conduzir guerrear convencional é impor sua vontade sobre um governo inimigo e evitar a imposição da vontade de um governo inimigo sobre si e sobre seus cidadãos”. O segundo é o “... emprego aberto, clandestino e encoberto de capacidades militares e não-militares ao longo de múltiplos domínios por atores estatais e não-estatais por métodos outros que não a dominação militar de um adversário, seja como abordagem primária ou em concerto com guerrear convencional”. Duas características distinguiriam o guerrear irregular do guerrear convencional: sua intenção seria “... erodir a legitimidade de uma autoridade política e influenciar ou exaurir seus recursos e vontade – ao invés de derrotar suas forças armadas –, ao mesmo tempo sustentando a legitimidade, a influência e a vontade das entidades amigas engajadas na luta”; e o fato de que “os instrumentos não-militares de poder são mais proeminentes porque o instrumento militar, por si só, seria insuficiente para alcançar os objetivos desejados” (US Army, 2022, p. 1-9).

2.2.2 O contínuo de competição

Enquanto no FM 3-0 2017 se falava num “contínuo do conflito”, o FM 3-0 2022 fala de “contínuo de competição”: “Ao invés de um mundo ou em paz ou em guerra, o contínuo de competição descreve 3 categorias amplas de relacionamentos estratégicos – cooperação, competição *aquém* do conflito armado e conflito armado”, encurtada para competição (US Army, 2022, p. 1-14). Mas, como, de acordo com o documento, a cooperação “... é geralmente conduzida junto a um aliado ou parceiro em oposição a um adversário ou inimigo”, a cooperação é então considerada como parte da competição. Como as forças terrestres enfrentam desafios específicos característicos da “transição entre competição e conflito armado”, o FM 3-0 2022 acrescenta a crise como um dos contextos estratégicos do Exército dos EUA (US Army, 2022, p. 1-14).

A competição é o contexto estratégico em que “... dois ou mais adversários estatais ou não-estatais têm interesses incompatíveis, mas nenhum deles quer o conflito armado”. Nessa situação:

*“Estados-Nações [sic] competem entre si empregando todos [sic] os instrumentos do poder nacional para obter e preservar vantagens que os ajudam a atingir seus objetivos. Baixos níveis de força letal podem fazer parte da competição *aquém* do conflito armado. Adversários frequentemente empregam capacidades do ciberespaço e guerrear informacional para destruir ou perturbar de modo a interromper o funcionamento de infraestrutura, interferir em processos governamentais e conduzir atividades de modo tal que não levem os Estados Unidos e seus aliados a responder com a força.” (US Army, 2022, pp. 1-14 a 1-15).*

Crise é entendida como:

“... um incidente ou situação que surge e envolve uma possível ameaça aos Estados Unidos, seus cidadãos, forças militares ou interesses vitais que se desenvolve rapidamente e cria uma condição de importância diplomática, econômica ou militar de tal ordem que faz com que o emprego de forças e recursos militares sejam contemplados de modo a atingir objetivos nacionais ou estratégicos” (US Army, 2022, p. 1-15).

O conflito armado “... ocorre quando um ator estatal ou não-estatal emprega força letal como o meio principal para satisfazer seus interesses” (US Army, 2002, p. 1-15), e pode ir do guerrear irregular ao convencional ou combinações de ambos.

2.2.3 Ambiente operacional, informações e guerrear informacional

Outra mudança significativa relaciona-se à caracterização do ambiente operacional. Embora no FM 3-0 2022 a definição de ambiente operacional seja praticamente a mesma, não há mais qualquer menção ao ambiente informacional. O ambiente operacional:

“...inclui porções dos domínios terrestre, marítimo, aéreo, espacial e do ciberespaço, entendidos a partir de três dimensões (humana, física e informacional). Os domínios terrestre, marítimo, aéreo e espacial são definidas por suas características físicas. O ciberespaço, uma rede de redes feita por humanos, transita e conecta os outros domínios (...)” (US Army, 2022, p. 1-16).

Não houve mudanças nos entendimentos dos domínios, incluindo o ciberespaço (US Army, 2022, p. 1-20). A *dimensão física* do ambiente operacional é definida como “... as características e capacidades materiais, tanto naturais quanto manufaturadas, dentro de um ambiente operacional.” (US Army, 2022, p. 1-21). A *dimensão informacional* seria “... o conteúdo, os dados e os processos que indivíduos, grupos e sistemas de informação usam para se comunicar”, contendo “... a informação em si mesma, incluindo texto e imagens”, e inclui “... o fluxo e as vias da informação” (US Army, 2022, p. 1-22). A *dimensão humana* “...abrange pessoas e a interação entre indivíduos e grupos, como entendem informação e eventos, tomam decisões, geram vontade, e agem dentro de um ambiente operacional” (US Army, 2022, p. 1-22).

O FM 3-0 2022 enfatiza a importância do emprego da informação para o Exército dos EUA:

“As forças do Exército também usam informação para aumentar os efeitos da força física destrutiva ou disruptiva para criar efeitos psicológicos que quebram o moral, causam erro humano e aumentam incerteza. (...) O emprego de informação para confundir, manipular ou ludibriar pode induzir as ameaças a agir de maneiras que as tornam mais vulneráveis à destruição das forças do Exército. Empregar criativamente a informação pode permitir às forças do Exército obter surpresa, fazer com que as forças inimigas aloquem mal ou dispendam poder de combate, ou induzi-las a erro quanto à força, prontidão, localização e missões desejadas das forças amigas” (US Army, 2022, p. 2-5).

O FM 3-0 2022 insiste em que essas atividades realizadas pelo Exército dos EUA são distintas do guerrear informacional, que continua entendido como sendo realizada apenas pelas ameaças – inimigos ou adversários. Em particular, “... ameaças de porte semelhante ao dos EUA conduzem

guerrear informacional agressiva e continuamente para influenciar populações e tomadores de decisão” (US Army. 2022, p. 2-7), inclusive em situações de competição e de crise. O guerrear informacional é entendido como “... o emprego de atividades de informação (como operações no ciberespaço, guerrear eletrônico e operações psicológicas) orquestrado por uma ameaça para atingir objetivos.” (US Army. 2022, p. 2-7). Assim como na versão anterior, destaca-se que as ameaças de porte semelhante ao dos EUA “... empregam informação falsa, desinformação, propaganda e informação chocante para criar dúvidas, confundir, ludibriar e influenciar tomadores de decisão, forças e audiências-alvos dos EUA e seus parceiros”, com o acréscimo de que as ameaças de porte semelhante ao dos EUA podem usar o guerrear informacional para “... destruir capacidades essenciais baseadas em rede, como infraestrutura econômica, comunicações privadas e governamentais e malhas elétricas” (US Army, 2022, p. 2-8).

Alguns dos meios empregados pelas ameaças de porte semelhante ao dos EUA identificados pelo FM 3-0 2022 são os mesmos identificados do FM 3-0 2017: operações no ciberespaço; gestão de percepções; despistamento; guerrear eletrônico; destruição física. Entretanto, a segurança de operações saiu da lista, e entraram o “guerrear político” (*political warfare*); o “guerrear legal” (*legal warfare*); e o emprego de agentes atuando como interpostas pessoas (*proxies*) e atores não-estatais (US Army, 2022, p. 2-8).

3 ARCABOUÇO CONCEITUAL PARA DISCUSSÃO CRÍTICA DO ENQUADRAMENTO DOUTRINÁRIO DAS ATIVIDADES DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

3.1 GUERRA

Segundo Clausewitz: “*A guerra é, portanto, um ato de força para obrigar o oponente a submeter-se à nossa vontade*” (Clausewitz, 1984: 75). Do ponto de vista de sua finalidade, trata-se de fazer com que um adversário aja da maneira como queremos, independentemente do que ele queira fazer. Isso pode ser conseguido de diversas maneiras: pela persuasão, pela negociação, ou oferecendo-lhe uma compensação em espécie, serviço ou financeira, ou impondo-lhe um custo, como a negação do acesso a um benefício, ou uma demissão etc.; ou então pela força, de modo a subjugar sua resistência. *É essa última forma de levá-lo a submeter-se que se entende por guerra: os meios próprios da guerra são as forças físicas, a capacidade de infligir danos ao adversário.* Outras formas podem ocorrer junto com a guerra, e podem até ser afetadas por ela, mas, em si mesmas, são distintas dela. Se o adversário não cede antecipadamente, ele também vai ter que lutar; mas, se ele cede antecipadamente porque antecipou mentalmente o resultado da luta, o fato de a luta não ter ocorrido de fato não altera o fato de que *sua decisão ocorreu porque a luta foi travada em sua mente.* Assim, a atividade que caracteriza a guerra é a luta, o combate (*Kampf*, em alemão), *a atividade de combater* – mesmo quando ela só ocorre na mente de quem decide. Portanto, os principais conceitos, processos e fenômenos devem ser identificados e qualificados com base na sua relação com a atividade de combater.

Assim, *do ponto de vista dos Estudos Estratégicos como aqui entendidos*¹¹, a ideia de

¹¹ Como dito antes, esta não é a única perspectiva. Do ponto de vista do Direito Internacional, por exemplo, há inúmeras outras qualificações exigidas para que se identifique a ocorrência de uma guerra – alguns, talvez, tenham caído em desuso. Mas caracterizações como “guerras interestatais”, “guerras intraestatais”, “guerra civil”, “guerra assimétrica” e outras, mesmo quando empregadas fora de um debate jurídico, só fazem sentido quando informadas – ou talvez contaminadas – por ideias provenientes do mundo jurídico, incorporadas inadvertidamente, sem consciência dessa ambiguidade.

guerra inclui até mesmo lutas entre dois indivíduos que combatam empregando punhos, pés, unhas e dentes. Nada há nesse conceito que restrinja a atividade a “Estados Nacionais posteriormente ao Tratado de Vestfália” ou fórmulas jurídicas semelhantes. Por importantes que sejam para a conformação das decisões políticas e para formulações doutrinárias, tais considerações jurídicas são externas ao fenômeno. Além disso, *quaisquer situações em que haja a possibilidade emprego de força física para coagir ou dissuadir a ação de outrem são, do ponto de vista conceitual, analisáveis a partir das mesmas categorias utilizadas para a discussão da guerra, e estão incluídas então nessa mesma categoria geral “guerra”.*

3.2 FORÇAS MORAIS, TRINDADE ESQUISITA E CENTROS DE GRAVIDADE

A permanente reavaliação do curso a seguir à luz dos resultados alcançados e dos sacrifícios realizados para alcançá-los envolve diversos fatores. Um deles está relacionado às expectativas acerca da possibilidade de alcançar os objetivos, ou alguns deles, e de quais os sacrifícios necessários esperados para alcançá-los. Um aspecto importante dessa expectativa relaciona-se à disposição das forças em continuar lutando, tendo em vista uma série de fatores psicológicos. Por isso, apesar de o que distingue a guerra como atividade humana, em termos de seus meios, ser o emprego ou a possibilidade de emprego da força física, esses fatores psicológicos – na linguagem da época, “forças morais” – sempre estão presentes. Outro fator é a disposição da sociedade de continuar bancando os sacrifícios para viabilizar a continuação do esforço – o que também compõe, do lado da sociedade, o fenômeno das forças morais ou psicológicas. Por fim, existe a avaliação acerca da oportunidade de prosseguir os esforços, ou seja, o valor, a importância, a utilidade, os benefícios a advirem do eventual alcance dos objetivos ou de alguns deles, à luz dos sacrifícios esperados e das eventuais mudanças na disposição da sociedade em arcar com eles; essa avaliação é tipicamente considerada pelas lideranças políticas principais.¹²

A partir daí, Clausewitz sustenta que, para cada lado, a guerra seria uma “trindade esquisita”¹³ composta por um equilíbrio (que pode variar ao longo do tempo) entre as forças (contemporaneamente, as Forças Armadas), as lideranças políticas (ou “governo”) e a sociedade (ou “povo”). Dependendo das características desse equilíbrio, o emprego mais eficaz da força pode ser dirigido primordialmente a um dos elementos da trindade: o *centro de gravidade*, o ponto ótimo para o emprego da força, pode ser, conforme a situação, a capacidade de lutar; a disposição da sociedade em bancar a luta; ou a percepção das lideranças acerca do valor ou da oportunidade de continuar perseguindo aqueles objetivos. A tendência predominante é atuar diretamente sobre as forças, pois um enfraquecimento significativo delas é a melhor garantia de que o oponente não conseguirá alcançar seus objetivos às nossas custas; mas não é a única possibilidade, e é muito custosa, além de não estar realisticamente disponível para um lado substancialmente mais fraco que seu oponente. É possível influenciar governos e populações de diversas maneiras; mas o que caracteriza a guerra é que essa tentativa de influenciá-los é feita a partir do emprego da força física – que pode ou não ser apoiada por esforços de outro tipo.

¹² Note-se que, em sociedades com baixo grau de divisão social do trabalho, as mesmas pessoas lutam, sustentam a luta e decidem sobre como conduzi-las; ou seja, os três tipos de consideração são feitos pelas mesmas pessoas; mas continuam sendo feitas. A sugestão de que, por causa dessa ideia de “trindade”, a teoria clausewitziana da guerra pertenceria exclusivamente ao mundo dos Estados Nacionais pós-Vestfália é inteiramente improcedente.

¹³ O termo em alemão é *wunderliche*.

3.3 GUERREAR, INTELIGÊNCIA E COMUNICAÇÕES

Embora as ideias exploradas a seguir não pertençam *intrinsecamente* à ideia de guerra, elas na prática fazem parte do “guerrear”. Há várias delas, podendo-se arguir que as mais importantes seriam a ideia de armamento; a ideia de logística; e as ideias associadas de inteligência; comando e controle; e comunicações. Como o foco desse artigo é sobre atividades relacionadas à informação e ao guerrear informacional, por razões de espaço, as ideias de armamento e de logística não serão tratados aqui.

3.4 INTELIGÊNCIA, COMUNICAÇÕES E COMANDO E CONTROLE

As atividades voltadas para a *obtenção, processamento, análise, armazenamento e difusão* dessas informações (e para *negar* informações a outrem) são cruciais na condução da guerra. Essas informações são de diversos tipos: (i) informações sobre as forças que poderão ser empregadas pelo oponente num determinado enfrentamento, ao longo de sua duração estimada, bem como sobre o ambiente em que o enfrentamento ocorre ou ocorrerá; (ii) informações sobre o total das forças à disposição do oponente, imediatamente ou ao longo da duração da guerra, que poderão ser usadas em enfrentamentos futuros e sobre as características do teatro em que se desenrolarão as atividades; e ainda (iii) sobre os objetivos do oponente e seus potenciais aliados, qual seu grau de comprometimento com a guerra, quanto de sacrifício estaria disposto a fazer para alcançar seus objetivos, por quanto tempo, o que poderia alterar essa disposição, qual o grau de coesão entre as lideranças quanto à guerra, em que medida a população apoia ou não as hostilidades, o que poderia alterar esse apoio e outras questões semelhantes. Essas informações (ou as informações falsas que se quer levar a um adversário) têm que ser armazenadas para que possam ser consultadas quando necessário, e têm que chegar a seus destinatários; vale o mesmo para um outro grupo de informações, que são as relacionadas diretamente ao funcionamento da cadeia de comando, ou seja, as de *comando e controle*.

Se essas atividades são importantes, adversários tentarão impedir que sejam realizadas a contento, ou tentarão confundi-los com informações falsas. Tentativas de obter, impedir, inviabilizar, atrasar ou distorcer informações podem envolver diretamente a possibilidade de dano físico, destruição ou morte. Num mundo em que ainda não existiam telecomunicações, interceptar um mensageiro ou tentar subtrair-lhe a correspondência quando dormindo ou com a atenção voltada para outra atividade envolvia a possibilidade de que ele reagisse de alguma forma, e podia ser necessário dispor de uma força que evitasse ou neutralizasse sua reação – o que podia inclusive ensejar que o mensageiro fosse acompanhado por alguma escolta armada. Num mundo em que não existiam sensores para obter informações a longa distância, em plataformas móveis ou instalações fixas, as informações teriam que ser obtidas mediante alto risco para aqueles que as fossem buscar, o que também ensejaria a oportunidade de ação adversa armada para neutralizá-la, e eventualmente a alocação de forças para proteger a atividade de obtenção. Em tais situações, era possível que enfrentamentos ocorressem ao tentar obter, adulterar e proteger informações ou ao transmitir, impedir a transmissão, proteger a transmissão ou adulterar mensagens (inclusive as relacionadas a comando e controle); o perigo de injúria séria ou morte por confrontos era inerente à realização daquelas tarefas. Entretanto, essas atividades não eram chamadas de “guerrear informacional” ou de “guerra informacional”.¹⁴

¹⁴ A equivalência entre as atividades realizadas por meio das comunicações entre computadores e essas outras realizadas antes da existência de tais equipamentos é também destacada por Rid (2013), de maneira bastante convergente à exposta aqui.

3.5 COMUNICAÇÃO DE MASSA E PROPAGANDA¹⁵

O desenvolvimento de transportes, comunicações (incluindo as telecomunicações e a comunicação de massa), sensores e computadores¹⁶ modificou drasticamente as condições de realização das atividades relacionadas à informação e à comunicação, inclusive na guerra. As comunicações com fio permitiram a transmissão bem mais rápida de informações, diminuindo ou eliminando as oportunidades para enfrentamentos relacionados às ações de ou contra mensageiros; permitiram também novas maneiras de interromper e de interceptar aquelas informações, com muito menor risco para as pessoas que as realizavam. O uso do espectro eletromagnético para obtenção de informações e sua transmissão; a proliferação do registro de imagens; e novas plataformas para sensores e transmissores multiplicaram as oportunidades de produção e circulação de informações, e ampliaram as possibilidades de interceptação e de despistamento – com muito menos risco para as pessoas que as realizam¹⁷.

A confluência desses desenvolvimentos com a generalização da alfabetização e o consumo de massa levou ao surgimento da comunicação de massa e da cultura de massa: as grandes empresas jornalísticas, as indústrias cinematográfica e fonográfica, a radiodifusão e a televisão. Até então, a única forma de comunicação em maior escala existente, os jornais, era caracterizada por veículos eminentemente locais e regionais, com circulação restrita, fazendo com que não compensasse empregar grandes esforços diretamente junto à população – que, de resto, não era amplamente alfabetizada. Com a mudança, tornou-se praticável levar informações (verdadeiras ou falsas) – inclusive com imagens – diretamente à população do oponente, sem intermediação de governos, furando bloqueios impostos por censores. Era possível, ainda, convencer ou aliciar repórteres ou editores nas grandes empresas jornalísticas, ou até mesmo “plantar” jornalistas com o objetivo de divulgar informações de interesse próprio. Tornou-se possível explorar tensões, incertezas e desconfianças entre o público do adversário e entre este e suas lideranças políticas. Dito de outro modo: tornou-se mais viável concentrar esforços na disposição de lutar das sociedades, tanto as próprias quanto as dos oponentes; *os públicos se tornaram mais viáveis como centros de gravidade*. Não é por acaso que o Século XX assistiu ao surgimento e à consolidação da publicidade e da propaganda, e da propaganda de guerra em especial.

Aquilo que hoje é conhecido como *propaganda*¹⁸ – “... a tentativa deliberada de persuadir pessoas a pensarem e se comportarem do modo desejado” (Taylor, 2003, p. 6) – não é um fenômeno recente. Como destacado por Taylor (2003), pinturas, poemas épicos, estelas de reis e construções monumentais eram também obras de propaganda, do tipo menos imediatista, de efeitos demorados e duradouros; por sua vez, parte das atividades de profetas, arautos, menestrelis, sacerdotes, oráculos, os discursos e arengas antes de batalhas ou marchas também são formas de propaganda mais imediata, voltadas para situações específicas. Essas duas formas são voltadas principalmente para os públicos

¹⁵ Essa seção baseia-se fortemente em Diniz (2023a; 2023b).

¹⁶ Smil (2005; 2006); Mazarr et al. (2019).

¹⁷ Rid (2013) também destaca esse aspecto de que as atividades relacionadas a informações e comunicações por meio de telecomunicações e da comunicação entre computadores enseja muito menos oportunidades de danos físicos para os agentes envolvidos.

¹⁸ O termo *propaganda* começa a ser empregado durante a Contra-Reforma, quando o Papa Gregório XV estabeleceu a *Sacra Congregatio de Propaganda Fide* (Sagrada Congregação para a Propagação da Fé). Como bem destacado por Welch, o termo foi posteriormente empregado “... para qualquer organização voltada para a difusão de uma doutrina, depois para a doutrina propagada e, por fim, aos métodos empregados para realizar a disseminação” (Welch, 2014).

próprios, de modo a fazer com que as pessoas lutassem ou apoiassem a luta¹⁹. A propaganda dirigida ao inimigo, que Taylor (2003, p. 8) chama de *guerrear psicológico (psychological warfare)*²⁰, tendia a ser mais restrita e imediata – por exemplo, no cerco a cidades ou fortalezas, ou na iminência de um combate –, em função das dificuldades práticas de acesso direto às forças ou populações adversas, e do pouco resultado esperado: é amplamente reconhecido que a propaganda é bem mais eficaz quando empregada para reforçar opiniões e crenças que suas audiências já têm (Welch, 2014; Ellul, 1973).

Porém, na I Guerra Mundial é que a propaganda foi empregada de maneira organizada, profissional, científica (Welch, 2014). Atuar nesse contexto exigia significativa especialização técnica e investimento de recursos organizacionais. Boa parte desse esforço acarretava riscos baixíssimos para aqueles que os realizavam. Após a guerra, entretanto, investigações revelaram falsidades (principalmente pela divulgação de meias-verdades e exageros e pela censura à circulação de informações indesejadas e menos por invenção pura e simples de mentiras) e manipulações de tal ordem que geraram um enorme mal-estar com a ideia de propaganda (Miller, 2004); a desconfiança se tornou tão grande que, quando os primeiros relatos de atrocidades cometidas pelos nazistas começaram a circular, houve relutância do público a aceitá-los (Taylor, 2003, p. 197). No idioma inglês, o termo ficou tão contaminado pela ideia de falsidade que se tornou pejorativo. Vários eufemismos surgiram para designar atividades que empregam comunicação para “persuadir as pessoas a pensarem e agirem da maneira desejada” – isto é, propaganda: “*De fato, termos como guerrear informacional, diplomacia pública, engajamento global, gestão de percepções e comunicação estratégica foram utilizados como descritores para as abordagens cada vez mais sofisticadas e organizadas da gestão do espaço informacional.*” (Robinson, 2014).

Sem dúvida, com as telecomunicações e consumo de massas, extensão da participação política pelo voto e a expansão da alfabetização, novas maneiras de afetar os públicos, próprios e adversários, impactando na guerra, tornaram-se disponível a governos e forças.

3.6 REDES DE COMPUTADORES, PLATAFORMAS DE MÍDIAS SOCIAIS E O GUERREAR INFORMACIONAL ²¹

A partir dos anos 1990, outros fenômenos novamente alteraram significativamente o ambiente informacional:

- Surgiram os canais de TV dedicados 24 horas por dia a notícias, com a competição pelos “furos” desincentivando a corroboração de informações;
- A disseminação dos computadores aumentou a quantidade de informação armazenada e disponível, e reduziu os tempos de processamento;

¹⁹ As formas mais demoradas e duradouras também estavam voltadas para populações recentemente subjugadas, de modo a desencorajá-las a resistir e, ao longo do tempo, fazer com que compartilhassem as perspectivas, valores, conhecimentos e tradições da sociedade que os subjugara.

²⁰ O emprego mais corrente dessa expressão não é exatamente igual à definição que lhe é dada por Taylor. Às vezes, ele é reservado, pelo menos atualmente, para atividades conduzidas por forças contra as forças ou a população hostis, com um alcance bem mais imediato e circunscrito; a tentativa de persuasão voltada para a população em geral é frequentemente descrita por eufemismos como *guerrear político (political warfare)*, *comunicação estratégica*, *diplomacia pública* etc. Por isso é que, em alguns documentos doutrinários dos EUA, por exemplo, a expressão *operações psicológicas* foi substituído por *operações militares de apoio informacional* (MISO, da sigla em inglês) quando realizadas pelas forças dos EUA e parceiras, ficando a expressão *operações psicológicas* reservada para as atividades semelhantes realizadas pelas “ameaças” (no sentido doutrinário vigente).

²¹ Essa seção baseia-se fortemente em Diniz (2023a; 2023b).

- A digitalização de imagens e de sons facilitou e barateou a sua produção, armazenamento e circulação;
- A onipresença da Internet barateou a transmissão de mensagens e informações, redefiniu as necessidades de seu armazenamento, multiplicou as interações e transações eletrônicas e a distância, inicialmente com textos, e posteriormente também com sons e imagens digitalizados;
- A Internet reconfigurou também várias atividades, com destaque para o comércio, as finanças, o jornalismo e a publicidade;
- Redes privadas reorganizaram os acessos a dados e as comunicações internas das organizações;
- Novos sensores multiplicaram, por várias ordens de grandeza, a quantidade de informações a serem armazenadas, processadas e analisadas;
- Surgiram as plataformas de mídias sociais, facilitando interações baratas e praticamente instantâneas entre pessoas em praticamente qualquer lugar do planeta;
- O acesso a redes de computadores por telefonia móvel e o surgimento dos *smartphones* potencializaram esses acessos, interações e transações;
- O desenvolvimento da Inteligência Artificial viabilizou procedimentos de categorização e recomendação com graus até pouco tempo atrás inimagináveis de segmentação do público;
- Assim, a produção e a circulação de informações em toda a parte do mundo em que vigem essas condições modificaram-se substancialmente, alterando significativamente a circulação de ideias e os debates sobre elas.

Esse ambiente informacional se caracteriza pela extraordinária descentralização das atividades informacionais: produção, armazenamento, processamento, análise, difusão e seleção das informações a que cada indivíduo opta por se expor – deliberadamente, ao aderir voluntariamente a um canal ou ao seguir um influenciador, uma organização ou, na verdade, a qualquer pessoa; ou, inconscientemente, ao fazer opções que são registradas e analisadas, permitindo a elaboração de um perfil a partir do qual as plataformas selecionarão as informações, notícias, propagandas ou até mesmo mensagens de contatos que serão mostrados prioritariamente ao usuário. Do ponto de vista da condução da guerra, essa descentralização tem uma consequência peculiar: enquanto as mudanças anteriores atuaram no sentido de facilitar o acesso aos públicos adversários de modo a tentar solapar sua disposição de sustentar a luta ou de minar sua confiança nas lideranças políticas e combatentes, esse ambiente informacional intensamente descentralizado atua no sentido contrário. Plataformas podem bloquear conteúdos; plataformas sediadas em outros países têm grande facilidade para não atender a demandas de outros governos; indivíduos podem filtrar conteúdos; o enfraquecimento da credibilidade das grandes organizações de notícias, e a crise de seus modelos de negócios, implicou uma desvalorização relativa das informações produzidas e/ou veiculadas por elas, e aumentou a credibilidade das informações provenientes de outras fontes, por menos qualificadas que possam ser. Se já havia antes uma tendência de privilegiar mensagens provenientes de fontes familiares e que confirmam opiniões prévias, aquela tendência foi potencializada pelo novo “balanço de credibilidade”,

com ampla desvantagem para governos e lideranças adversos²², e vantagem para o relacionamento entre governos e populações. Se as mudanças anteriores possibilitaram que as populações se tornassem os alvos principais dos esforços, as novas realidades desfavorecem a propaganda centralizada dirigida a um público muito amplo – embora sejam muito mais adequadas à propaganda voltada para nichos específicos, dada sua alta capacidade de segmentação.

Essas mudanças reforçaram a outra tendência relativa às atividades informacionais na guerra: a realização da imensa maioria dessas atividades acarreta risco mínimo ou nenhum para os indivíduos que as realizam – a não ser que as plataformas e as instalações em que algumas daquelas atividades são realizadas sejam atingidas; mas, em tais situações, o problema é de proteção de instalações, e não um risco inerente à realização da atividade. Em outros casos, plataformas, instalações e outros componentes da infraestrutura material do ambiente informacional funcionam regularmente sem a presença, ou presença apenas circunstancial, episódica, de seres humanos, como no caso de satélites, da imensa maioria das estações de rádio base, ou de cabos submarinos de conexão de Internet. A informação armazenada em dispositivos eletrônicos conectados à Internet pode ser acessada e/ou adulterada sem que o agente que a esteja acessando se exponha a risco de injúria física. A proteção contra esse tipo de atividade também não expõe seus agentes ao risco de injúria física. Vale o mesmo para a informação transmitida por sinais elétricos ou rádio.

A exceção é quando a informação tem que ser obtida mediante algum tipo de intrusão envolvendo seres humanos – por exemplo, quando uma ou mais pessoas tentam acessar presencialmente uma área, uma instalação, um arquivo para obter informação sobre eles ou contida neles; ou quando uma aeronave tripulada adentra um determinado espaço para obter algum tipo de informação. Nesses casos, a realização da atividade envolve o risco de morte ou dano físico significativo. Nada disso se aplica, porém, a atividades de propaganda conduzidas a distância e nem a atividades realizadas no “ciberespaço”. Boa parte das atividades informacionais hoje carece do atributo fundamental da atividade bélica: a produção e a exposição ao risco de dano físico, injúria permanente ou morte decorrente do confronto entre forças físicas. Não obstante, precisamente essas atividades menos expostas à característica fundamental da guerra vieram a ser designadas recorrentemente (embora não universalmente) como “guerrear” ou “guerra”: “guerra eletrônica” ou guerrear eletrônico; “ciberguerra”, “guerra cibernética”; “guerra psicológica”; e “guerra informacional” ou “guerrear informacional”²³. Isso é ainda mais surpreendente porque, ao contrário das atividades combatentes propriamente ditas – em que horas e mais horas de treinamento, estudo, prática e exercícios são voltados para atividades que têm nenhum ou quase nenhum emprego fora do combate –, naqueles tipos de atividades, as principais competências cognitivas e comportamentais são basicamente as mesmas exigidas para atividades semelhantes executadas em atividades empresariais, sociais e até individuais fora do mundo do combate. Mesmo atividades de engenharia tendem a ser mais especializadas para as forças armadas em relação a suas contrapartes civis do que as atividades informacionais; não obstante, ninguém fala em “guerra” ou “guerrear” “de engenharia” (ou “engenharial”).

²² Essa caracterização teve que ser feita de maneira necessariamente sucinta, infelizmente. Remete-se o leitor para os ensaios de Diniz (2023a; 2023b) para mais detalhes.

²³ Novamente, reitero a importância da análise metódica feita por Rid (2013) a respeito da drástica redução de potencial de dano por emprego de força física característica do atual ambiente informacional, bem como sua discussão da inadequação dos conceitos de “cyberwar”, “cyber warfare”, “cyber space” e, mais interessantemente ainda, de “cyber space” como um “quinto domínio” (Rid, 2013, especialmente pp. 163-174).

4 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DOUTRINÁRIOS À LUZ DO ARCABOUÇO CONCEITUAL

4.1 GUERRA E O “CONTÍNUO DE COMPETIÇÃO”

No FM 3-0 2022, há um contínuo e progressivo desviar-se, desde a citação original de Clausewitz até a definição formal de guerra do manual como “... *um estado de conflito armado entre diferentes nações, entidades semelhantes a Estados ou grupos armados para atingir objetivos de política*”; para, em seguida, substituir a ideia de “conflito armado” por “emprego de violência” e identificar como seus três elementos: ser um empreendimento humano; inerentemente caótico e incerto; e lutado para atingir um propósito político – sem incluir, portanto, a ideia de conflito armado ou mesmo de emprego de violência como um dos elementos; e, por fim, esclarecer que “...*nem toda violência para ganho político causa uma guerra*”. Essa deriva de definições traz imediatamente alguns problemas.

Ao dizer que nem toda violência para ganho político está relacionada à guerra, *contradita-se* a afirmação anterior, segundo a qual o que distinguiria a guerra de outras atividades humanas seria a ameaça ou emprego de violência para atingir propósitos políticos. Essas duas afirmações são mutuamente contraditórias. A contradição não seria resolvida jogando o foco em “causar uma guerra”; o que se disse antes não é que a ameaça ou o emprego de violência para atingir propósitos políticos *causariam* uma guerra, mas sim que *são o que distingue a guerra* de outras atividades humanas. Por outro lado, enfatizar a ideia de “causa” também significa contradizer a afirmação anterior, pois, nesse caso, para que a formulação faça algum sentido, a guerra teria que ser um *efeito* do emprego de violência para fins políticos, e, portanto, tem que ser algo distinto daquilo – implicando, obviamente, que *não é nem pode ser* “a ameaça ou emprego de violência para atingir propósitos políticos” o que “distingue a guerra no contexto militar de outras atividades humanas”. Assim, temos um problema significativo de *inconsistência interna*, independentemente do entendimento que se possa ter de guerra. O que o FM 3-0 2022 nos apresenta são dois entendimentos de guerra mutuamente excludentes, contraditórios entre si.

Outro problema é que, ao caracterizar “ataques no ciberespaço” como “um novo tipo de violência”, “de nível baixo”, a ideia de violência começa a ser descaracterizada, tornando-se praticamente inútil como elemento distintivo²⁴. Há outros empregos correntes do termo “violência”, pertinentes em outros contextos – por exemplo, injúrias verbais ou comportamentos abusivos como “violência psicológica”; mas, sem o risco de morte ou dano físico incapacitante a seres humanos, a ideia de guerra passa a incluir qualquer tipo de conflito em que haja algum grau de agressividade envolvido, e qualquer disputa pode ser caracterizada como “guerra”.

Por fim, resta ainda o problema de que os “baixos níveis” e “novos tipos de violência” referidos no FM 3-0 2022 não “*disparam [trigger] respostas militares significativas*”. O que seria “resposta militar”? (i) uma resposta conduzida por uma organização militar ou (ii) uma resposta que envolva o emprego de força física? Se (i), não há por que imaginar que, por exemplo, respostas típicas das atividades no “ciberespaço” não sejam consideradas significativas; se (ii), não há por que supor que, por exemplo, um ataque de *malware* deva ser respondido com, digamos, um bombardeio ou uma salva de mísseis.

Tendo em vista os propósitos doutrinários, faria muito mais sentido, no contexto dessa

²⁴ Também aqui, remetemos o leitor a Rid (2013, particularmente o capítulo 2) para uma discussão lúcida e aprofundada.

discussão, ser rigoroso no emprego do termo “violência”, distinguindo-o de seu emprego corrente; fora isso, esse emprego é mais afeito à propaganda, e não ao pensamento rigoroso. É razoável concluir que essa confusão referente a violência, uso da força, conflito armado é que levou à mudança salientada anteriormente, da ideia de um “contínuo do conflito” que iria da paz até a guerra – em que a distinção entre paz e guerra já ficava obscurecida – para a de um “contínuo de competição” em que até mesmo as ideias de paz e de guerra saem de cena. A ideia de que “baixos níveis de força letal podem fazer parte da competição aquém do conflito armado” é surpreendente, beirando o incompreensível: a ideia de que “baixos níveis de força letal” possam ser empregados está em manifesta contradição com a ideia que se trata de uma situação de competição “aquém do conflito armado”.

Essa ambiguidade e essa indistinção podem ter outros efeitos nocivos. Em função da intensidade potencial da ameaça existencial que situações de guerra trazem, as sociedades tendem a suspender ou enfraquecer restrições a comportamentos e atividades a que normalmente seus cidadãos estão sujeitos, concedendo maior liberdade de ação a governantes e combatentes no enfrentamento de situações tão perigosas. Aquelas restrições existem porque são percebidas como mais consistentes com valores sociais vigentes, e mais adequadas a preservá-los. Situações de guerra mudam o balanço entre perigos aos valores e o peso das restrições. A banalização da suspensão ou redução de limites e restrições pode pôr seriamente em risco aqueles valores – no mínimo pela regularidade de sua inobservância – e tende a ser socialmente malvista e contraproducente. Ao enfraquecer-se a distinção entre paz e guerra, a separação entre esta e a condução cotidiana da política internacional não fica clara (Libiseller; Milevski, 2021, p. 104), e dispositivos éticos e jurídicos que protegem valores sociais muito caros são postos em xeque (Echevarría, 2015).

4.2 GUERREAR

Quanto a como conduzir as atividades na guerra, o FM 3-0 2022 inicialmente identifica, como já visto, duas categorias: o guerrear convencional e o guerrear irregular, sendo este distinto do primeiro por seus propósitos (erodir legitimidade preservando a própria, influenciar e exaurir recursos preservando os próprios, “*ao invés de derrotar suas forças armadas*”) e por seus meios (a proeminência dos meios não-militares). A pergunta é: o que significa “derrotar suas forças armadas”? É necessariamente destruí-las? Ou basta que seus líderes abram mão, parcial ou integralmente, de seus objetivos? Se não se tratar da segunda opção, os objetivos políticos ficariam em segundo plano, subordinados ao de “derrotar” (que, nesse caso, seria destruir) as forças armadas do oponente; mas, se se trata do segundo, a distinção entre guerrear convencional e guerrear irregular se reduziria à maior ou menor proeminência dos “instrumentos não-militares” – mas que, por outro lado, são também empregados em situação de guerrear convencional. Aqui, também, aparece uma distinção que, nos termos apresentados, fica sem sentido e/ou contraria os entendimentos trazidos anteriormente.

4.3 GUERREAR INFORMACIONAL, OPERAÇÕES INFORMACIONAIS, ATIVIDADES INFORMACIONAIS

No que concerne ao emprego de comunicações e de informações na guerra, a versão mais recente da doutrina do Exército dos EUA traz múltiplos termos fundamentalmente equivalentes ou distinções sem sentido, ou termos designando as mesmas atividades, mas com nomes diferentes, numa tentativa de desvincular essas atividades de suas conotações negativas quando aquelas são realizadas pelas forças próprias ou aliadas e estigmatizá-las quando realizadas pelos oponentes. Só isso explica

que, por exemplo, as mesmas atividades de “despistamento” e de “gestão das percepções” – um eufemismo para propaganda – sejam enquadradas como “guerrear informacional” quando realizadas pelas “ameaças” e como “operações informacionais” ou “busca de vantagens informacionais” quando realizadas pelos EUA e seus parceiros, ou que “operações no ciberespaço” sejam um “tipo de violência” quando cometido pelas ameaças, mas não quando cometidas pelas forças dos EUA e seus parceiros.

Para além desse jogo de cena verbal, há um problema adicional em termos conceituais. A ausência de risco de morte ou dano físico significativo intrinsecamente associado às atividades de propaganda realizadas a distância e às atividades realizadas em computadores torna inapropriada sua designação como “guerrear informacional”. A rigor, ações realizadas em ou entre computadores e que afetem apenas a disponibilidade, a integridade e o sigilo de informações armazenadas eletronicamente envolvem apenas a manipulação de fluxos elétricos de curta e de longa duração. Esses danos podem ter enorme impacto negativo sobre o oponente, mas incluem-se claramente no domínio tradicional da espionagem, da contraespionagem, da inteligência e da contrainteligência²⁵. A diferença é quando essas atividades redundam em algum dano físico: por exemplo, a adulteração de softwares de gestão de operação de maquinário pode levar a danos significativos ou mesmo à destruição dos equipamentos. Nesse caso, temos um caso claro de sabotagem, que, ao invés de ser executada pela ação encoberta de um grupo de indivíduos usando, digamos, explosivos contra equipamentos e instalações, temos a infiltração direta de instruções, podendo ser a distância — por meio da comunicação entre computadores — ou mais proximamente, quando um indivíduo insere, por exemplo, um dispositivo USB em um computador. O ponto aqui é que, caso essa ação seja conduzida por meio da comunicação entre computadores ou mesmo mais diretamente, *o dano a ser produzido não está num “nível mais baixo de violência”* do que se fosse conduzida por um grupo com explosivos: o dano em si estaria exatamente no mesmo grau – mas com bem menos potencial de dano para as pessoas físicas envolvidas (inclusive os alvos). O fato de ser realizada por meio da comunicação entre computadores ou por meio de um acesso direto é irrelevante.

Mesmo o termo “operações informacionais” é inapropriado, em função de sua forte associação com atividades de combate propriamente ditas. Desse modo, parece mais apropriado seguir uma pista do próprio FM 3-0 2022, ao esclarecer um ponto relacionado aos guerreares convencional e irregular:

“Essas categorias amplas [Nota: guerrear convencional e guerrear irregular – ED] descrevem as abordagens gerais do guerrear. Outras categorias visam a descrever os meios dominantes empregados numa aplicação particular da força, como, por exemplo, ‘guerrear informacional’ [information warfare], ‘guerrear cibernético’ [cyber warfare], ou ‘guerrear antissubmarino’ [anti-submarine warfare]. Nesses casos, os termos ‘guerrear’, ‘operações’ e ‘atividades’ são utilizados intercambiadamente”. (US Army, 2022, p. 1-8).

Por sua vez, embora uma *operação*, de acordo com o *DoD Dictionary*, seja “[u]ma ação militar ou a execução de uma missão militar estratégica, operacional, tática, de serviço, de treinamento ou administrativa” (Joint Chiefs of Staff, 2021, p. 159), seu entendimento principal, conforme o mesmo documento, é que se trata de “... uma sequência de ações táticas com um propósito comum ou tema unificador” (id., ibid.). Assim, ao invés de “utilizá-los intercambiadamente”, o mais adequado seria reservar os termos ‘guerrear’ e ‘operações’ para situações que envolvam combate propriamente

²⁵ Rid (2013) as classifica como atividades de sabotagem, espionagem e subversão.

dito – ou ‘atividades cinéticas’, no jargão hoje em voga –, e designando os outros tipos de ações pelo termo mais genérico atividades. Assim, seria mais apropriado falar de *atividades informacionais* e de *atividades cibernéticas*. Ressalte-se que isso já tem precedente doutrinário nos EUA: com efeito, o FM 3-13 2013 – cuja versão atualmente vigente, de 2016, é chamado de *Operações Informacionais*, assim como suas versões anteriores à de 2013 – era designado como *Atividades de Informe e Influência* (*Inform and Influence Activities*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse texto, foram analisadas as versões mais recentes das concepções doutrinárias do Exército dos EUA relacionadas à guerra, ao guerrear e ao que chamam de “guerrear informacional”, “operações informacionais” e “vantagens informacionais”. A análise revela inconsistências internas, mas também chama a atenção para o fato de que algumas das formulações pecam pela ausência de rigor de um modo bastante negativo, pois, ao invés de contribuir para maior clareza, parecem antes prejudicá-la; e, ao invés de expressar valores solidamente enraizados na sociedade estadunidense, parecem antes, sutilmente, desviarem-se deles – ainda que de maneira não intencional.

De toda essa análise, é possível avaliar que, além de seus propósitos doutrinários típicos – unificar entendimentos, facilitar a coordenação de atividades etc. –, certas formulações doutrinárias do Exército dos EUA têm atualmente um efeito propagandístico, ao:

- Ampliar demasiadamente o escopo das situações em que haveria menos restrições jurídicas a determinadas atividades;
- Multiplicar eufemismos, minimizando os significados negativos conotativamente associados à realização de determinadas atividades;
- E enfatizar as conotações negativas associadas a essas atividades, quando realizadas por outros atores, principalmente os hostis aos EUA e a seus parceiros.

Ao fazê-lo, corre-se o risco de comprometer a razão básica de ser das formulações doutrinárias, ou seja, evitar ambiguidades e unificar entendimentos. Além disso, uma eventual anuência societal, principalmente se juridicamente expressa, à expansão de atividades sujeitas a menos restrições embutiria, ao menos potencialmente, o risco de um enfraquecimento da proteção a determinados valores, até hoje tidos como muito caros à população estadunidense, e também a outros povos e países. A prudência recomendaria uma avaliação muito profunda desses riscos antes da adoção, imitação, importação ou aproveitamento desses entendimentos.

Como se trata de um texto crítico e de análise, houve-se por bem não propor formulações alternativas. Afinal, tratando-se de análise de formulações de doutrinas de contextos sociais mais distantes, a clareza com relação aos constrangimentos, por parte deste autor, é ainda menor. Porém, a intenção aqui é, principalmente, colaborar não tanto com os formuladores de doutrina do Exército dos EUA, mas com os formuladores de doutrina no Brasil, e no Exército Brasileiro em particular²⁶. É muito evidente que formulações doutrinárias das forças dos EUA são muito influentes, e por motivos facilmente compreensíveis. Nem por isso, essas formulações devem estar imunes ao crivo da análise criteriosa – na verdade, este é um motivo adicional, e da maior importância, para fazê-lo. Espera-se que o texto contribua para essas discussões.

²⁶ Esse texto foi produzido no contexto da atividade do autor como pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos da 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército Brasileiro.

REFERÊNCIAS

- CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton (NJ), Princeton University Press, 1989.
- DINIZ, Eugenio, 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, UFRJ, mimeo. (Doctoral Dissertation).
- Diniz, Eugenio. 2010a. “Epistemologia, história e estudos estratégicos: Clausewitz versus Keegan”. *Contexto Internacional* vol. 32 (1), pp. 39-90.
- Diniz, Eugenio. 2010b. “Clausewitz”. In: Medeiros, Marcelo de Almeida; Duarte Villa, Rafael; Costa Lima, Marcos; Reis, Rossana Rocha (orgs.). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo, Hucitec, pp. 152-184.
- Diniz, Eugenio. 2023a. “Mapeamento Preliminar da Trajetória das Discussões sobre ‘Ambiente Informacional’ e ‘Guerrear Informacional’”. *Análise Estratégica* 30 (3), pp. 69-97.
- Diniz, Eugenio. 2023b. “‘Guerrear informacional’ e atividades de influência no ambiente informacional contemporâneo: Uma avaliação preliminar.” *Análise Estratégica* 31 (4), pp. 61-82.
- Diniz, Eugenio; Proença Júnior, Domício. 2014. “A Criterion for Settling Inconsistencies in Clausewitz’s *On War*”. *Journal of Strategic Studies* Volume 37, 2014 - Issue 6-7, pp. 879-902.
- Diniz, Eugenio; Proença Júnior, Domício. s.d. *O fenômeno guerra*. mimeo.
- ECHEVARRÍA, Antulio. “How should we think about ‘Gray-Zone’ Wars?” *Infinity Journal*, 5: 1 (Fall), 2015. pp. 16-21.
- ELLUL, Jacques. 1973. *Propaganda: The Formation of Men’s Attitudes*. New York, Vintage Books.
- GILLAN, Kevin; PICKERILL, Jenny; WEBSTER, Frank. 2008. “The Information Environment of War”. *Sociology Compass* 2/6, pp. 1833-1847.
- Joint Chiefs of Staff. 2021. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* Washington (DC), Department of Defense.
- LIBISELLER, Chiara; MILEVSKI, Lucas. “War and Peace: Reaffirming the Distinction”. *Survival*, 63 (1), February-March, 2021. pp. 101-111.
- MAZARR, Michael J.; BAUER, Michael Ryan; CASEY, Abigail; HEINTZ, Sarah Anita; MATTHEWS, Luke J. 2019. *The emerging Risk of Virtual Societal Warfare: Social Manipulation in a Changing Information Environment*. Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- MILLER, Mark Crispin. 2004. “Introduction”. In: BERNAYS, Edward. 2004. *Propaganda*. New York, IG Publishing.
- Proença Jr., Domício; Diniz, Eugenio; Raza, Salvador Ghelfi. 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Rid, Thomas. 2013. *Cyber War will not take place*. Oxford, Oxford University Press.

- ROBINSON, Pers. 2014. “‘Telling it like it is’: Contemporary war, propaganda, media and the state.” In: WELCH, David (ed.). *Propaganda, Power and Persuasion: From World War I to Wikileaks*. New York, Tauris & Co. Ltd.
- SCHUDSON, Michael. 2013 [1984]. *Advertising, The Uneasy Persuasion: Its dubious impact on American Society*. London, Routledge
- Smil, Vaclav. 2005. *Creating the Twentieth Century: Technical innovations of 1867-1914 and their lasting impact*. Oxford, Oxford University Press.
- Smil, Vaclav. 2006. *Transforming the Twentieth Century: Technical innovations and their consequences*. Oxford, Oxford University Press.
- Taylor, Philip M. 2003. *Munitions of the mind: A history of propaganda from the ancient world to the present day*. Manchester (UK), Manchester University Press.
- US Army. 2016. *Field Manual no. 3-13 — Information Operations*. Washington, DC, Department of the Army.
- US Army. 2017. *Field Manual no. 3-0 — Operations*. Washington, DC, Department of the Army.
- US Army. 2019. *Army Doctrine Publication no. 1-01 — Doctrine Primer*. Washington, DC, Department of the Army.
- US Army. 2023. *Army Doctrine Publication No. 3-13 — Information*. Washington, DC, Department of the Army.
- WELCH, David. 2014. “Opening Pandora’s Box: Propaganda, Power and Persuasion”. In WELCH, David (ed.). *Propaganda, Power and Persuasion: From World War I to Wikileaks*. New York, Tauris & Co. Ltd.

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

O POTENCIAL DA PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-ÍNDIA NO SETOR DE DEFESA

THE POTENTIAL OF THE BRAZIL-INDIA STRATEGIC PARTNERSHIP IN THE DEFENSE SECTOR

ANDRÉ TAVARES DA SILVA E ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

Brasil e Índia são atores regionais emergentes relevantes, cujas relações são marcadas pela proximidade de pontos de vista em termos político-institucionais que se manifestam no campo internacional, particularmente no âmbito dos mecanismos e fóruns multilaterais onde compartilham assento. A Índia contemporânea apresenta intenso crescimento econômico e alto dinamismo científico-tecnológico, com elevado potencial para expansão dos fluxos de investimento e comércio. Ambos os países têm como desafio dinamizar suas forças armadas e impulsionar suas indústrias de defesa para fazer face às ameaças percebidas, no caso indiano predominantemente de ordem geopolítica, enquanto no Brasil de caráter securitário. As relações comerciais e as iniciativas de cooperação entre Brasil e Índia ainda são modestas, considerando suas potencialidades. Nesse sentido, identifica-se um enorme espaço para o aprofundamento de suas interações, levando em conta a convergência de princípios, propósitos e interesses para o desenvolvimento de potenciais parcerias estratégicas no campo da segurança e defesa.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Índia; Parceria estratégica; Cooperação; Defesa.

ABSTRACT

Brazil and India are relevant emerging regional forces, whose relations are marked by the proximity of points of view in political-institutional terms that manifest themselves in the international field, particularly within the scope of multilateral mechanisms and forums where they share seats as member states. Contemporary India presents intense economic growth and high scientific-technological dynamism, with a high potential for expanding investment and trade flows. Both countries face the challenge of dynamizing their armed forces and boosting their defense industries to face perceived threats, in the Indian case predominantly of a geopolitical nature, while in Brazil, of a security nature. Trade relations and cooperation initiatives between Brazil and India are still modest, considering their potential. In this sense, there is enormous potential for deepening their interactions, considering the convergence of principles, purposes, and interests in developing potential strategic partnerships in the field of security and defense.

KEYWORDS: Brazil; India; Strategic partnership; Cooperation; Defense.

OS AUTORES

Coronel do Exército Brasileiro. Mestre em Operações Militares (EsAO) e graduado em Ciências Militares (AMAN). Cursos de Política, Estratégia e Altos Estudos (ECEME), Comando e Estado-Maior (ECEME), Operações na Selva e Comunicação Social. Foi instrutor da EsAO e comandou o 3º Batalhão de Infantaria de Selva (Barcelos - AM).



Coronel da R1 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.



1 INTRODUÇÃO

O Brasil e a Índia possuem diversos desafios e relevantes potencialidades para a implementação de uma parceria estratégica. Em um mundo cada vez mais complexo, a emergência do multilateralismo é uma opção que aproxima ambos os países em torno da busca de soluções comuns e instrumentos profícuos mútuos.

Brasil e Índia, como países emergentes, apesar das assimetrias, possuem convergência de propósitos que contribui para uma maior cooperação em diversos campos, inclusive no âmbito da defesa. O Brasil é o quinto maior país do mundo em área e a Índia tem a sétima posição. O Brasil tem uma população de 203 milhões de pessoas e a Índia, por sua vez, tornou-se o país mais populoso do mundo, com 1 bilhão e 428 milhões de habitantes. Em 2023, segundo o Banco Mundial (The World Bank, 2023a), o Brasil alcançou a 9ª posição (2,13 trilhões de dólares) com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nominal e a Índia conquistou a 5ª posição, com sua economia correspondendo a 3,73 trilhões de dólares. As políticas externas do Brasil e da Índia compartilham princípios comuns, com destaque para a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos.

Além dos problemas que afetam os dois países, ambos enfrentam enormes desafios internos em termos socioeconômicos e de segurança. Por outro lado, é necessário reconhecer que a grande distância geográfica que os separa. Esta é uma barreira a ser vencida para o benefício mútuo. Apesar disso, a criação de importantes mecanismos de concertação bilateral ao longo de mais de sete décadas, fundamentados em interesses comuns, com atributos de complementariedade, possibilitou a promoção e a ampliação das relações bilaterais. No âmbito desses mecanismos de cooperação, são estabelecidas as regras, áreas de atuação, limites e outros requisitos para se obter a segurança mínima necessária para o empreendimento de uma integração consistente. Nesse sentido, a Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural, criada em 2002, e as reuniões de consultas políticas têm sido os principais instrumentos de coordenação do relacionamento indiano-brasileiro.

Nos últimos anos, o Brasil e a Índia avançaram em entendimentos bilaterais, com destaque para os acordos assinados em 2006 e 2020. A parceria estratégica estabelecida em 2006 é uma ratificação do Acordo de Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa, firmado em 2003, abrangendo: a cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento; o intercâmbio de experiências; a realização de treinamentos conjuntos; a troca de informação; e a aquisição de equipamento militar. Tal avanço favoreceu a abertura da aditância de defesa na Embaixada da Índia em Brasília, que teve a reciprocidade com a instalação do posto correspondente na Embaixada em Nova Delhi, em 2009. Ainda, conforme disposto no art. 3º do Acordo-Quadro, foi constituído o Comitê Conjunto de Defesa (CCD), que se reuniu pela primeira vez, em 2010. O CCD busca explorar possibilidades de reforçar a cooperação bilateral em defesa. Tanto o Acordo quanto o CCD permitem o planejamento e a execução de diversas atividades compartilhadas, tais como: intercâmbios educacionais em escolas militares, treinamento conjunto para operações de manutenção da paz, participação militar em simulações e programas de treinamento, envolvimento mútuo em projetos estratégicos, parcerias relacionadas à tecnologia, compartilhamento de melhores práticas, visitas de alto nível, entre outras iniciativas.

Em janeiro de 2020, por ocasião da visita do Presidente da República do Brasil à Índia, foi adotado um Plano de Ação para fortalecer a Parceria Estratégica Brasil-Índia (Brasil, 2020). Num total de 15 acordos bilaterais foram firmados, estabelecendo princípios gerais para orientar as relações entre ambos os países. O Plano de Ação no campo da Defesa e Segurança adota como mecanismos o Comitê Conjunto de Defesa e o Comitê Conjunto de Segurança Cibernética. Nessa área, foram

estabelecidas as seguintes metas:

- intensificar os encontros de autoridades das Forças Armadas dos dois países para explorar novas possibilidades de cooperação e de intercâmbio;
- estimular maior colaboração entre as respectivas bases industriais de defesa, inclusive mediante a consolidação do Grupo de Trabalho Conjunto sobre Cooperação Industrial de Defesa, estabelecido no âmbito do Comitê Conjunto de Defesa;
- implementar o Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Segurança Cibernética; e
- trabalhar conjuntamente, com vistas a concluir um acordo sobre cooperação no combate ao terrorismo internacional e ao crime organizado transnacional (Brasil, 2020).

O acordo tem a vigência de 10 anos, podendo ser renovado por mais 10 no caso de concordância entre as partes. Os temas mostram de forma pragmática os pontos de interesse iniciais de cooperação, que tornam possível essa integração. Há de se considerar que os acordos marcam a intenção de promover uma maior aproximação entre os dois países. Partindo dessa premissa, este artigo pretende mostrar que, nos últimos anos, vem sendo reforçado o consenso da necessidade de maior aprofundamento da parceria do Brasil com a Índia. Para tal, o texto foi estruturado em três seções que conduzem a algumas evidências importantes. A primeira seção apresenta os principais campos de aderência nas relações bilaterais, fortalecidas pelas interseções nas esferas multilaterais. A seção seguinte trata de como a cooperação em defesa encontra-se aquém dos avanços obtidos no setor comercial, destacando as possibilidades concretas de aprofundamento. Na terceira seção são indicados caminhos para o incremento da parceria no campo da segurança e defesa. Finalmente, essa pesquisa concisa nos conduz a considerações conclusivas que podem contribuir para que os tomadores de decisão atentem para as oportunidades de cooperação que se revelam entre Brasil e Índia.

2 APROXIMAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA ENTRE BRASIL-ÍNDIA

Preliminarmente, cabe apresentar um panorama de como as relações entre Brasil e Índia têm sido estruturadas pelas suas crescentes aproximações econômicas e políticas, o que deve pavimentar o caminho de uma possível convergência no campo da defesa. O mundo está se tornando cada vez mais complexo e instável devido ao movimento “tectônico” de redistribuição do poder e, conseqüentemente, observa-se uma exacerbação das divisões da comunidade internacional, manifestadas pelas contraposições entre Norte e Sul e entre Leste e Oeste. Nesse contexto, a Índia se vê como um ator capaz de transitar em todos esses ambientes e, em alguns casos, estabelecer pontes entre eles (Council on Foreign Relations, 2023; India, 2022).

Essa mudança estratégica sugere um aumento de atenção à América Latina e Caribe (ALC), com foco acentuado na Argentina, Brasil e México. Nas palavras do Ministro das Relações Exteriores indiano, Subrahmanyam Jaishankar: “a ambição da Índia de se tornar uma potência global exigia uma presença na América Latina” (Seshasayee, 2023). Nesse sentido, a relação Índia-Brasil tem sido referência para o envolvimento produtivo da Índia na região, com resultados substantivos na área econômica, impulsionados pela indústria privada (Seshasayee, 2022a; 2022b).

A crescente aproximação entre o Brasil e a Índia foi permeada pelos avanços e convergências nos planos bilaterais e multilaterais, pelo aumento no volume das trocas comerciais e nos posicionamentos congruentes nos mecanismos de concertação internacionais. Em relação aos aspectos econômicos, o Brasil e a Índia juntos representam cerca de 5% do produto interno bruto

global e até 2050, poderão configurar o equivalente a 18% da economia mundial (PwC, 2017). No campo político, ambos os países, grandes democracias multiculturais em desenvolvimento, por vezes, possuem perspectiva semelhante sobre temas globais e o compromisso de fomentar o desenvolvimento sustentável com inclusão social, de forma a alcançar maior autonomia estratégica.

A concordância no diálogo político, normalmente, se manifesta nas participações conjuntas em fóruns globais. Nos arranjos inter-regionais BRICS¹ e IBAS² são articuladas proposições de adequações na governança global. No G-4³, busca-se um caminho para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No BASIC⁴, são discutidas as medidas acordadas para o enfrentamento dos efeitos da mudança do clima, numa concepção multilateral. Destaca-se, ainda, a adesão brasileira à Aliança Solar Internacional, uma iniciativa proposta pela Índia para o enfrentamento de desafios comuns na difusão da energia solar. Brasil e Índia cooperam entre si também no âmbito do G-20⁵, onde, juntamente com a África do Sul, estabeleceram uma “Troika”, para dar continuidade aos temas escolhidos para definir a agenda da Cúpula durante três anos consecutivos (Garcia; Fernández, 2024).

São duas potências emergentes que têm diversas similaridades em aspectos políticos e econômicos (Saxena, 2014). Ambas defendem os interesses do mundo em desenvolvimento e a cooperação Sul-Sul, e com a China, influenciam para uma mudança na configuração da polaridade nas relações internacionais contemporâneas. Ademais, ambos os países têm proeminência regional, atuando como promotores para uma maior cooperação entre os seus vizinhos, e apresentam um enorme potencial de complementaridade.

Em outro sentido, os dois países apresentam aspectos internos desfavoráveis, como pobreza, desigualdade e analfabetismo. Compartilham os desafios mundiais voltados para a manutenção da segurança alimentar e energética e dos efeitos da mudança climática. Ambos também enfrentam questões como crime organizado transnacional, ameaças cibernéticas, e, devido ao extenso mar territorial que possuem, a pirataria, o tráfico ilícito e a pesca ilegal nos respectivos entornos estratégicos (Singh, 2023). A Índia, em particular, convive com importantes questões geopolíticas relacionadas a disputas fronteiriças, envolvendo o Paquistão e a China, que historicamente já os levaram ao recurso do uso da força, permanecendo como focos de tensão.

Numa abordagem singular, o Brasil também é considerado uma potência regional, pois fomentou a criação de arranjos econômicos e de segurança na América do Sul, como o MERCOSUL e UNASUL. Ademais, conseguiu com seus parceiros a formação da primeira zona livre de armas nucleares em uma região densamente povoada, através do Tratado de Tlatelolco, que prevê a proscrição das armas nucleares na América Latina e no Caribe.

¹ BRICS: acrônimo que representa um agrupamento de países de mercado emergente formado originalmente em 2006. Em 2024, o BRICS foi ampliado, passando a ter a seguinte composição: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Etiópia, Egito, Arábia Saudita, Irã e Emirados Árabes Unidos.

² IBAS é um fórum de diálogo trilateral lançado em 2003 e constituído por Índia, Brasil e África do Sul, com o intuito de promover a cooperação Sul-Sul.

³ G4 é um grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão. O objetivo primordial do G4 é fazer com que os países-membros obtenham um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁴ BASIC é um grupo de países criado em 2007, integrado por Brasil, África do Sul, Índia e China, unidos por uma visão compartilhada de que a luta contra a mudança do clima deve ser firmemente baseada nos objetivos, princípios e dispositivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), seu Protocolo de Quioto e seu Acordo de Paris, no contexto do desenvolvimento sustentável e da transformação da governança global

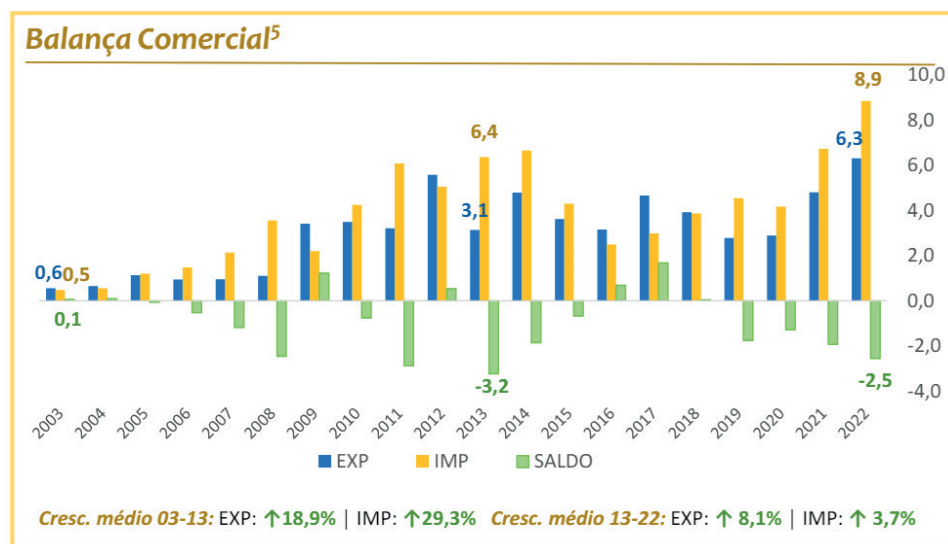
⁵ O G-20 ou “Grupo dos Vinte” reúne os países com as maiores economias do mundo. A Cúpula de Líderes do G20 foi criada em resposta à crise financeira global de 2008. Os Estados-membros se encontram anualmente para discutir iniciativas econômicas, políticas e sociais.

Com uma economia expandindo em níveis robustos e com o domínio de artefatos nucleares, a Índia emergiu como uma potência em ascensão, estabelecendo acordos de segurança e desenvolvimento com seus vizinhos do Sul e Sudeste asiático, por intermédio de várias iniciativas, tais como o Projeto SAGAR⁶ (“Security and Growth for All in the Region”) (Brito; Jha; Sohal, 2019, p. 131 *apud* Banerjee, 2018). Logo, a Índia busca tornar-se uma potência mundial, ampliando o alcance global de suas relações políticas, diplomáticas e econômicas, e vem se preparando para isso, com uma visão prospectiva para os próximos 25 anos.

Um dos desafios do incremento dessa relação é a questão da priorização da política externas dos dois países. Assim como o Brasil, a Índia privilegia seu entorno estratégico. Na perspectiva de Nova Delhi, a região latino-americana está situada na extremidade mais externa dos três círculos concêntricos da política externa indiana⁷, região situada como sua última fronteira. Em consequência, parece haver um foco urgente no alcance diplomático junto à ALC para melhorar a relação de cooperação Sul-Sul no século XXI. As perspectivas de reforço da cooperação política e diplomática são favoráveis, dados os interesses partilhados nos domínios da cooperação climática, da transição verde sustentável, da defesa e da conectividade digital (Myers; Holmes; Gaur, 2023).

Por outro lado, as relações comerciais entre o Brasil e a Índia vêm crescendo consideravelmente, como se pode observar na Figura 1. De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as trocas comerciais entre Brasil e Índia aumentaram, de menos de US\$ 500 milhões em 2000 para cerca de US\$ 7,7 bilhões em 2010 (Câmara de Comércio Brasil Índia, 2019; Baumann, 2021). Em 2022, a balança comercial Brasil-Índia aumentou 31% em relação a 2021 e alcançou a marca de US\$ 15,2 bilhões.

Figura 1 - Relações Comerciais Brasil-Índia 2023



Fonte: Perfil Índia (ApexBrasil, 2023).

⁶ Projeto SAGAR (Security and Growth for All in the Region) política de cooperação marítima na região do Oceano Índico, lançada pela Índia em 2015, que envolve a promoção do comércio, o enfrentamento a desastres naturais e a ação coletiva em prol da segurança marítima.

⁷ A política externa da Índia compreende três círculos concêntricos, sendo o mais interno o da vizinhança imediata, o do meio os países asiáticos e os parceiros estratégicos-chave (EUA e Rússia), e os demais países do mundo no último círculo. Atualmente, os três países latino-americanos que fazem parte do G20 (Argentina, Brasil e México) passaram para o segundo círculo. Isto significa que poderá haver mais interação política, atividades econômicas e reuniões regulares, podendo levar a uma relação mais sólida.

Em 2023, a Índia foi o 10º maior destino das exportações brasileiras e o 5º maior fornecedor das importações brasileiras. Ainda em 2023, o Brasil foi o 26º fornecedor das importações indianas e o 9º maior destino das exportações indianas. O Brasil representou 1% das importações da Índia e 2,1% de suas exportações (Brasil, 2023a). De acordo com a Secex/Ministério da Economia, de janeiro a abril de 2024, os cinco principais produtos embarcados pelas empresas brasileiras para a Índia foram petróleo (US\$ 607 milhões), ouro não monetário (US\$ 151 milhões), gorduras e óleos vegetais (US\$ 119 milhões), açúcares e melaços (US\$ 105 milhões) e minério de cobre (US\$ 29 milhões).

Por sua vez, as exportações indianas têm um perfil diametralmente oposto e se concentram quase exclusivamente em produtos industrializados, responsáveis por 99% dos embarques para o Brasil. Os destaques das exportações indianas entre janeiro e abril de 2024 foram: composto organo-inorgânicos (US\$ 268 milhões), óleos combustíveis (US\$ 237 milhões), inseticidas, fungicidas, herbicidas (US\$ 187 milhões), medicamentos (US\$ 115 milhões) e fios têxteis (US\$ 100 milhões). A expansão comercial bilateral apoia o incremento da cooperação entre os dois países nas áreas de ciência e tecnologia, farmacêutica e espacial (Mitrany, 1966). No entanto, o grande afastamento geográfico, a burocracia, o desconhecimento recíproco, a baixa compreensão da cultura e das intenções entre os dois países, dificultam uma maior aproximação Brasil-Índia.

Empresas indianas têm investido no Brasil sobretudo, nos setores, de infraestrutura, automóveis, químicos e defensivos agrícolas, fármacos e tecnologia da informação. Em 2022, foram anunciados investimentos adicionais na exploração de petróleo, na transmissão de energia e na fabricação de tratores e de motocicletas. Por outro lado, os investimentos brasileiros na Índia incluem os setores de motores elétricos, automação bancária, fibras industriais, autopeças, tecnologia da informação e armamento leve (Brasil, 2023b).

A Índia continua a mostrar resiliência face ao cenário de um ambiente global desafiante. A taxa de crescimento da Índia foi a segunda mais elevada entre os países do G20 e quase o dobro da média das economias de mercado emergentes. Essa resiliência foi sustentada pela procura interna robusta, forte investimento em infraestruturas públicas e fortalecimento do setor financeiro (The World Bank, 2023b). Dessa forma, a Índia ambiciona manter o caminho para o desenvolvimento econômico pleno, o que implica a intenção de ampliar e fortalecer sua participação nas instituições de governança global. Nesse sentido, observamos seu maior envolvimento com os países da ALC, impulsionado pela necessidade de assegurar o abastecimento de matérias-primas e adquirir mercados para os seus produtos. Isso sugere identificarmos uma oportunidade favorável de aprofundamento das relações entre Brasília e Nova Delhi, particularmente no setor de defesa, cuja cooperação ainda é considerada incipiente, mas que possui um potencial a ser aproveitado, como será exposto na seção seguinte.

3 POSSIBILIDADES PROMISSORAS PARA O SETOR DE DEFESA

A Política externa precisa das capacidades militares de defesa para sustentar as suas decisões e promover as boas relações na arena global. Nesse sentido, o Brasil e a Índia necessitam ter um Setor de Defesa forte para amparar suas decisões soberanas.

O Brasil e a Índia possuem capacidade técnica, científica e industrial para desenvolverem projetos estratégicos conjuntos nos segmentos terrestre, naval, aeronáutico e espacial. Ambos têm vasta experiência na criação desse tipo específico de empresa com a iniciativa privada, no entanto um empreendimento conjunto Índia-Brasil no setor de defesa ainda não se efetivou. Do mesmo modo, os dois países poderiam se beneficiar de um mapeamento industrial coordenado de necessidades e

capacidades para uma eventual integração das cadeias produtivas.

Tanto no Brasil como na Índia, a base industrial de defesa (BID) possui potencial para contribuir significativamente na composição do produto interno bruto, aspirando-se ampliar o setor, seja com mais investimentos na área, cooperações e/ou parcerias estratégicas. A política econômica indiana para Defesa conseguiu reverter um quadro de extrema dependência internacional para maior produção interna e estímulo à indústria nacional, tornando-se líder em alguns segmentos (Schwether, 2022).

Embora a Índia conduza um processo de modernização do setor de defesa, sua indústria bélica ainda não alcançou o nível de autossuficiência desejável. O conflito na Ucrânia levantou preocupações sobre seu elevado grau de dependência da Rússia para fornecimento de Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM). A alternativa tem sido reforçar o desenvolvimento e a produção de sistemas bélicos e diversificar seus fornecedores, recorrendo a parceiros do Ocidente, incluindo França, Israel, Estados Unidos e Reino Unido.

No entanto, a Índia segue com o esforço em promover a concepção e o desenvolvimento autóctone de equipamento de defesa. O país tem criado capacidades, principalmente tecnológicas, que possibilitam buscar soluções originais para os desafios que enfrenta em termos de segurança e defesa. Nesse sentido, Nova Delhi afirma estar aberto à cooperação, desde que se adequem a suas condições e ao seu caminho estratégico (Council on Foreign Relations, 2023). O Setor da Defesa, no âmbito da iniciativa “Make in India”, está recebendo o impulso e o apoio para o desenvolvimento e a fabricação de produtos de defesa (Índia, 2016). Assim, para se inserir nesse mercado, o Brasil poderia se beneficiar do acesso à capacitação em serviços, bem como em setores industriais específicos, além de considerar a viabilidade de troca de tecnologias. Tanto o Brasil como a Índia têm necessidades consideráveis na área da defesa, seja em termos de desenvolvimento de SMEM e modernização da defesa, como também em treinamento ou intercâmbio técnico.

A falta de um maior engajamento entre os dois países evidencia, de certo modo, o desconhecimento das capacidades um do outro para oferta e demanda mútua em termos de produtos industriais de defesa. “As iniciativas em andamento e os possíveis caminhos para a cooperação não apenas sugerem que as parcerias de defesa indo-brasileiras de alto nível sejam possíveis, como também já existem empreendimentos estruturais bilaterais sobre as quais podem ser desenvolvidas”, estes, no setor de educação, energia e saúde (Brito; Jha; Sohal, 2019, p. 130). Nesse sentido, o principal desafio bilateral enfrentado pelos dois países diz respeito a “como” desenvolver e ampliar a cooperação mútua a partir das capacidades existentes. Em outras palavras, os principais obstáculos à cooperação bilateral avançada entre o Brasil e a Índia no setor de defesa estão na dinâmica doméstica e bilateral da própria cooperação internacional.

Estudo indica que para implementar essa cooperação internacional é necessário superar três etapas descritas a seguir (Brito; Jha; Sohal, 2019). Inicialmente, é necessário compreender o desafio (o que será feito) nos mais altos níveis políticos e governamentais, bem como produzir decisões concretas nessa direção, reunindo um ecossistema necessário para a obtenção de resultados benéficos mútuos. O segundo passo é assimilar os processos burocráticos de ambos os países, que permitem a cooperação bilateral. No caso do setor de defesa, isso equivale às formalidades executadas pelas instituições civis e militares do Brasil e da Índia. A terceira etapa envolve a elaboração de políticas públicas, programas e projetos convergentes nos vários níveis de planejamento, observando os estágios adequados do desenvolvimento e gerenciamento do projeto.

Há um grande potencial para a colaboração e integração em vários níveis e em diversos

projetos nas indústrias de defesa. Por exemplo, Brasil e Índia têm desenvolvido submarinos da classe Scorpène através de parceria estratégica e sob os respectivos contratos assinados com o Grupo Naval Francês, o antigo DCN-DCNS, (Naval Group, 2022). Em 2022, uma delegação da Marinha do Brasil visitou a Índia e manteve uma discussão com as autoridades indianas sobre a manutenção do Submarino da Classe Scorpène, incluindo o compartilhamento dos melhores práticas em manutenção e assuntos de natureza estratégica (Índia, 2022). Desde 2015, a Estratégia Marítima da Índia voltou-se para a garantia da segurança das linhas de comunicação marítimas no Oceano Índico que banham a costa do país. De forma secundária, a atenção se estende para a região do Mar do Sul da China e para a costa africana⁸. A sua indústria naval está em um de seus melhores momentos, impulsionada pela iniciativa Make in India, com ênfase na “indianização” dos meios (Oliveira, 2017). O *Indian Naval Indigenization Plan* (INIP 2015-2030) é um projeto de nacionalização com a intenção de fabricar, internamente, equipamentos com tecnologia avançada (Parrikar, 2018).

Outrossim, o Brasil e a Índia têm a possibilidade de desenvolverem sistemas de alerta e controle aéreo (*Airborne Warning and Control System* - AWACS), com base no sistema de alerta e controle aéreo tradicional (*Airborne Early Warning and Control* - AEW&C) fabricado pela DRDO, usando aeronaves modificados da brasileira Embraer (Express News Service, 2018; Technology Focus, 2021, p. 5).

O setor espacial é outra área que pode trazer resultados promissores de uma cooperação mútua. Em 2004, Brasil e Índia assinaram Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, que mais tarde foi ajustado para a ampliação da estação brasileira terrestre de recepção e processamento de dados dos satélites de sensoriamento remoto da Índia. Em 2021, o primeiro caso de sucesso na incipiente parceria Brasil-Índia foi o lançamento do satélite de fabricação nacional, Amazônia 1, no Centro de Lançamento Satish Dhavan, em Sriharikota. A Índia é um dos poucos países que possui um programa espacial avançado e autóctone. O Brasil tem muito a se beneficiar com o aprofundamento dessa parceria, o que reduziria a dependência da cooperação com a China (Ribeiro; Vieira, 2023).

Outro fato relevante é que a Índia possui uma sofisticada rede de pesquisa em defesa, com destaque para a DRDO, a *Vivekananda International Foundation* (VIF) e o *Institute for Defense Studies and Analyses* (IDSA). O DRDO é um órgão governamental do Ministério da Defesa da Índia, que pesquisa e desenvolve novos SMEM e possui cerca de 52 laboratórios de engenharia de aeronáutica, de armamentos, de sistemas eletrônicos e de combate terrestres (Brito; Jha; Sohal, 2019 *apud* Banerjee, 2018). A IFV e o IDSA são *think tanks* dedicados à pesquisa e estudos de Relações Internacionais e Políticas de Defesa e Segurança (Brito; Jha; Sohal, 2019; Índia, 2016). Essas entidades indianas com seus pares brasileiros⁹ podem estabelecer parcerias para desenvolver projetos conjuntos; compartilhar conhecimentos técnicos; e, nos dois últimos casos (IFV e IDSA), realizar troca de informações e experiências analíticas.

⁸ Em março de 2024, numa demonstração de capacidade operacional, a Marinha Indiana realizou uma ação exitosa que libertou a tripulação de um navio pesqueiro iraniano que havia sido capturado por piratas armados na Somália. Mais informações consultar reportagem publicada no site Poder Naval: <https://www.naval.com.br/blog/2024/03/25/bharat-chegou-as-ousadas-operacoes-da-marinha-indiana-sao-uma-mensagem-ao-mundo/>.

⁹ Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação de Defesa; empresas privadas da Base Industrial de Defesa; o Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), o Centro de Defesa & Segurança Nacional (CEDESEN), o Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil (CEPE-MB), o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), além dos diversos centros acadêmicos e outras entidades que desenvolvem pesquisa na área de Defesa.

Na parte dos Altos Estudos Estratégicos, o Brasil e a Índia contam, respectivamente, com a Escola Superior de Guerra (ESG) e com a National Defence College (NDC), estabelecimentos de ensinos de excelência que estudam a estratégia e a geopolítica. A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) disponibiliza o Curso Internacional de Estudos Estratégicos - CIEE/BASSIC, com o objetivo de promover o intercâmbio de conhecimento e experiências, nas áreas de Política e Estratégia, para oficiais superiores estrangeiros. Essas instituições de pesquisa e ensino podem, por intermédio de seus estudos, ajudar a construir um consenso para elaboração de uma parceria estratégica entre os dois países.

Os dois países participaram juntos de importantes iniciativas multilaterais, principalmente, como contribuintes de tropas para operações de manutenção da paz. A cooperação e a troca de experiências nessa área específica se intensificaram no âmbito do IBAS e com o estabelecimento do Comitê Misto de Defesa Índia-Brasil (CMD), que realiza reuniões desde 2010 e aborda a troca de experiências para a participação de operações de manutenção da paz da ONU, por meio da coordenação entre o Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB) e o Centro de Manutenção da Paz das Nações Unidas (CUNPK). Mesmo assim, há espaço para o desenvolvimento de um programa sistemático de cursos conjuntos, treinamento e atividades relacionadas (Brito; Jha; Sohal, 2019).

Para além da defesa, ambos os países exploraram vias de cooperação na área de energia, minerais críticos, tecnologia e luta contra o terrorismo. Durante sua participação na reunião da 2ª Consulta do Ministério das Relações Exteriores entre Brasil e Índia, ocorrida em Brasília, em 2023, Saurabh Kumar, secretário do Ministério das Relações Exteriores indiano, declarou:

A Índia está empenhada em trabalhar em estreita colaboração com o Brasil para enfrentar desafios compartilhados. [...] Estamos cientes do fato de que há um imenso potencial inexplorado que ainda podemos explorar. [...] E um esforço para aproximar as indústrias de defesa dos dois países. [...] O Brasil é um parceiro estratégico valioso para a Índia. Nossas relações partem de uma visão global comum, valores democráticos compartilhados e um compromisso de promover o crescimento econômico de nossos povos (Waltherberg, 2023).

4 ENSAIANDO OS PRIMEIROS PASSOS PARA UMA POSSÍVEL PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-ÍNDIA NO SETOR DE DEFESA

A cooperação no setor de defesa e segurança está ensaiando os primeiros passos para uma parceria estratégica Brasil-Índia. Tal empreendimento tem por característica uma elevada criticidade e taxa de risco. Os requisitos críticos para o sucesso são a elaboração de estudos complexos e adequados, bem como a exigência de um consenso da clareza e certeza de um benefício comum entre as partes.

A existência de interesse da Índia em adquirir SMEM brasileiros pode impulsionar as relações bilaterais entre ambos os países. A título de exemplo, a Índia, apesar de ter o quinto maior orçamento de defesa do mundo no valor de US\$ 73,6 bilhões (IISS, 2024), ainda não firmou nenhum acordo de compra e venda de produtos de defesa com o Brasil. O Brasil e a Índia podem estabelecer laços de cooperação em defesa, na “atualização de doutrinas, no treinamento e estruturação de suas Bases Industriais de Defesa” (Brito; Jha; Sohal, 2019, p. 132 *apud* Banerjee, 2018, p. 23). O Brasil pode adequar seus produtos e serviços às necessidades dos indianos, contribuindo para que a Índia se torne um parceiro de relevo no contexto da política e estratégia de defesa.

Em 27 de setembro de 2017, o Ministério da Defesa (MD, 2017) do Brasil elaborou a NOTA TÉCNICA Nº 59/ASAO CAE/CAE/EMCFA/MD/2017 com o fim de regular os entendimentos da V Reunião do Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia (V CCD Brasil-Índia), que foi realizada no período

de 27 a 29 de novembro de 2017, na cidade de Nova-Delhi- Índia. Segundo esse documento, “foi demonstrado o interesse comum em realizar intercâmbio de alunos em escolas militares, compartilhar experiências em treinamentos de Operações de Paz, ambientes de simulação e treinamento, estabelecer parcerias no Projeto Scorpène, no C-390, em tecnologias críticas, intercâmbios para trocas de experiências e visitas de alto-nível”. Em 2024, o prosseguimento dos entendimentos acordados na citada reunião, resultou em temas com possibilidade de prosperar. Dentre eles destacam-se:

- uma **possível** venda de aeronaves C-390 da Embraer para a Força Aérea da Índia;
- uma **provável** troca de experiência com os submarinos Scorpène;
- a **possível** aquisição de uma bateria antiaérea de mísseis AKASHI NG para o Exército Brasileiro; e
- reuniões de alto nível.

Os fatos a seguir apontam uma janela de oportunidades no setor de defesa no Brasil e na Índia, ensaiando os primeiros passos de uma possível parceria estratégica entre os dois países.

A Força Aérea Indiana está avaliando propostas da Embraer, Airbus e Lockheed Martin para substituir aeronaves de transporte Il-76 da Rússia e planeja adquirir **de 40 a 80 aeronaves** de transporte (Meier, 2024). **No dia 9 de fevereiro de 2024, a Embraer Defesa & Segurança e a Mahindra Defence Systems** anunciaram a assinatura de um Memorando de Entendimento (*MoU* – sigla em inglês) para cumprir conjuntamente os requisitos para a aquisição da aeronave multimissão C-390 Millennium pela Força Aérea Indiana em seu próximo projeto de aquisição de aeronaves de transporte médio (MTA), **o que está** alinhado aos objetivos da “Make in India” (Wiltgen, 2024). Se a venda de aeronaves C-390 se concretizar, tal fato poderá alavancar a parceria Brasil-Índia e abrir a possibilidade de uma contrapartida com o fornecimento do sistema de mísseis AKASH NG da Índia para o Brasil.

O Exército Brasileiro (EB) tem manifestado publicamente a intenção de adquirir meios de defesa antiaéreos de média altura. O Programa Estratégico do Exército Defesa Antiaérea foi estruturado para viabilizar a participação da indústria nacional de defesa, atribuindo grande importância para a transferência de tecnologia de produtos de defesa ainda não acessíveis no País, com a assimilação de novas capacidades e contribuindo para o incremento dos postos de trabalho de alta qualificação no Brasil (EPEx, 2024).

O fato é que, o sucesso nas negociações do C390 cria condições favoráveis de intensificação das interações comerciais e poderá tornar o Brasil “uma porta de entrada de produtos e serviços indianos na América Latina e no Caribe”.

No segundo semestre de 2023, o Comandante do Exército Brasileiro realizou uma visita à Índia, onde encontrou seu homólogo indiano, com quem discutiu as possibilidades de aprofundar a cooperação bilateral entre os dois Exércitos. O Comandante do EB acompanhou manobras militares e demonstrações de sistemas de armas. A viagem motivou estudos de incremento de novos mecanismos da diplomacia militar nas relações entre as duas Forças Armadas.

Outra visita significativa à Índia, no início de 2024, foi a do Chefe do Escritório de Projetos do Exército (EPEx) Brasileiro, responsável pela governança do Portfólio Estratégico do Exército, que integra Programas geradores de novas capacidades para a Força Terrestre. O objetivo foi conhecer a empresa Bharat Eletronic Limited (BEL), fabricante de produtos de defesa nas áreas de radares, mísseis, cibernética, monitoramento de fronteiras e comunicações, e a empresa TATA, especializada na fabricação de diversos armamentos, sensores, sistemas de comando e controle, optrônicos e blindados. Na oportunidade, também foi discutida a possibilidade de parceria das empresas indianas com algumas empresas da BID brasileira.

Acrescenta-se como marco significativo nas relações bilaterais a realização do primeiro Diálogo Político e Militar 2+2, envolvendo os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa de ambas as nações, ocorrido em Nova Delhi, em março de 2024. As discussões centraram-se nos temas da defesa, espaço, combate à pirataria, energia, minerais críticos, tecnologia e contraterrorismo, além de questões regionais e multilaterais. O porta-voz do Ministério das Relações Exteriores indiano informou, ainda, que há conversas em andamento sobre produção conjunta, exercícios militares e comércio (Siddiqui, 2024). Nesse mesmo período, o EPEX coordenou a Reunião de Diálogo de Indústria de Defesa Brasil-Índia, que contou com representantes de indústrias de defesa dos dois países. O encontro foi produtivo e oportunizou a possibilidade de estabelecimento de parcerias nas áreas de defesa e tecnologia.

Com relação às reuniões estratégicas de alto nível, no período de 18 a 30 de março de 2024, a Índia promoveu o Programa de Engajamento Estratégico Internacional (IN STEP) no National Defense College do Ministério da Defesa da Índia, em Nova Délhi. O Programa IN STEP fez parte de um compromisso estratégico da Índia com suas nações amigas e foi assistido por 29 delegados de 21 países e 8 oficiais indianos. O Brasil se fez presente com 2 delegados. No contexto das atividades que marcaram o evento destacam-se: palestras de temas relacionados com a geopolítica e de assuntos estratégicos, proferidas por autoridades civis e militares; encontro com o Vice-Presidente da Índia, Shri Jagdeep Dhankhar e com o conselheiro de Segurança Nacional, Shri Ajit Doval; visita às instalações do poder legislativo e bases militares da Índia.

Como pode-se perceber, o adensamento da frequência do número de reuniões e visitas com vistas a promover a interação entre Brasil e Índia no campo da defesa mostra-se significativo e promissor. Neste momento, o pilar central do aprofundamento da parceria é o comércio de produtos de defesa. Para o Brasil, os processos de aquisições, além de atenderem aos requisitos técnicos-operacionais, têm privilegiado as opções que favoreçam a inclusão de medidas compensatórias nas negociações (*off-set*), a fim de desenvolver a capacitação tecnológica nacional e, conseqüentemente, fortalecer a base industrial de defesa. Nesse sentido, espera-se que as ofertas de equipamentos indianos superem as condições de fornecedores tradicionais.

Essas aquisições de SMEM passam por rigorosas questões técnicas de desempenho, viabilidade e interesse das partes. A seguir, poderão ser associadas grandes pressões geopolíticas que influenciam a decisão final na compra/venda desses meios. As negociações no setor exigem estudos complexos, muita articulação e discernimento na tomada de decisões, com repercussões de longo prazo. O êxito de tal empreendimento irá depender de um trabalho técnico para comprovar a satisfação das necessidades requeridas pelas partes, de análise política e, principalmente, se haverá ganhos estratégicos políticos, econômicos e sociais no contexto internacional mais amplo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação em defesa entre a Índia e o Brasil ainda é incipiente, porém as potencialidades são enormes. A determinação política da Índia para uma perspectiva mais concertada na ALC é uma janela de oportunidade para o incremento das relações com os países da região. O comércio e os investimentos são medulares nesse contexto, o que abre espaço para o aprofundamento em outras áreas. A Índia é um dos principais mercados de exportação do Brasil e da América Latina como um todo. A defesa pode tornar-se um dos pilares da parceria econômica com a Índia. No entanto, o aumento das relações comerciais depende das condições favoráveis do mercado e da ação do setor privado, cabendo

aos governos agirem como catalisadores desse processo.

Além disso, Brasil e Índia convergem em propósito, nas arenas dos fóruns internacionais, o que favorece uma aderência na ação diplomática das duas nações. O Brasil e a Índia, tendo em vista suas representatividades no cenário mundial, encontram espaço para maximizar os benefícios das relações bilaterais complementares e unir forças no setor de defesa para apoiar suas respectivas atuações e decisões soberanas nos contextos regional e internacional.

Em síntese, os dois países dispõem de instituições capazes de implementar uma robusta cooperação bilateral em defesa, englobando transferências de armas e tecnologia, compartilhamento de informações, pesquisa, desenvolvimento, doutrina e treinamento conjuntos. A cooperação bilateral no setor de defesa é um empreendimento complexo. Se não for possível na atualidade, que seja aprofundada para uma oportunidade mais favorável, pois certamente o Brasil e a Índia precisarão de Forças Armadas fortes.

Para avançar nas interações na área de defesa, é preciso criar iniciativas, transformar interesses comuns, expectativas e potencialidades em ações efetivas, capazes de proporcionar capacitações, autonomia, diversificação e desenvolvimento. A trajetória de cooperação vai sendo construída à medida que se avança. Há muitas barreiras a serem superadas, mas o adensamento das ligações de alto nível para o delineamento de novos empreendimentos indicam que os primeiros passos estão sendo dados. As convergências políticas, econômicas, sociais e militares do Brasil e da Índia poderão influenciar a política internacional, impulsionando o multilateralismo, com consequências positivas para o equilíbrio da paz regional na América Latina e na região do Oceano Índico.

Por fim, o estabelecimento de uma agenda positiva de cooperação bilateral e inter-regional do Brasil e com a Índia pode alcançar resultados consistentes, assegurando benefícios comuns.

REFERÊNCIAS

APEXBRASIL. **Perfil Índia**. Junho, 2023. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/inteligenciamercado/downloadestudo?arquivo=e355b47a-8789-4cd4-b2f4-2b08b2f19232.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BANERJEE, Dipankar. (2018). India Equips Itself to Deal with a More Dangerous Neighborhood. **Global Asia**, v. 13, n. 1, p. 18-25, mar. 2018. Disponível em: https://www.globalasia.org/v13no1/cover/india-equips-itself-to-deal-with-a-more-dangerous-neighborhood_dipankar-banerjee. Acesso em: 18 abr. 2024.

BAUMANN, Renato *et al.* **Brazil and India: peculiar relationship with big potential**. IPEA, Technical Note. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/211104_nt_dinte_n_02.pdf. Acesso em: 8 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). **Nota Técnica n. 59/ASAO-CAE-EMCFA/ MD/2017. MD: V Reunião do Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia (V CCD Brasil-Índia)**. Brasília: MD, 2017. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2193559>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Plano de Ação para fortalecer a Parceria Estratégica entre o Brasil e a Índia. **MRE**, 25 jan. 2020. Seção Nota à Imprensa. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/plano-de-acao-

para-fortalecer-a-parceria-estrategica-entre-o-brasil-e-a-india-25-de-janeiro-de-2020. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Brasil e Índia avançam em debate sobre cooperação e diversificação. **MDIC**, 4 out. 2023a. Seção Comércio Bilateral. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/brasil-e-india-avancam-em-debate-sobre-cooperacao-e-diversificacao-de-comercio-bilateral>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Senado Federal: MENSAGEM (SF) Nº 12. **EM n. 00037/2023 MRE**: informações sobre o país (Índia), 22 mar. 2023b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9343385&ts=1686861858586&disposition=inline>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRITO, Carlos Timo; JHA, Viveka Nand; SOHAL, Ankita. Irmãos de armas há muito tempo perdido? *In*: VAZQUEZ, Karin Costa (org.). **Relações Brasil-Índia**: além dos 70 anos. Brasília: FUNAG, 2019. p. 121-138. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-819-relacoes_brasil_india_alem_dos_70_anos. Acesso em: 18 abr. 2024.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. A Conversation with External Affairs Minister of India. Entrevistador: Kenneth I. Juster. Entrevistado: Subrahmanyam Jaishankar. **CFR Meeting**, September 26, 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/event/conversation-external-affairs-minister-subrahmanyam-jaishankar-india>. Acesso em: 8 mai. 2024.

ESCRITÓRIO DE PROJETOS DO EXÉRCITO. Artilharia Antiaérea: desde o primeiro minuto na defesa do Brasil. **EPEX**, 2024. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/defesa-antiaerea>. Acesso em: 18 abr. 2024.

EXPRESS NEWS SERVICE. India's AWACS is low-cost, better than Pakistan's, says DRDO chief. **The Indian Express**, March 1, 2018. Disponível em: <https://indianexpress.com/article/india/indias-awacs-is-low-cost-better-than-pakistans-says-drdo-chief-5083268/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

GARCIA, Ana; FERNÁNDEZ, Marta. **Caderno para entender o G20**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2024. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2024/04/Caderno-Entender-o-G20-compactado.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2024.

INDIA. Ministry of Defence. **Reforms in Defence Sector**: Propelling Private Sector Participation (2014-2021). New Delhi: Department of Defence Production, 2016. Disponível em: <https://static.pib.gov.in/WriteReadData/specificdocs/documents/2021/oct/doc202110411.pdf>.

INDIA. Ministry of External Affairs. **Annual Report 2022**. New Delhi: Ministry of External Affairs, 2022. Disponível em: https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/36286_MEA_Annual_Report_2022_English_web.pdf. Acesso em 7 mai. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2024**. London: Routledge, 2024.

MEIER, Ricardo. Embraer espera vender mais C-390 Millennium em 2024 do que no ano passado. **Airway**, 9 jan. 2024. Seção Aviação Militar. Disponível em: <https://www.airway.com.br/embraer->

- espera-vender-mais-c-390-millennium-em-2024-do-que-no-ano-passado/. Acesso em: 18 abr. 2024.
- MITRANY, David. **A Working Peace System**. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- MYERS, Margaret; HOLMES, Steven; GAUR, Mahendra. India's Approach to Engagement with the Latin American Region. **The Dialogue**, Washington, DC, mar. 17, 2023. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/indias-approach-to-engagement-with-the-latin-american-region/>. Acesso em: 6 mai. 2024.
- NAVAL GROUP. Launching of the Vagsheer, the sixth Indian Kalvari-class submarine with Scorpene design, entirely made in India. **Naval Group**, 20 April 2022. Seção Press Release. Disponível em: https://www.naval-group.com/sites/default/files/2022-04/PR_20220420_Launching%20of%20the%20Vagsheer%20the%20sixth%20Indian%20Kalvari-class%20submarine%20with%20Scorpene%20design.pdf. Acesso em: 7 mai. 2024.
- OLIVEIRA, Luciane Noronha Moreira de. **A Estratégia Marítima Indiana Pós-Guerra Fria**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.
- PARRIKAR, S. **Indian Naval Indigenisation Plan (INIP) 2015-2030**. Nova Delhi: Directorate of Indigenisation Indian Navy, 2018. Disponível em: <https://www.indiannavy.nic.in/content/indian-naval-indigenisation-planinip-2015-2030>. Acesso em: 18 abr. 2024.
- PWC. **The World in 2050: The Long View**. How will the global economic order change by 2050? PricewaterhouseCoopers, 2017. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.
- RIBEIRO, Erik Herejk; VIEIRA, Máira Baé Baladão. Relações Brasil-Índia: antecedentes e perspectivas da descoberta do outro.. In: UZIEL, Eduardo (org./ed.). **Brasil e Índia: os 75 anos de relações diplomáticas e uma agenda para o futuro**. Brasília: FUNAG, 2023. p. 121-150.
- SAXENA, Priya. **India-Brazil Relations**. Institute for Defence Studies and Analysis. New Delhi: IDSA, July 21, 2014. Disponível em: https://idsa.in/backgroundunder/IndiaBrazilRelations_210712. Acesso em: 18 abr. 2024.
- SCHWETHER, Natália Diniz. Modelo indiano de força futura: em busca de autonomia. **Análise Estratégica**, v. 7, n. 5, p 63-74, 2022. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/11161/8955>. Acesso em: 25 abr. 2024.
- SESHASAYEE, Hari. **Redrawing India-Latin America Relations in the 21st Century**. Observer Research Foundation, Issue Brief n. 634, April 2022a. Issue Brief. Disponível em: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2023/04/ORF_IssueBrief_634_India-LatinAmerica_.pdf. Acesso em: 7 mai. 2024.
- SESHASAYEE, Hari. New Delhi recalibrates its Latin American Policy. **Observer Research Foudation**, sep. 1, 2022b. Seção Expert Speak. Disponível em: [https://www.orfonline.org/expert-speak/new-delhi-recalibrates-its-latin-american-policy#:~:text=New%20Delhi%20can%20and%20should,Minister%20\(EAM\)%20Dr%20S](https://www.orfonline.org/expert-speak/new-delhi-recalibrates-its-latin-american-policy#:~:text=New%20Delhi%20can%20and%20should,Minister%20(EAM)%20Dr%20S). Acesso em: 7 mai. 2024.
- SESHASAYEE, Hari. India Turns to Latin America. **Wilson Center**, May 5, 2023. Seção Weekly

Asado, Latin America Program. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/india-turns-latin-america>. Acesso em: 7 mai. 2024.

SIDDIQUI, Huma. Expanding India-Brazil Strategic Partnership: Joint Efforts in Military Cooperation. **Financial Express**, March 16, 2024. Seção Business News. Disponível em: <https://www.financialexpress.com/business/defence-expanding-india-brazil-strategic-partnership-joint-efforts-in-military-cooperation-3427085/>. Acesso em: 9 mai. 2024

SINGH, Rashmi. Brasil e Índia em segurança internacional e terrorismo. *In*: UZIEL, Eduardo (org./ed.). **Brasil e Índia: os 75 anos de relações diplomáticas e uma agenda para o futuro**. Brasília: FUNAG, 2023. p. 121-150.

TECHNOLOGY FOCUS. NETRA: The Indigenous AEW&C. **Technology Focus**, v. 29, n. 2, p. 5, April 2021. Disponível em: https://www.drdo.gov.in/drdo/sites/default/files/technology-focus-documrnt/TF_April_2021.pdf. Acesso em: 8 mai. 2024.

THE WORLD BANK. **India Development Update**. The World Bank, Spring 2023a. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099926004032338633/pdf/IDU05899cc410fae104e1708fed09a0345ca6f6c.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

THE WORLD BANK. India's growth to remain resilient despite global challenges. **The World Bank**, October 3, 2023b. Seção Press Release. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/10/03/india-s-growth-to-remain-resilient-despite-global-challenges>. Acesso em: 24 abr. 2024.

WALTERNBERG, Guilherme. Índia quer Brasil como parceiro estratégico no Sul Global. **Poder 360**, 15 jul. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/india-quer-brasil-como-parceiro-estrategico-no-sul-global/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

WILTGEN, Guilherme. C-390 “Make in India”: Embraer e Mahindra assinam MoU para parceria no programa MTA. **Defesa Aérea e Naval**, 9 fev. 2024. Seção Aviação. Disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/aviacao/c-390-make-in-india-embraer-e-mahindra-assinam-mou-para-parceria-no-programa-mta>. Acesso em: 18 abr. 2024.

www.ceeex.eb.mil.br



ACESSE



A DINÂMICA ESTRATÉGICA NA GUERRA RUSSO-UCRANIANA

STRATEGIC DYNAMICS IN THE RUSSO-UKRAINIAN WAR

WALTER DA COSTA FERREIRA

RESUMO

No contexto das disputas geopolíticas no Leste Europeu, a Guerra da Ucrânia emerge em consequência de eventos políticos e securitários que realçaram percepções de ameaça, mormente por parte da Rússia. O objetivo deste trabalho é descortinar a dialética estratégica entre os dois principais atores do conflito russo-ucraniano, no decurso entre 2014 e a culminância ofensiva de Kiev em 2023. Presentemente, a guerra travada em solo ucraniano perdura sob impasse estratégico. Nesse sentido, discorrer-se-á sobre as escolhas estratégicas de Kiev e de Moscou, ao longo do referido conflito, que direcionaram as ações em força durante a anexação da Crimeia, a invasão russa multidirecional da Ucrânia, o enfrentamento na região do Donbass e a contraofensiva ucraniana. Como conclusão deste trabalho, serão destacados os aspectos relevantes que contribuirão para o atual impasse estratégico e as perspectivas sobre o desfecho do conflito.

Palavras-Chave: Estratégia militar; Conflito armado; Coerção; Guerra da Ucrânia; Estudo de caso.

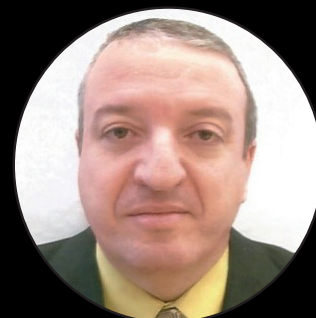
ABSTRACT

In the context of geopolitical disputes in Eastern Europe, the Ukrainian War emerges as a consequence of political and security events that highlighted threat perceptions, especially from Russia. The purpose of this work is to uncover the strategic dialectic between the two main actors in the Russian-Ukrainian conflict, between 2014 and the culmination of Kiev's offensive in 2023. Currently, the war fought on Ukrainian soil continues under a strategic stalemate. In this sense, we will discuss the strategic choices made by Kiev and Moscow, throughout the concerned conflict, which directed military actions during the annexation of Crimea, the multidirectional Russian invasion of Ukraine, the confrontation in the Donbass region and the Ukrainian counteroffensive. As a conclusion to this work, the relevant features that contributed to the current strategic impasse and the perspectives on the outcome of the conflict will be highlighted.

Keywords: Military strategy; Armed conflict; Coercion; Ukraine war; Case study.

O AUTOR

Coronel da reserva do Exército Brasileiro, graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), Pós-graduado pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Atualmente é pesquisador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI / UFPB)



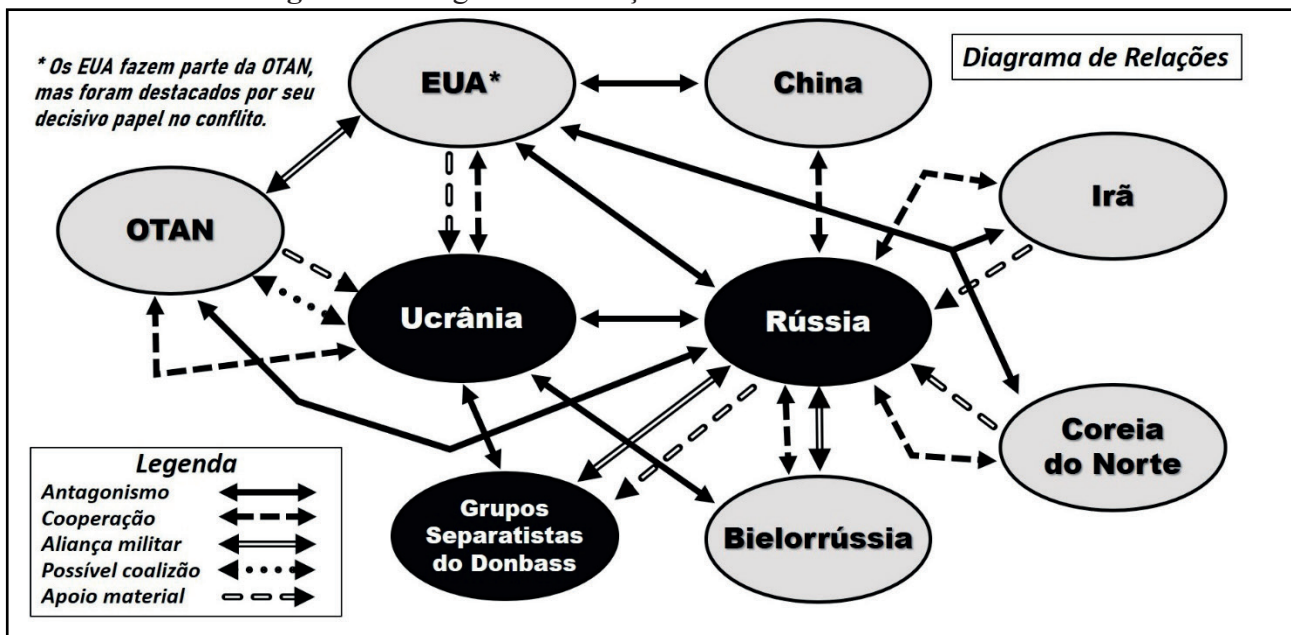
1 INTRODUÇÃO

Estratégia é mais uma arte do que uma ciência. É o domínio do provável e não da certeza. Uma estratégia sólida aumenta as chances de sucesso estratégico; ela não garante a vitória. Além disso, a realidade material e política restringe inevitavelmente o leque de escolhas estratégicas. A ação recíproca dos beligerantes introduz ainda mais complexidade (Mahnken, 2019, p. 81, tradução nossa).¹

A dinâmica estratégica na guerra russo-ucraniana, desenvolvida a partir da anexação russa da Crimeia em 2014, constitui a temática abordada por este artigo. Esse contencioso bélico entre Moscou e Kiev configura corolário das interações securitárias no Leste Europeu, mormente aquelas que envolvem a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sendo esta impulsionada pela política externa estadunidense (Mearsheimer, 2022). Segundo o autor referenciado, os Estados Unidos lideraram um esforço político, econômico e militar para transformar a Ucrânia em uma democracia liberal alinhada ao Ocidente e para incorporá-la à União Europeia e à OTAN. Em contrapartida, Moscou identificou esse movimento ocidental como ameaça existencial, no contexto da expansão atlanticista para leste, potencializando a irrupção da beligerância na área estratégica considerada.

Correntemente, o mencionado conflito armado encontra-se em um momento de impasse estratégico, em que as partes contendoras se revelam incapazes, em grande medida, de alcançar seus respectivos objetivos políticos na plenitude. Em tal cenário belicoso, cabe destacar a aguda influência da aliança transatlântica, centrada no protagonismo norte-americano, bem como de atores extrarregionais como a China, o Irã e a Coreia do Norte, na dialética estratégica do conflito. A seguir, apresenta-se um diagrama, como modelo simplificado da realidade, com o propósito de aclarar a inter-relação dos diversos atores envolvidos, direta ou indiretamente, no conflito russo-ucraniano.

Figura 1 – Diagrama de relações no conflito russo-ucraniano



Fonte: elaborada pelo autor.

¹ No original: “Strategy is more an art than a science. It is the realm of the probable rather than the certain. Sound strategy improves the chances of strategic success; it does not guarantee victory. Moreover, material and political reality inevitably constrain the range of strategic choice. The reciprocal action of the belligerents introduces further complexity.”

A abordagem da dinâmica estratégica dos conflitos armados requer, peremptoriamente, a compreensão, em sentido lato, do conceito de estratégia, como ponte que conecta os recursos do poder ao propósito político. Ademais, Freedman e Raghavan (2013, p. 207, tradução nossa) nos alertam que estratégia, ao fim e ao cabo, é uma questão de escolha, derivada da interdependência dialética entre ameaças e oportunidades, nos seguintes dizeres:

Estratégia é uma questão de escolha. Depende da capacidade de compreender as situações e de apreciar os perigos e oportunidades que elas contêm. Isso, por sua vez, exige uma compreensão das escolhas disponíveis para os outros e de como isso pode frustrar ou permitir as próprias escolhas. A essência da estratégia, portanto, é a interdependência da escolha.²

A partir do que precede, este artigo pretende evidenciar a dinâmica estratégica desempenhada pelos dois principais atores do conflito russo-ucraniano, no decurso entre 2014 e a culminância ofensiva de Kiev em 2023. Após uma sequência de ofensivas e contraofensivas, a guerra ganhou contornos, presentemente, de uma contenda sob impasse estratégico. Destarte, abordando as escolhas estratégicas de Kiev e de Moscou, o artigo será desenvolvido, após a introdução, em quatro seções: a primeira está relacionada à anexação da Crimeia em 2014 e à guerra civil ucraniana subsequente; a segunda refere-se à invasão multidirecional da Ucrânia por forças russas, a partir de 24 de fevereiro de 2022; a terceira discorre sobre a mudança no curso da guerra em abril do mesmo ano, mediante a concentração das operações militares na região do Donbass³ e seus arredores; e a quarta concerne à contraofensiva ucraniana empreendida a partir de junho de 2023. Na sequência, a conclusão do trabalho busca ressaltar os aspectos relevantes que contribuíram para o atual impasse estratégico e as perspectivas sobre o desfecho do conflito.

Em adição aos ensinamentos de notáveis estrategistas militares, como Clausewitz (1984), Sun Tzu (2011) e Liddell Hart (1967), cabe salientar que a dinâmica estratégica do supracitado conflito será avaliada à luz da teoria oferecida, entre outras referências dos estudos estratégicos, por: Mearsheimer (2022), expoente do neorrealismo ofensivo; Schelling (1966), nomeadamente a teoria da coerção e suas modalidades; Beaufre (1998), particularmente os métodos e os modelos estratégicos apresentados pelo general francês; e Echevarria II (2017), que nos proporciona uma visão objetiva sobre as estratégias militares. Outrossim, as observações e inferências do autor também encontram amparo na doutrina militar brasileira (Brasil, 2007, 2020). Por fim, destaca-se que o trabalho ora apresentado possui uma perspectiva qualitativa, observando uma metodologia de estudo de caso.

2 A ANEXAÇÃO DA CRIMEIA E A GUERRA CIVIL UCRANIANA

Os primeiros atos de violência armada entre russos e ucranianos remontam ao ano de 2014, por ocasião da Crise da Crimeia e da Guerra Civil Ucraniana. Nesse contexto, em decorrência do movimento popular conhecido como Euromaidan⁴ e da deposição do presidente ucraniano pró-russo,

²No original: “Strategy is about choice. It depends on the ability to understand situations and to appreciate the dangers and opportunities they contain. This in turn calls for an understanding of the choices available to others and of how this might frustrate or enable one’s own choices. The essence of strategy therefore is the interdependence of choice.”

³Para fins de compreensão do litígio em questão, o Donbass, ou bacia do rio Donets, compreende as províncias (em ucraniano, *oblast*) de Donetsk e Luhansk, situadas na porção leste do território ucraniano.

⁴O movimento insurrecional conhecido como Euromaidan foi uma série de manifestações populares e atos de desobediência civil, entre 2013 e 2014, com os objetivos de afastar o chefe de Estado ucraniano, promover o combate à corrupção no governo e realizar a integração da Ucrânia à União Europeia.

Viktor Yanukovych, Moscou decidiu anexar a península da Crimeia e fomentar o movimento separatista na região do Donbass, precisamente em Donetsk e Luhansk (Freedman, 2019).⁵ No período precedente à anexação da Crimeia em 2014, houve várias tentativas político-diplomáticas da Rússia no sentido de impedir a expansão da OTAN para o Leste Europeu. A título de exemplo, citam-se as negociações diretas com os norte-americanos em 1990 e 1991 (Savranskaya; Blanton, 2017) e o acordo de cooperação e segurança OTAN-Rússia (*Founding Act*), firmado em 1997.

Em 2008, na Cimeira de Bucareste promovida pela OTAN, após a adesão de vários países do Leste Europeu à aliança transatlântica – Polónia, Hungria, Romênia, Países Bálticos, *inter alia* – a decisão de incorporar a Geórgia e a Ucrânia em momento futuro implodiu integralmente a credibilidade política dos compromissos previamente assumidos com os russos. Sob o enfoque estratégico, nota-se o fracasso contundente dos esforços dissuasórios de Moscou, em grande parte ocasionado por uma crônica carência de suas capacidades econômicas, em conjuntura transicional para um sistema democrata-capitalista, além da drástica contração do seu aparato bélico convencional decorrente do mencionado processo, ainda bastante desorganizado no final do século passado e início do século XXI.

Figura 2 – Península da Crimeia e região do Donbass



Fonte: CBC News (2022).

Em conformidade ao objetivo político russo de impedir a entrada da Ucrânia na OTAN, assinala-se que a anexação da Crimeia representou o ápice de uma manobra de crise desempenhada por Moscou, em resposta à metamorfose política de Kiev, que impactou diretamente os interesses securitários da Rússia. Nesse cenário conflituoso, verificou-se uma confrontação inicial de ações

⁵ Ressalta-se que o escopo desta obra não incorpora a análise geopolítica dos mencionados fatos históricos, mas tão somente a dinâmica estratégica correspondente. Para obter maiores detalhes, consultar Mearsheimer (2022) e Freedman (2019).

político-diplomáticas e psicossociais de ambas as partes, que culminou com a surpreendente e célere ocupação da Crimeia por forças militares russas (Freedman, 2019; Galeotti, 2023), sem oposição significativa do aparato militar ucraniano presente na região. A operação militar russa instituiu um fato consumado na crise, consolidando a posse da área litigiosa, sem conflito armado entre as partes, a despeito das sanções político-econômicas impostas pela comunidade internacional.

Destarte, em função do resultado verificado, é cabível atestar a precisa avaliação estratégica efetuada por Moscou, que recorreu à violência armada tão somente na intensidade e amplitude necessárias para consumir a posse da região contestada. Não obstante a relevância dos interesses em jogo, nomeadamente a integridade territorial da Ucrânia, Kiev declinou da violência como forma de solução do conflito, retirando suas forças armadas da península ocupada pelas tropas russas. Essa ação estratégica de Kiev se coadunou com a desescalada da crise, em razão de sua inferioridade de poder perante a Rússia, mormente nas expressões econômica e militar.

Na literatura de estudos estratégicos, entende-se que a modalidade de *fait accompli* (Altman, 2017) pressupõe a realização de uma operação militar ofensiva, caracterizada pela surpresa estratégica e pela rapidez do movimento tático, no intuito de ocupar uma área limitada sem oposição significativa do ator rival, suscitando fato consumado na dialética de interesses. Após a atitude ofensiva inicial, alterna-se para uma postura defensiva com o propósito de manter a posse da área litigiosa, reservando ao oponente a escolha estratégica⁶ da contraofensiva ou da negociação, entre outros expedientes diplomáticos possíveis, para retomar o território perdido. Segundo Altman (2017, p. 882, tradução nossa, grifo nosso), “Cada *fait accompli* é um risco calculado. Se resultará em ganho bem-sucedido ou escalada, dependerá se o desafiante avaliou acertadamente o nível de perda que o defensor aceitará”.⁷ Destarte, a avaliação metódica das capacidades militares e da cultura estratégica do oponente, bem como da conjuntura regional e global, revela-se vital para o sucesso estratégico, permitindo depreender provável inércia, retirada ou rendição da força militar inimiga, uma vez que se pretende evitar a beligerância e assegurar interesses por meio de um acordo político. Em face do exposto, registra-se a maestria estratégica do Kremlin no processo de anexação da Crimeia.

Adicionalmente à ação em força na Crimeia e valendo-se do antagonismo crescente entre Kiev e grupos separatistas pró-russos localizados nas províncias de Donetsk e Luhansk, Moscou implementou uma combinação eficaz de ações estratégicas para potencializar a instabilidade política da Ucrânia. Nesse mister, notabilizaram-se as ações militares coercitivas junto à faixa fronteira russo-ucraniana, a utilização de empresas militares privadas,⁸ o apoio logístico e financeiro à insurgência separatista no Donbass, as pressões político-diplomáticas exercidas pelo Kremlin e as campanhas psicológicas direcionadas à população de origem russa, *inter alia*. Houve, inclusive, algumas intervenções militares diretas na guerra civil ucraniana, em caráter episódico e limitado, por intermédio de grupos táticos de batalhão⁹ (Saw, 2022), embora tal emprego jamais tenha sido admitido por Moscou.

⁶ Registra-se que as escolhas estratégicas decorrem, basicamente, do cálculo racional de custos, riscos e benefícios. Todavia, sofrem influência marcante da cultura estratégica do Estado, da personalidade de sua liderança política e, ainda, de pressões domésticas.

⁷ No original: “Each *fait accompli* is a calculated risk. Whether it results in a successful gain or escalation depends on whether the challenger has successfully gauged the level of loss the defender will accept.”

⁸ De fato, grupos mercenários como o *Wagner Group*.

⁹ O grupo tático de batalhão (BTG) é o módulo básico de combate das forças russas, sendo uma organização militar de armas combinadas – infantaria, carros de combate, artilharia, defesa antiaérea, engenharia, guerra eletrônica, *inter alia* – com composição flexível e efetivo variando entre 700 e 900 soldados (Gau, Bartles, 2016).

Os Acordos de Minsk, em 2014 e 2015, buscaram efetivar uma solução política para a guerra civil ucraniana na região do Donbass; contudo, ambos os acordos não lograram o êxito esperado, porquanto algumas medidas pactuadas nunca chegaram a ser implementadas, assim como escaramuças na linha de contato com as forças insurgentes e bombardeios de artilharia recíprocos prosseguiram, episodicamente, até a invasão russa da Ucrânia em 2022 (Freedman, 2019).

No domínio da grande estratégia¹⁰ do Kremlin, em ambos os casos supradescritos (Crimeia e Donbass), verifica-se uma concepção estratégica fundamentada no método de ação indireta¹¹ e na aplicação do modelo de ações sucessivas¹², que conjuga habilmente a ameaça direta, a pressão indireta e ações militares limitadas em força. Na esfera da estratégia militar¹³, observa-se o alinhamento ao nível político de planejamento e decisão, mediante a adoção do método de ação indireta, operacionalizado por ações violentas limitadas que buscaram erodir o poder nacional ucraniano com o fito de submeter Kiev à pauta política do Kremlin. Em verdade, o propósito de Moscou era criar forte instabilidade na Ucrânia, inviabilizando sua adesão à OTAN.

Em contrapartida, a estratégia ucraniana orientada à Rússia, seja no nível nacional, seja no nível militar, alicerçou-se, também, no método da ação indireta em ambas as situações, mediante a observância do modelo de pressão indireta. Embora tenha conduzido operações militares contra as forças separatistas de Donetsk e Luhansk, a Ucrânia abdicou do conflito armado com a Rússia, em função de sua grande inferioridade em poder militar e recursos econômicos. Rússia e Ucrânia enfrentaram-se coercitivamente por meio de ações estratégicas diversificadas, incluindo a violência armada russa em caráter limitado (Schelling, 1966); não obstante o fizeram em um nível abaixo do limiar da guerra ou do conflito armado. Na literatura de estudos estratégicos, esse tipo de contenda coerciva mesclada com episódios de violência limitada, em situação de crise político-estratégica, é denominado conflito na zona cinza. De acordo com Jordan (2020, p. 2, tradução nossa),

A zona cinza não significa relações pacíficas nem conflito armado. No conflito da zona cinza, a competição estratégica entre dois ou mais Estados (com suas respectivas díades conflituosas) ocorre abaixo do limiar do conflito armado. A natureza essencialmente não violenta do conflito, salvo episódios esporádicos que envolvem o uso limitado da violência, é geralmente deliberada por ambas as partes, particularmente o desafiante. O objetivo é evitar ultrapassar linhas vermelhas que desencadeariam uma escalada militar com custos elevados e consequências imprevisíveis.¹⁴

¹⁰ Também referenciada como estratégia nacional, a cargo da liderança política do Estado.

¹¹ A estratégia nacional apresenta dois métodos básicos, conforme o papel exercido pelo poder militar no desenlace do litígio, comparativamente aos demais instrumentos do poder nacional. Se protagonista, considera-se ação direta; se coadjuvante, ação indireta (Brasil, 2020). A seleção do método observa as capacidades militares e econômicas, a liberdade de ação nos planos interno e externo, a vontade política, a motivação nacional e as condições temporais (Beaufre, 1998).

¹² Os modelos estratégicos citados neste artigo são: ameaça direta, pressão indireta, ações sucessivas, conflito violento e conflito prolongado. Para obter detalhes, consultar Beaufre (1998). Destaca-se que, usualmente, há combinação de modelos ao longo do conflito, bem como possível criação de outros, pois estratégia é mais arte do que ciência.

¹³ Os métodos da estratégia militar, segundo a doutrina brasileira (Brasil, 2020), são: ação direta (Clausewitz, 1984), aproximação indireta (Hart, 1967) e ação indireta (Tzu, 2011). Cabe registrar o método nuclear no rol de estratégias militares, exequível apenas pelas potências atômicas do planeta. Echevarria II (2017) apresenta, entre outras modalidades, a aniquilação (ação direta), a deslocação (aproximação indireta) e a atrição/exaustão (ação indireta).

¹⁴ No original: “The gray zone is neither peaceful relations nor armed conflict. In gray zone conflict, strategic competition between two or more states (with their respective conflict dyads) takes place below the threshold of armed conflict. The essentially non-violent nature of the conflict, save for sporadic episodes involving limited use of violence, is usually deliberate on the part of the parties, particularly the instigator. The aim is to avoid crossing red lines that would trigger a military escalation with high costs and unforeseeable consequences.”

A manobra exterior de Kiev (Beaufre, 1998) procurou ampliar sua liberdade de ação junto à comunidade e à opinião pública internacionais, isolar Moscou no cenário político mundial, assim como amplificar suas capacidades dissuasórias. Para tal intento, Kiev recorreu às ações político-diplomáticas, à guerra informacional e à cooperação militar com as nações ocidentais, particularmente com os Estados Unidos, a fim de obter apoio político-econômico e recursos bélicos modernos. Nesse sentido, no período entre 2014 e 2022, houve considerável incremento do poder de combate das forças armadas ucranianas, muito em razão da assistência militar da OTAN e do fornecimento de equipamentos militares ocidentais a Kiev.

3 A INVASÃO DA UCRÂNIA

Em 24 de fevereiro de 2022, após o fracasso das medidas coercitivas de Moscou, aproximadamente 120 grupos táticos de batalhão das forças armadas russas cruzaram a fronteira russo-ucraniana, em diferentes direções estratégicas, a partir da Rússia, Bielorrússia e Crimeia, para conquistar importantes objetivos estratégico-operacionais, um dos quais a capital ucraniana, Kiev (Bowen, 2023). Esse evento de força bruta assinalou a maior operação militar ofensiva na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Com absoluta certeza, é cabível afirmar que o conflito russo-ucraniano abandonou a zona cinza, convertendo-se em um conflito armado de alta intensidade, embora Moscou o tenha classificado como uma “operação militar especial” (TASS, 2022a), notadamente uma expressão eufemística. Decerto, o processo de aproximação de Kiev com a OTAN, a partir da anexação da Crimeia em 2014 e intensificado em 2021, constituiu uma das relevantes motivações para a decisão do Kremlin de invadir a Ucrânia em fevereiro de 2022 (Mearsheimer, 2022).

Não obstante, em precedência à violência em larga escala, a Rússia ambicionou o atingimento pacífico de seus objetivos políticos por intermédio da coerção estratégica.¹⁵ Nesse mister, Moscou implementou uma manobra de crise corporificada por ações estratégicas político-econômicas, psicossociais e militares, ilustradas por gestões diplomáticas junto à OTAN, por acordos de cooperação com Pequim (Hoffman, 2022), por ameaças de restrição energética aos países europeus, por campanhas psicológicas amparadas em narrativas históricas, pelo deslocamento e concentração estratégica de tropas junto à fronteira russo-ucraniana, na Crimeia e no território da Bielorrússia a partir de outubro de 2021 (Bowen, 2023), assim como pela realização de manobras militares de caráter intimidatório. Referindo-se a Putin, presidente russo, Mearsheimer (2022, p. 21, tradução nossa) afirma: “Seu objetivo era coagir Biden e Zelensky a alterar o rumo e a interromper seus esforços para integrar a Ucrânia ao Ocidente”.¹⁶

No contexto da supracitada crise político-estratégica, a mensagem coercitiva de Moscou foi divulgada explicitamente por meio de comunicação diplomática – cartas separadas à administração Biden e à OTAN – e declarações oficiais na mídia internacional, exigindo a garantia por escrito de que a Ucrânia não aderiria à aliança transatlântica, que nenhuma arma ofensiva seria instalada nas proximidades da Rússia e que as forças da aliança estacionadas na Europa Oriental desde 1997

¹⁵ A coerção estratégica, consubstanciada pelo emprego de ameaças para influenciar a escolha estratégica do oponente, compreende duas modalidades: dissuasão e compelência (Schelling, 1966). A dissuasão é o uso de ameaças para demover um adversário de iniciar um ato contrário aos interesses do coator. A compelência, por sua vez, visa compelir o rival a fazer algo ou interromper uma ação indesejável em curso. Segundo o autor em referência, a compelência pode incorporar o uso limitado da força para potencializar o efeito coercivo. Cabe registrar que o termo compelência constitui um neologismo oriundo da palavra inglesa *compellence*, sendo bastante utilizado na literatura acadêmica brasileira de estudos estratégicos.

¹⁶ No original: “His aim was to coerce Biden and Zelensky into altering course and halting their efforts to integrate Ukraine into the West.”

(*Founding Act* como referência temporal) seriam transferidas de volta para a Europa Ocidental (Mearsheimer, 2022). A despeito das capacidades militares russas e da credibilidade da ameaça do Kremlin, fundamentada por sua resoluta vontade política, pela reputação intervencionista da Rússia no seu entorno estratégico e pela relevância dos interesses securitários em jogo, a competência de Moscou não logrou o êxito esperado, na medida em que Kiev, presumindo o suporte político-econômico e a assistência militar do Ocidente, assumiu os custos da resistência armada.

Com base em declarações oficiais do presidente russo e informações veiculadas na mídia pelo Kremlin (TASS, 2022a), é possível inferir que os objetivos políticos do conflito estabelecidos por Moscou concerniam, no todo ou em parte, à substituição da liderança política da Ucrânia por uma governança pró-russa, à imposição do estatuto de neutralidade à Ucrânia, à proteção da população de origem russa supostamente perseguida por Kiev, à desmilitarização e desnazificação¹⁷ da Ucrânia, à consolidação da soberania da Rússia sobre a Crimeia e ao restabelecimento da integridade territorial das Repúblicas de Donetsk e Luhansk já anexadas legalmente à Federação Russa (Bowen, 2023). Como se percebe, parte dos supradescritos objetivos é maximalista, implicando uma mudança de regime em Kiev, o que configura um conflito armado ilimitado¹⁸ e uma justificativa razoável para o fracasso da competência empreendida pelo Kremlin.¹⁹

Por conseguinte, em paralelo ao bloqueio naval imposto pela marinha russa no Mar Negro e aos ataques aéreos e missilísticos contra ativos militares e infraestruturas críticas de Kiev, uma operação ofensiva em larga escala foi desencadeada pela Rússia em território ucraniano, em que se verificou a utilização de todos os 12 exércitos de armas combinadas²⁰ disponíveis na estrutura militar de Moscou no início de 2022, compostos por aproximadamente 120 grupos táticos de batalhão.²¹ Tal aparato militar significava um efetivo de 170 a 190 mil combatentes (Bowen, 2023), distribuídos em quatro direções estratégicas (norte, nordeste, leste e sul) que, por sua vez, compreendiam múltiplas direções táticas de atuação (DTA).²² Em verdade, cada exército russo enquadrava, em média, dez grupos táticos de batalhão e várias unidades logísticas e de apoio ao combate – artilharia, engenharia, comunicações, guerra eletrônica e outras – o que lhe conferia, de fato, um poder de combate equivalente a uma divisão ocidental. Em adição, é preciso considerar as forças separatistas do Donbass, com cerca de 35 mil combatentes, assim como as tropas da guarda nacional russa (*Rosgvardia*), empregadas em ações de segurança da área de retaguarda. Em contrapartida, a oposição armada de Kiev, antes da decretação

¹⁷ Bowen (2023) destaca que muitos analistas entenderam o termo desnazificação como um pretexto para a derrubada do governo da Ucrânia. Por outro lado, a desmilitarização implicaria a neutralização das forças militares ucranianas.

¹⁸ A guerra ilimitada está relacionada a objetivos de grande amplitude, como a mudança de regime, a anexação integral do território adversário ou a subordinação completa do oponente ao vencedor.

¹⁹ De acordo com Haun (2015), a coerção tende a falhar quando as exigências do coator são excessivas, ameaçando a própria existência do Estado coagido ou o seu regime.

²⁰ O exército de armas combinadas, na organização militar russa, é composto por um número variável de divisões e brigadas de manobra, assim como elementos logísticos e de apoio ao combate (artilharia, defesa antiaérea, mísseis de ataque terrestre, engenharia, guerra eletrônica, *inter alia*) (Grau; Bartles, 2016). Em tese, cada regimento divisionário e cada brigada de manobra organizam dois BTG com tropas profissionais (contratados) para emprego em missões externas de projeção de poder. A legislação russa não permite o uso de conscritos (recrutas) fora do território nacional.

²¹ Segundo declaração do ministro da defesa da Rússia, General Sergei Shoigu, em 10 de agosto de 2021, haveria cerca de 170 BTG junto às forças do exército, aerotransportadas e de infantaria naval (TASS, 2021).

²² “Direção que permite chegar ao objetivo estratégico ou atingir a finalidade estratégica fixada pelo escalão superior” (Brasil, 2015, p. 91). Uma DTA compreende uma faixa no terreno, contando com um ou mais eixos, cuja amplitude e capacidade de tráfego permitem o emprego tático e o apoio logístico do escalão considerado, normalmente uma divisão de exército.

da mobilização geral, contava com quantitativo semelhante, levando em consideração as 18 brigadas do exército ucraniano, as sete brigadas das forças aerotransportadas, as duas brigadas de fuzileiros navais, as 25 brigadas da força de defesa territorial e o efetivo da guarda nacional ucraniana.

Nesse contexto dialético, a manobra operacional de Moscou, tanto física quanto informacional, visava atingir, basicamente, os principais centros de gravidade ucranianos, a saber: sua liderança política, representada pelo presidente Zelensky; seu comércio marítimo, centrado nos portos de Odessa, Mykolaiv, Kherson, Berdyansk e Mariupol; suas forças terrestres, em grande parte estacionadas na região leste do país após 2014; a capital Kiev, importante polo industrial e o centro político-administrativo da Ucrânia; assim como o apoio político-econômico-militar do Ocidente.

Sob esse direcionamento estratégico, quatro exércitos (2º, 35º, 36º e 41º) dos Distritos Militares Central e Oriental, reforçados por tropas aerotransportadas e de operações especiais (*Spetsnaz*), convergiram sobre a capital Kiev, com o fito de cercá-la e conquistá-la, consubstanciando o esforço principal da manobra ofensiva russa (Bowen, 2023). Três exércitos do Distrito Militar Ocidental (1º, 6º e 20º) orientaram-se às regiões de passagem obrigatória sobre o Rio Dnipro no centro do país (Kremenchuk e/ou Dnipro) e à localidade de Izium. Na região do Donbass, o 8º Exército do Distrito Militar Sul e os dois corpos de milícias separatistas sob seu controle (1º Corpo de Donetsk e 2º Corpo de Luhansk) conquistaram a porção norte de Luhansk e fixaram as forças ucranianas na área considerada. A partir da Crimeia, o 58º Exército e o 22º Corpo do Distrito Militar Sul, com apoio de forças aerotransportadas, progrediram em duas direções divergentes: uma dirigida a Melitopol, Zaporizhia e Mariupol; e outra direcionada para Kherson, Mykolaiv e Odessa. Na região oeste da fronteira bielorrusso-ucraniana, o 29º Exército do Distrito Militar Oriental manteve o contato com as tropas de Kiev destacadas na área. Em princípio, o comando militar russo manteve em reserva o 5º Exército do Distrito Militar Oriental ao norte (concentrado no Bielorrússia) e o 49º Exército do Distrito Militar Sul a sudeste (concentrado nos arredores de Rostov ou Krasnodar). Entretanto, a maioria dos exércitos não alcançou os seus correspondentes objetivos estratégico-operacionais. O esforço principal ao norte atingiu a periferia de Kiev, por ambas as margens do Rio Dnipro, mas não logrou o cerco completo da capital tampouco a sua ambicionada conquista.

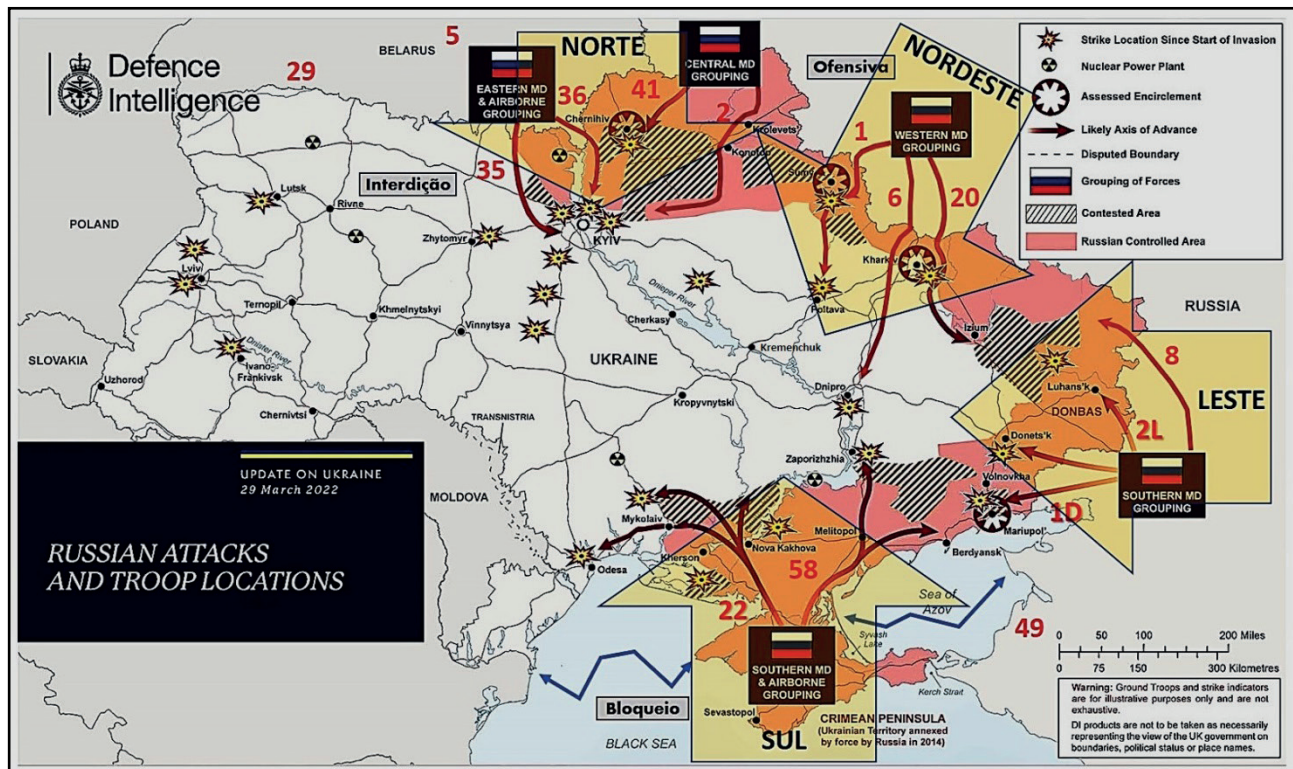
Em face do que precede, é plausível enquadrar a grande estratégia do Kremlin para o conflito²³, durante a fase inicial da guerra, no método de ação direta, segundo os modelos de ameaça direta, ainda no estágio de crise, e de conflito violento durante a beligerância²⁴ (Beaufre, 1998). Transitando no domínio da estratégia militar, nota-se que Moscou, na busca de uma rápida e decisiva vitória militar (Freedman, 2023), optou equivocadamente pelo método da ação direta (Clausewitz, 1984) ou da aniquilação (Echevarria II, 2017), não obstante essa escolha estivesse alinhada ao nível estratégico superior. Em conexão com o propósito político da guerra, a intenção estratégica do comando

²³ Cabe registrar que alguns analistas, incluindo Mearsheimer (2022), entendem que a ofensiva russa não foi um ato de força bruta (Schelling, 1966), mas uma estratégia coercitiva de Moscou, como “demonstração de força” para induzir a submissão de Kiev, porquanto avaliam que a força de invasão era insuficiente para conquistar a Ucrânia. Segundo Byman e Waxman (2002, p. 5, tradução nossa), “Distinguir a força bruta da coerção é semelhante ao debate sobre o que constitui pornografia ou arte: a coerção está muitas vezes nos olhos de quem vê.” No original: “*Distinguishing brute force from coercion is similar to the debate over what constitutes pornography or art: coercion is often in the eye of the beholder.*”

²⁴ O modelo de ameaça direta concerne ao uso potencial do poder militar, mediante ameaça concreta e direcionada, por compulência ou dissuasão, de forma a coagir o oponente a aceitar as condições que lhe são impostas ou renunciar às suas pretensões. Por outro lado, o modelo de conflito violento incorpora a ideia de uma vitória militar em uma ou mais batalhas, preferencialmente de curta duração, com emprego de potentes recursos bélicos em múltiplos domínios, sendo caracterizada pela forte intensidade militar.

militar russo era neutralizar, por destruição ou captura, as forças militares inimigas (desmilitarização), conquistar integralmente o território ucraniano (guerra ilimitada, mudança de regime), neutralizar eventuais forças de resistência e dissuadir qualquer interferência direta da OTAN. Nesse sentido, Moscou combinou diversas estratégias de emprego do poder militar, quais sejam: em face da Ucrânia, a ofensiva, a interdição, o bloqueio e a pacificação, de forma cumulativa; e a dissuasão (nuclear) ante a OTAN. Conforme declaração de Freedman (2023, tradução nossa): “No início da guerra, o presidente russo, Vladimir Putin, invocou a ameaça nuclear para alertar os países da OTAN contra uma intervenção direta”.²⁵

Figura 3 – Invasão da Ucrânia



Fonte: Ministério da Defesa do Reino Unido (adaptada pelo autor).

Contudo, o malogro da primeira fase da campanha militar russa derivou de escolhas inadequadas do Kremlin por ocasião de sua concepção estratégica militar. O método da aniquilação demanda flagrante superioridade de poder de combate em favor do atacante, que delineia um quadro de forte assimetria militar entre os oponentes, proporcionando condições favoráveis de força para a destruição do inimigo em múltiplas direções e a conquista de seu território. Com efeito, a despeito da aparente paridade numérica em recursos humanos, as forças russas eram dotadas de material bélico com elevado nível tecnológico e em quantitativo deveras superior de carros de combate, peças de artilharia, helicópteros, aeronaves de caça, bombardeiros, navios de guerra e submarinos, entre outros equipamentos bélicos. Todavia, a prevalência numérica e tecnológica não assegura a vitória (Biddle, 2004), em razão de fatores intangíveis que impactam sobremaneira o poder relativo de combate,

²⁵ No original: “At the outset of the war, Russian President Vladimir Putin invoked the nuclear threat to warn NATO countries against direct intervention.”

como a eficácia da doutrina militar, o nível de adestramento tático, o exercício da liderança e a motivação das tropas, *inter alia*, aspectos estes de sensível carência no aparato castrense de Moscou. Em contrapartida, cabe observar que os ucranianos empreendem uma luta derradeira por sua terra natal e pela sobrevivência da Ucrânia como ente estatal soberano. E tais fatores, mesmo não mensuráveis, alteram sobremodo a relação de força dos oponentes.

Destarte, o fracasso da campanha operacional russa, sinalizado pelo não atingimento dos objetivos estratégicos propostos durante a fase inicial da guerra, evidencia, categoricamente, uma imprecisão grosseira da avaliação estratégica do Kremlin, decorrente tanto da superestimação das capacidades militares russas, como da subestimação da resistência armada ucraniana (Freedman, 2022). De acordo com Bowen (2023, tradução nossa),

Inicialmente, as forças russas obtiveram ganhos em todas as linhas de avanço. No entanto, as forças russas encontraram níveis efetivos e provavelmente inesperados de resistência ucraniana desde o início da invasão. Além disso, muitos analistas e assessores avaliam que, durante esta primeira fase da guerra, os militares russos tiveram um desempenho geral deficiente, sendo prejudicados por escolhas táticas ruins, logística deficiente, comunicações ineficazes e problemas de comando e controle. As Forças Armadas Ucranianas (FAU), embora em desvantagem quantitativa e qualitativa em termos de pessoal, equipamento e recursos, revelaram-se mais resilientes e adaptáveis do que a Rússia esperava.²⁶

Em consequência do exposto, constata-se que o método de aproximação indireta (Hart, 1967) ou de deslocação (Echevarria II, 2017), igualmente vinculado a uma estratégia nacional de ação direta, era a opção mais congruente com o cenário de relativa equipotência militar entre Moscou e Kiev. Em verdade, o referido método exige uma relação mínima de forças de 1,5:1 em favor do atacante, no âmbito do teatro de operações (Biddle, 2004). Mediante a aplicação coerente dos princípios da massa e da economia de forças, é possível concentrar poder de combate suficiente na frente selecionada (3:1 ou superior) para romper as posições inimigas. Destarte, a rápida manobra envolvente em profundidade, efetuada por forças blindadas, desequilibra o adversário, atinge seu centro de gravidade e anula sua capacidade de reação, induzindo a paralisia estratégica do oponente.

A aproximação indireta não constitui panaceia para a problemática do conflito armado, porquanto nem sempre as condições operacionais viabilizam a implementação da referida estratégia militar. Entretanto, no teatro de operações ucraniano, havia disponibilidade de inúmeras DTA, possibilitando a dissimulação da operação e a obtenção da surpresa. As forças terrestres russas eram majoritariamente blindadas, dispondo de forte apoio de fogo e de engenharia, entre outros recursos de apoio ao combate. Ademais, o terreno predominante na Ucrânia proporciona excelente transitabilidade para blindados, assim como a profundidade da manobra (até o corte do Rio Dnipro) era compatível com a manutenção do fluxo logístico ininterrupto. Por fim, a força aérea russa era inegavelmente superior à sua congênera ucraniana, sendo plenamente capaz de obter a superioridade aérea no início da invasão, bem como prover apoio de fogo aéreo às forças de superfície. Todavia, o sucesso dessa estratégia reside na concentração do poder de combate no momento e no local decisivos da batalha,

²⁶No original: “Initially, Russian forces made gains along all lines of advance. However, Russian forces ran into effective and likely unexpected levels of Ukrainian resistance from the invasion’s outset. In addition, many analysts and officials assess that, during this first stage of the war, the Russian military performed poorly overall and was hindered by specific tactical choices, poor logistics, ineffective communications, and command-and-control issues. The Ukrainian Armed Forces (UAF), while at a quantitative and qualitative disadvantage in personnel, equipment, and resources, have proven more resilient and adaptive than Russia expected.”

como também na velocidade do movimento tático. Não obstante, segundo Bowen (2023, p. 4, tradução nossa), “as forças russas engajaram-se em múltiplas linhas de avanço em vez de se concentrarem em uma única frente”,²⁷ dissipando assim o poder de combate de Moscou e, por conseguinte, retardando o avanço de seus exércitos. A prioridade da manobra russa deveria ser o cerco e a destruição da maioria de meios do exército oponente, possibilitando, na sequência, a conquista dos objetivos estratégico-operacionais e, de modo consequente, o atingimento do estado final desejado.²⁸

Em compensação, Kiev desenvolveu sua estratégia nacional para o conflito consoante o método de ação indireta, em que as ações político-diplomáticas e psicossociais de sua manobra exterior se revelaram fulcrais para o esforço de guerra ucraniano e, por conseguinte, para o prosseguimento da luta contra Moscou. De modo geral, o propósito político da Ucrânia pode ser sintetizado pela expulsão do invasor russo, pelo restabelecimento de sua integridade territorial ao status quo anterior a 2014, pela preservação de sua soberania e autodeterminação, pela pacificação da Crimeia e das províncias separatistas de Donetsk e Luhansk, e pela manutenção do suporte político-econômico e militar do Ocidente. Ao longo do conflito, a Ucrânia mesclou a pressão indireta com ações em força limitadas, como modelagem estratégica, combinação esta nomeada por Beaufre (1998) como ações sucessivas.

Sob a ótica da estratégia militar, é cabível afirmar que Kiev optou pela ação indireta com a finalidade de manter a posse do território ucraniano não ocupado pelo invasor, degradar as capacidades militares russas (guerra de atrição ou erosão), desgastar as forças de ocupação (guerra de exaustão) e, em momento posterior, neutralizar as forças insurgentes no Donbass e na Crimeia.²⁹ A implementação da mencionada estratégia militar demandou diversificadas operações militares associadas às estratégias da defensiva, da interdição e da resistência, cumulativamente, ante o invasor russo, e da defensiva em face da ameaça oriunda da Bielorrússia. Em fase subsequente, após a retirada das forças de Moscou, adotar-se-ia a estratégia da pacificação nas regiões do Donbass e da Crimeia.

4 A GUERRA NO DONBASS E ARREDORES

Após o malogro da guerra de movimento desempenhada pelos grupos táticos de batalhão russos, Moscou supostamente minimalizou seus objetivos políticos e reconsiderou a sua concepção estratégica nas esferas nacional e militar, convergindo seus esforços bélicos na região do Donbass e no sul da Ucrânia. De acordo com Bowen (2023, p. 7, tradução nossa), “No final de março de 2022, as ofensivas russas em torno de Kiev estagnaram. Depois de falhar em alcançar rapidamente uma vitória decisiva, a Rússia aparentemente reavaliou os seus objetivos e a sua estratégia para obter ganhos territoriais no sul e no leste da Ucrânia”.³⁰ Presumivelmente, por insuficiência de poder, mesmo que transitória, Moscou renunciou aos seus objetivos maximalistas concernentes à mudança de regime e à desmilitarização da Ucrânia (Freedman, 2022). Nesse momento da guerra, o Kremlin, em princípio, empenhou-se na manutenção da faixa costeira adjacente ao Mar de Azov, assegurando um corredor

²⁷ No original: “Initially, Russian forces committed to multiple lines of advance rather than concentrating on one single front.”

²⁸ A vitória alemã sobre os franceses e britânicos em 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, ilustra classicamente a estratégia da aproximação indireta idealizada por Liddell Hart (1967).

²⁹ As estratégias da atrição e da exaustão (Echevarria II, 2017) são modalidades distintas da estratégia militar de ação indireta (Tzu, 2011). Contudo, ambas têm por objetivo a submissão do oponente, não a sua neutralização.

³⁰ No original: “Toward the end of March 2022, Russian offensives around Kyiv stalled. After failing to achieve a decisive victory quickly, Russia appeared to re-evaluate its objectives and strategy toward achieving territorial gains in the south and east of Ukraine.”

terrestre entre o Donbass e a Crimeia, e no restabelecimento da integridade territorial das Repúblicas de Donetsk e Luhansk.

Em face do que precede, o início do mês de abril de 2022 foi notabilizado pela surpreendente retirada das forças russas das regiões norte e nordeste da Ucrânia, com boa parte dessas tropas sendo deslocada para o leste e o sul do teatro de operações, em aproveitamento da pausa operacional de aproximadamente duas semanas para promover uma reorganização dos grupamentos de forças. Após a momentânea interrupção dos combates, Moscou desencadeou a segunda fase de sua campanha militar na Ucrânia, cujo objetivo estratégico primordial era a conquista integral do território de Luhansk, em paralelo à manutenção da posse sobre as áreas conquistadas durante a primeira fase, à degradação das capacidades de Kiev e à neutralização das forças de resistência ucranianas.

Nesse contexto operacional, os penosos combates urbanos, os intensivos duelos de artilharia, a estagnada guerra de trincheiras, a profusão de campos minados e o uso maciço de drones aéreos e marítimos retrataram um extenuante embate de atrição, característico das operações militares desempenhadas no Donbass, em similitude às guerras de segunda geração,³¹ que cobrou elevados custos humanos e materiais a ambas as partes, todavia, com maior prejuízo às forças atacantes. No período em tela, destacaram-se as batalhas de Severodonetsk e Lysychansk, cuja conquista pelas tropas russas, no início de julho de 2022, praticamente consolidou a posse sobre toda a extensão territorial da República de Luhansk, em atendimento aos indicadores da segunda fase da campanha russa. Em seguimento, procedeu-se a uma nova pausa operacional para a reorganização das tropas, bastante desgastadas que estavam pelos intensos combates. Conforme declara Bowen (2023, p. 11, tradução nossa),

Durante o resto de julho, as forças russas tentaram se reagrupar e fazer uma pausa operacional, depois de sofrerem pesadas baixas ao capturar Severodonetsk e Lysychansk. A Rússia provavelmente tinha esgotado a maior parte das suas forças e precisava de tempo para se reaparelhar, reabastecer e reorganizar.³²

Dando prossecução à manobra operacional, Moscou lançou a terceira fase de sua campanha militar em agosto de 2022 contra as localidades de Soledar e Bakhmut, na República de Donetsk, importantes objetivos de valor tático que permitiam o prosseguimento da ofensiva contra o complexo fortificado de Sloviansk e Kramatorsk e, também, na direção do nó rodoferroviário de Pokrovsk, acidentes capitais de relevância operacional indispensáveis ao exercício do controle territorial pleno de Donetsk. A icônica Batalha de Bakhmut assinala o protagonismo das empresas militares privadas (EMP) nos combates de alta intensidade travados em ambiente urbano, com destaque especial para o *Wagner Group*³³ (Bowen, 2023). A referida batalha somente foi consumada em favor de Moscou em maio de 2023, após dez meses de atrição com milhares de baixas entre russos e ucranianos.

Aproveitando-se das substanciais baixas nas fileiras do Kremlin ao longo da guerra de atrição no Donbass, Kiev logrou êxito em duas contraofensivas limitadas, empreendidas nas províncias de Kharkiv e de Kherson, em setembro e novembro de 2022, respectivamente. Muitos analistas

³¹ Para maiores detalhes sobre a tipologia geracional da guerra, consultar Lind *et al.* (1989).

³² No original: “Over the rest of July, Russian forces attempted to regroup and take an ‘operational pause’ after suffering heavy casualties capturing Severodonetsk and Lysychansk. Russia likely had exhausted most of its forces and required time to refit, resupply, and reorganize.”

³³ Por se envolverem diretamente em ações de combate, tais EMP são classificadas como grupos mercenários. Essa condição peculiar cria óbices na cadeia de comando e controle do aparato militar, como ficou demonstrado na rebelião do *Wagner Group* contra o comando militar russo, em 24 de junho de 2023 (Bowen, 2023; TASS, 2023).

entenderam a pressão ofensiva ucraniana na província de Kherson, na margem oeste do Rio Dnipro, iniciada ao final de agosto, como uma operação de dissimulação militar³⁴, no intuito de atrair as escassas reservas russas para a região sul do teatro de operações. Uma semana após, Kiev atacou as posições rarefeitas das tropas russas na província de Kharkiv, retomando cerca de 12 mil quilômetros quadrados.

Como decorrência dessa humilhante derrota, Moscou anunciou, em 21 de setembro, uma mobilização parcial para convocar cerca de 300 mil reservistas, destinados a recompletar perdas e guarnecer novas estruturas militares (TASS, 2022b). Em novembro, diante das desfavoráveis condições defensivas na margem oeste do Rio Dnipro, o comando militar russo convenceu Putin a autorizar um movimento retrógrado³⁵ para apresentar nova defesa no corte do mencionado curso d'água. As posições defensivas russas somente alcançaram a estabilidade desejada pelo Kremlin após a chegada dos reservistas mobilizados, em seguida a um curto período de treinamento básico com duração média de quatro semanas.

Figura 4 – Mapa de situação em 23 de janeiro de 2024



Fonte: Russia Matters (2024) (adaptada pelo autor).

³⁴ É o conjunto de medidas e ações para induzir o inimigo ao erro em determinada situação, com a finalidade de conduzir sua reação de forma favorável aos nossos interesses. Incorpora a dissimulação tática (fintas e demonstrações), a dissimulação eletrônica, as técnicas de camuflagem e o emprego de fumígenos.

³⁵ “Tipo de operação defensiva em que é realizado qualquer movimento tático organizado de uma força para a retaguarda ou para longe do inimigo, seja forçado por este, seja executado voluntariamente, como parte de um esquema geral de manobra” (Brasil, 2015, p. 176).

Em virtude do relatado anteriormente, é possível inferir que o Kremlin e seu comando militar, perante a realidade adversa dos combates travados na fase anterior, elegeram a ação indireta, como método estratégico nacional e militar, para a continuação da “operação militar especial” na Ucrânia, a fim de submetê-la à sua agenda política. No tocante à grande estratégia para o conflito, verifica-se que Moscou orientou a aplicação de seu poder nacional segundo o modelo de ações sucessivas (Beaufre, 1998), em que o uso da força de forma limitada tencionou degradar as capacidades de Kiev, manter a posse dos territórios conquistados, bem como neutralizar forças de resistência. As ofensivas limitadas conduzidas pelo Kremlin tiveram por finalidade a conquista de regiões das Repúblicas de Luhansk e de Donetsk que ainda estavam sob controle ucraniano. Destarte, a manobra estratégica de Moscou, durante as operações no Donbass e seus arredores, mesclou as estratégias da ofensiva e da defensiva, da interdição e do bloqueio, assim como da pacificação, mantendo-se a dissuasão como postura básica ante a ameaça de intervenção da aliança transatlântica, ancorada sobretudo na tríade nuclear russa.

5 A CONTRAOFENSIVA DE KIEV EM 2023

À medida que Kiev recebia aportes significativos de equipamentos militares oriundos sobretudo de países ocidentais – Estados Unidos e União Europeia – traduzidos por carros de combate (tanques), veículos blindados, obuseiros, lançadores de foguetes, helicópteros, aeronaves de caça e drones, *inter alia*, as forças armadas ucranianas agregavam novas capacidades operacionais e potencializavam as existentes, assimilando a doutrina militar ocidental e edificando novas estruturas organizacionais (9º e 10º Corpos, por exemplo) (Kofman; Lee, 2023). O impacto positivo no seu poder de combate foi tão expressivo que a liderança ucraniana identificou oportunidades para passar à contraofensiva, no contexto de uma grande estratégia de ação direta, para derrotar o invasor russo em batalha e expulsá-lo do território ucraniano. Destarte, Kiev vislumbrou o modelo de conflito violento (Beaufre, 1998) como forma exequível de alcançar seus objetivos políticos no curto prazo, incorporando a ofensiva – em larga escala – na sua manobra estratégica, posto que os custos do conflito decorrentes da estratégia de atrição (Echevarria II, 2017) promovida pelo Kremlin se tornavam insuportáveis.

Ao longo do ano de 2022, beneficiando-se da rarefação de tropas russas na linha de contato, Kiev logrou recuperar consideráveis porções territoriais nas províncias de Kharkiv, em setembro, e de Kherson, em novembro. Contudo, as forças russas conseguiram estabilizar todas as frentes de combate no teatro de operações, mormente após os reforços procedentes da mobilização parcial decretada por Putin. Ademais, o comando militar russo desenvolveu uma manobra defensiva alicerçada em sucessivas posições fortificadas,³⁶ dispostas em profundidade e apoiadas por uma profusão de obstáculos anticarro e antipessoal, notavelmente os campos de minas dispersáveis. Os ucranianos logo perceberam que o problema militar havia se tornado muito mais complexo.

Por conseguinte, a nova contraofensiva, uma operação de grande vulto que tencionava ser, necessitava de um planejamento pormenorizado e uma preparação extremada. A fim de alcançar o triunfo operacional, Kiev depositou sua confiança no apoio militar ocidental, manifestado em termos

³⁶ As Linhas Surovikin são posições fortificadas russas, dispostas em profundidade, que foram planejadas pelo General Sergey Surovikin, enquanto comandante do teatro de operações, logo após a contraofensiva ucraniana na região de Kharkiv em setembro de 2022.

de apoio de inteligência, assessoria de estado-maior, treinamento básico e adestramento tático das tropas ucranianas (essencialmente nove brigadas de manobra, em período de quatro a seis semanas) (Mearsheimer, 2023), fornecimento de material bélico de elevado nível tecnológico, manutenção dos diversificados equipamentos em uso, bem como suprimentos variados – particularmente munição – para sustentar as operações militares.

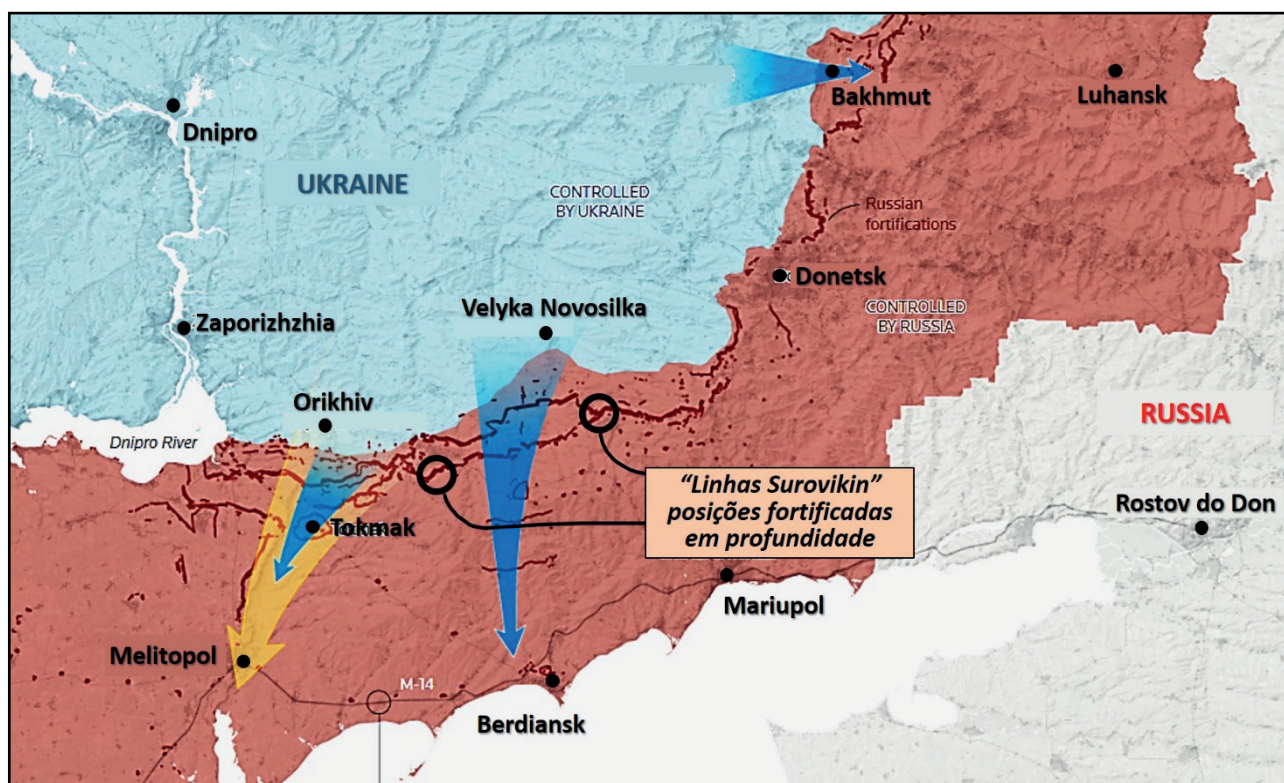
Em 04 de junho de 2023, irrompeu a grande contraofensiva de Kiev, articulada basicamente em três regiões: Orikhiv (Província de Zaporizhia), Velyka Novosilka e Bakhmut (Província de Donetsk) (Bowen, 2023). Aparentemente, o ataque principal, lançado a partir de Orikhiv, foi direcionado às localidades de Tokmak e de Melitopol, sendo este o objetivo principal da operação ofensiva. A partir da região de Velyka Novosilka, o ataque secundário pretendia conquistar uma área portuária, presumivelmente Berdiansk ou Mariupol. Em princípio, os ataques na região de Bakhmut serviram apenas para fixar tropas e atrair reservas (Kofman; Lee, 2023; Mearsheimer, 2023). O propósito da contraofensiva era interromper a ligação terrestre da Rússia com a Crimeia, assim como alcançar a costa do Mar de Azov, proporcionando, destarte, condições vantajosas em favor de Kiev durante eventuais negociações de paz com Moscou. Contudo, a contraofensiva ucraniana falhou sem, ao menos, lograr romper a posição defensiva russa. De acordo com a avaliação de Mearsheimer (2023, tradução nossa, grifo nosso),

A contraofensiva ucraniana estava fadada ao fracasso desde o início. Um olhar na disposição das forças de ambos os lados e no que o exército ucraniano estava tentando fazer, juntamente com uma compreensão da história da guerra terrestre convencional, deixa claro que não havia praticamente nenhuma chance de as forças ucranianas atacantes conseguirem derrotar as forças defensivas da Rússia. e atingir os seus objetivos políticos. A Ucrânia e os seus apoiadores ocidentais esperavam que o exército ucraniano pudesse executar uma estratégia clássica de *blitzkrieg* para escapar à guerra de atrição que a estava esmagando.³⁷

Inúmeros fatores contribuíram para o supracitado malogro ofensivo, a saber: a carência de surpresa por alarde antecipado das lideranças políticas e militares ucranianas; a falta de superioridade aérea das forças atacantes na região de operações; a ineficácia das defesas antiaéreas ucranianas contra a atuação da força aérea russa; o apoio inexpressivo da artilharia ucraniana na supressão dos fogos defensivos inimigos; a solidez das fortificações construídas pela engenharia russa, no contato e em profundidade; o largo emprego de obstáculos pelo defensor, como campos de minas, redes de arame, ouriços de aço, dentes de dragão e fossos anticarro; a atuação eficaz da guerra eletrônica russa contra as comunicações, radares de vigilância aérea e drones inimigos; o exíguo adestramento das tropas ucranianas encarregadas das principais ações ofensivas, inviabilizando a manobra de armas combinadas; assim como a inexperiência militar dos novos recursos humanos mobilizados por Kiev (Kofman; Lee, 2023; Mearsheimer, 2023).

³⁷ No original: “*The Ukrainian counteroffensive was doomed to fail from the start. A look at the lineup of forces on both sides and what the Ukrainian army was trying to do, coupled with an understanding of the history of conventional land war, make it clear that there was virtually no chance the attacking Ukrainian forces could defeat Russia’s defending forces and achieve their political goals. Ukraine and its Western supporters hoped that the Ukrainian army could execute a classic blitzkrieg strategy to escape the war of attrition that was grinding it down.*”

Figura 5 – Contraofensiva ucraniana em 2023



Fonte: Reuters (2023) (adaptada pelo autor).

6 CONCLUSÃO

Como corolário dos fatos e argumentos precedentes, é cabível inferir que as escolhas estratégicas de Moscou e de Kiev derivaram, em grande medida, do cálculo racional de custos, riscos e benefícios inerentes às peculiares circunstâncias estratégicas de cada etapa do conflito russo-ucraniano. Neste trabalho de pesquisa, percebe-se uma transmutação de métodos, modelos e atitudes estratégicas adotados por cada parte antagonista. Tal variação metodológica atesta a volatilidade estratégica durante os conflitos armados, como resultado da mutabilidade do ambiente estratégico e seu decorrente impacto na liberdade de ação e no esforço de guerra dos beligerantes, da variabilidade das características físicas, humanas e informacionais da área operacional, da retificação das condicionantes temporais e da oscilação das capacidades materiais e morais dos contendores, conforme se depreende dos fatores estratégicos³⁸ apresentados por Beaufre (1998). A seguir, apresenta-se uma tabela sintetizante da dinâmica estratégica do conflito em tela.

³⁸Em sua obra *Introdução à Estratégia*, Beaufre (1998, p. 145) nos apresenta os fatores que impactam as escolhas estratégicas, quais sejam: a liberdade de ação, as forças materiais, as forças morais e as condições de tempo. Em adição, ao referir-se aos modelos estratégicos, destaca também a relevância dos objetivos políticos do conflito.

Tabela 1 – Dinâmica estratégica do conflito russo-ucraniano

Guerra Russo-Ucraniana		Crise da Crimeia e Guerra Civil	Invasão Russa da Ucrânia	Guerra no Donbass e arredores	Contraofensiva ucraniana
Concepção Estratégica	Rússia	Método: ação indireta Modelagem: ações sucessivas	Método: ação direta Modelagem: ameaça direta e conflito violento	Método: ação indireta Modelagem: ações sucessivas	Método: ação indireta Modelagem: ações sucessivas
		Manobra: dissuasão, ofensiva (<i>fait accompli</i>) e interdição (ações indiretas)	Manobra: dissuasão, ofensiva (em larga escala), interdição, bloqueio e pacificação	Manobra: ofensiva (ações limitadas), defensiva, interdição, bloqueio e pacificação	Manobra: defensiva, interdição, bloqueio e pacificação
	Ucrânia	Método: ação indireta Modelagem: pressão indireta	Método: ação indireta Modelagem: ações sucessivas	Método: ação indireta Modelagem: ações sucessivas	Método: ação direta Modelagem: conflito violento
		Manobra: dissuasão e pacificação (região do Donbass)	Manobra: dissuasão, defensiva, interdição e resistência	Manobra: defensiva, ofensiva (ações limitadas), interdição e resistência	Manobra: ofensiva (em larga escala), defensiva, interdição e resistência
Observações: Coincidentemente, os métodos citados nesta tabela aplicam-se às estratégias nacional e militar. Os modelos estratégicos constam da teoria oferecida por Beaufre (1998). No item manobra (estratégica), estão citadas as estratégias de emprego do poder militar constantes da obra de Ferreira e Teixeira Júnior (2021). A Rússia empregou suas EMP em apoio ao movimento separatista no Donbass em 2014 e 2015, o que constitui agressão indireta.					

Fonte: elaborada pelo autor.

Em face do exposto, é possível concluir que a anexação da Crimeia por Moscou em 2014 e seu subsequente patrocínio à insurgência no Donbass foram produto de uma estratégia de ação indireta aos moldes de um conflito na zona cinza (Galeotti, 2023). Em contrapartida, Kiev buscou na pressão indireta uma modelagem estratégica coerente para se contrapor à agressão direta (*fait accompli*) e indireta de Moscou. A ineficácia da compelência exercida pelo Kremlin suscitou a invasão terrestre da Ucrânia no início de 2022, concomitantemente a ações de bloqueio e interdição, evidenciando o protagonismo da violência na concepção estratégica russa, moldada pelo método da ação direta e pelo modelo de conflito violento. Não restou alternativa a Kiev exceto se defender para assegurar sua sobrevivência como ente político soberano, mediante hábil combinação das estratégias da defensiva, da interdição e da resistência, que paralisou o avanço das colunas blindadas invasoras.

O insucesso da guerra de movimento obrigou Moscou a reformular seus objetivos políticos e, por conseguinte, sua concepção estratégica. Destarte, o Kremlin, alternando para o método de ação indireta, buscou limitar suas ações ofensivas à região do Donbass, reconhecendo na guerra de atrição uma forma eficaz de submeter Kiev aos seus interesses. Contudo, o apoio político-econômico-militar do Ocidente a Kiev, em conjugação com as elevadas baixas russas, alterou o poder relativo de combate em algumas áreas do teatro de operações, viabilizando contraofensivas limitadas bem-sucedidas das forças ucranianas. Não obstante, os custos políticos, econômicos, psicossociais e militares da Ucrânia tornaram-se cada vez mais incompatíveis com o seu esforço de guerra. Consequentemente, Kiev vislumbrou a vitória por meio da ação direta, implementada por uma contraofensiva de vulto que produzisse impacto decisivo para a solução da contenda. Todavia, Kiev não logrou êxito em função de diversos óbices operacionais apresentados ao longo deste trabalho.

Após uma série de ofensivas e contraofensivas, de parte a parte, o conflito em tela atingiu uma situação de impasse estratégico. Segundo Bowen (2023, p. 30, tradução nossa), “Como a guerra na Ucrânia se estende por mais de 18 meses, analistas e autoridades acreditam que a atrição é a trajetória mais provável para o futuro imediato, embora com ofensivas localizadas e algumas mudanças no controle territorial de ambos os lados”.³⁹ Não obstante, no momento da conclusão desta pesquisa,

³⁹No original: “As the war in Ukraine has extended for more than 18 months, analysts and officials believe attrition is the

percebe-se uma alteração no ambiente estratégico, mormente nos países ocidentais, ocasionando uma crescente hesitação na sustentação do esforço de guerra da Ucrânia. Tal dilema já desequilibrou momentaneamente a relação de força dos oponentes em favor do Kremlin, que conquistou recentemente Avdiivka, localidade em posse de Kiev desde 2014.

Diante do que precede, dadas as atuais circunstâncias estratégicas, torna-se viável conjecturar sobre as distintas possibilidades de desfecho do conflito russo-ucraniano, independentemente de seus respectivos graus de probabilidade de ocorrência, quais sejam: a vitória da Rússia; a vitória da Ucrânia; uma solução por acordo político; o congelamento do conflito; ou uma escalada do conflito.

Uma vitória russa implica a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Kremlin, levando em consideração a reformulação política – minimalização – após o malogro da invasão inicial. Nesse sentido, Moscou necessita consolidar a sua soberania sobre a Crimeia, manter a posse parcial de Kherson e Zaporizhzhia para garantir um corredor terrestre de acesso àquela península e ultimar a conquista dos territórios de Donetsk e de Luhansk. Por outro lado, em havendo um colapso da resistência ucraniana por falta de suporte financeiro-militar do Ocidente, a maximalização dos objetivos do Kremlin, concernentes à mudança de regime e à desmilitarização de Kiev, revela-se uma realidade plausível. De qualquer maneira, o triunfo pleno do Kremlin requer a renúncia de Kiev ao ingresso na aliança militar transatlântica.

Em contrapartida, a vitória da Ucrânia demanda a expulsão completa do invasor russo e a pacificação do Donbass, com o restabelecimento de sua integridade territorial à situação pré-2014. Somente a manutenção do apoio militar ocidental e a mobilização de novos recursos humanos proporcionarão condições favoráveis para o prosseguimento das operações ucranianas, ensejando uma nova contraofensiva com poder de combate renovado.

Caso haja prevalência do impasse estratégico, pode-se pressupor o congelamento do conflito, sem a formalização de um acordo de paz ou de cessar-fogo, instituindo um foco de instabilidade regional no Leste Europeu. A despeito das divergências territoriais, admite-se também a hipótese de uma solução política, mediante acomodação de interesses com cedências recíprocas, caso prepondere a disposição coletiva pela estabilização securitária da Europa. Decerto, garantias e compensações de todas as partes envolvidas, inclusive da OTAN, devem estar incluídas no pacote negociado.

Embora de exígua probabilidade, há que considerar o cenário de escalada do conflito, em que a Rússia decide empregar parcela do seu arsenal atômico para reverter um quadro de derrota ou para acelerar a submissão de Kiev, em razão dos crescentes custos de sua campanha militar. A partir dessa lógica, o uso de armas nucleares táticas por Moscou certamente acarretará a interferência direta da OTAN no conflito, de uma forma ou de outra. Em última instância, não seria paranoia imaginar um intercâmbio nuclear de grandes proporções e de consequências catastróficas globais.

Para Mearsheimer (2023, tradução nossa), “O resultado mais provável é que a guerra continue e eventualmente termine num conflito congelado com a Rússia em posse de uma porção significativa do território ucraniano. Mas esse resultado não encerrará a competição e o conflito entre a Rússia e a Ucrânia ou entre a Rússia e o Ocidente”.⁴⁰

most likely trajectory for the immediate future, albeit with localized offensives and some changes in territorial control by both sides.”

⁴⁰No original: “The most likely result is that that the war will go on and eventually end in a frozen conflict with Russia in possession of a significant portion of Ukrainian territory. But that outcome will not put an end to the competition and conflict between Russia and Ukraine or between Russia and the West.”

REFERÊNCIAS

- ALTMAN, Dan. By fait accompli, not coercion: how states wrest territory from their adversaries. *International Studies Quarterly*, Oxford, v. 61, n. 4, p. 881-891, 2017. Disponível em: <<https://academic.oup.com/isq/article/61/4/881/4781720>>. Acesso em: 27 dez. 2023.
- BEAUFRE, André. *Introdução à estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- BIDDLE, Stephen. *Military power: explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- BOWEN, Andrew S. *Russia's war in Ukraine: military and intelligence aspects*. Congressional Research Service, 2023. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47068>>. Acesso em: 26 jan. 2024.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Doutrina militar de defesa*. MD51-M-04. 2. ed. Brasília, DF: MD, 2007.
- Glossário das Forças Armadas*. MD35-G-01. 5. ed. Brasília, DF: MD, 2015.
- Doutrina de operações conjuntas*. MD30-M-01. Brasília, DF: MD, 2020.
- BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew C. *The dynamics of coercion: American foreign policy and the limits of military might*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- CBC NEWS. *Russia could be on the brink of invading Ukraine*. CBC News, 2022. Disponível em: <<https://www.cbc.ca/news/politics/russia-ukraine-invasion-explained-1.6320594>>. Acesso em: 26 dez. 2023.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. Tradução de Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- ECHEVARRIA II, Antulio J. *Military strategy: a very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2017.
- FERREIRA, Walter da Costa; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. *Estratégia militar aplicada: metodologia de emprego*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.
- FREEDMAN, Lawrence; RAGHAVAN, Srinath. Coercion. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.), *Security Studies: an introduction*. 2. ed. New York: Routledge, 2013.
- FREEDMAN, Lawrence. *Ukraine and the art of strategy*. New York: Oxford University Press, 2019.
- Why war fails: Russia's invasion of Ukraine and the limits of military power*. Foreign Affairs, 2022. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2022-06-14/ukraine-war-russia-why-fails>>. Acesso em: 19 fev. 2024.
- Kyiv and Moscow are fighting two different wars*. Foreign Affairs, 2023. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/ukraine/kyiv-and-moscow-are-fighting-two-different-wars>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

- GALEOTTI, Mark. *Putin takes Crimea 2014: grey-zone warfare opens the Russia-Ukraine conflict*. Oxford: Osprey, 2023.
- GRAU, Lester W.; BARTLES, Charles K. *The Russian way of war: force structure, tactics, and modernization of the Russian ground forces*. Leavenworth: Foreign Military Studies Office, 2016.
- HART, Basil H. Liddell. *Strategy: the indirect approach*. Westport: Praeger, 1967.
- HAUN, Phil M. *Coercion, survival, and war: why weak states resist the United States*. Stanford: Stanford University Press, 2015.
- HOFFMAN, David. *Sino-Russian friendship and the Ukraine situation: a slippery slope for China*. The Conference Board, 2022. Disponível em: <<https://www.conference-board.org/pdffownload.cfm?masterProductID=38771>>. Acesso em: 26 jan. 2024.
- JORDAN, Javier. International competition below the threshold of war: toward a theory of gray zone conflict. *Journal of Strategic Security*, v. 14, n. 1, p. 1-24, 2020. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26999974>>. Acesso em: 29 dez. 23.
- KOFMAN, Michael; LEE, Rob. *Perseverance and adaptation: Ukraine's counteroffensive at three months*. War on the Rocks, 2023. Disponível em: <<https://warontherocks.com/2023/09/perseverance-and-adaptation-ukraines-counteroffensive-at-three-months/>>. Acesso em: 18 fev. 2024.
- LIND, William S.; NIGHTENGAL, Keith; SCHMITT, John F.; SUTTON, Joseph William; WILSON, Gary. The changing face of war: into the fourth generation. *Marine Corps Gazette*, v. 73, n. 10, p. 22-26, 1989. Disponível em: <https://www.academia.edu/7964013/The_Changing_Face_of_War_Into_the_Fourth_Generation>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- MAHNKEN, Thomas G. Strategic theory. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. *Strategy in the contemporary world*. 6 ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- MEARSHEIMER, John J. The causes and consequences of the Ukraine war. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, Belgrade, n. 21, p. 12-27, 2022. Disponível em: <<https://www.cirsd.org/files/000/000/009/75/401141581c665840ebdf7c1304da4a9486211f99.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2023.
- Bound to lose: Ukraine's 2023 counteroffensive*. John's Substack, 2023. Disponível em: <<https://mearsheimer.substack.com/p/bound-to-lose>>. Acesso em: 19 fev. 2024.
- REUTERS. *Mapping Ukraine's counteroffensive*. Reuters, 2023. Disponível em: <<https://www.reuters.com/graphics/UKRAINE-CRISIS/MAPS/klvygwawavg/#four-factors-that-stalled-ukraines-counteroffensive>>. Acesso em 15 fev. 2024.
- RUSSIA MATTERS. *The Russia-Ukraine war report card*. Russia Matters Project, Harvard Kennedy School's Belfer Center for Science and International Affairs, 2024. Disponível em: <<https://www.russiamatters.org/news/russia-ukraine-war-report-card/russia-ukraine-war-report-card-jan-23-2024>>. Acesso em: 23 jan. 2024.
- SHELLING, Thomas C. *Arms and influence*. London: Yale University Press, 1966.

SAVRANSKAYA, Svetlana; BLANTON, Tom. *NATO expansion: what Gorbachev heard*. National Security Archive, 2017. Disponível em: <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>>. Acesso em: 25 dez. 2023.

SAW, David. *The rise and fall of the Russian battalion tactical group concept*. European Security & Defence, 2022. Disponível em: <<https://euro-sd.com/2022/11/articles/exclusive/26319/the-rise-and-fall-of-the-russian-battalion-tactical-group-concept/>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

TASS. *Russian Army operates around 170 battalion tactical groups – defense chief*. TASS, 2021. Disponível em: <<https://tass.com/defense/1324461>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Putin declares beginning of military operation in Ukraine. TASS, 2022a. Disponível em: <<https://tass.com/politics/1409329>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

Russian president Putin's decree on partial mobilization is executed – Kremlin. TASS, 2022b. Disponível em: <<https://tass.com/defense/1530835>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

Russian defense ministry warns Wagner fighters against participating in armed rebellion. TASS, 2023. Disponível em: <<https://tass.com/politics/1637525>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

TZU, Sun. *A arte da guerra*. Tradução de Elvira Vigna. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

