

Edição em português

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



# Coleção Meira Mattos

## revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
v. 14 n. 50 maio/agosto 2020 2020

---

**CONSELHO EDITORIAL**

**Gen Bda Rodrigo Pereira Vergara**

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

**Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos**

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

**EDITOR**

**Prof. Dr. Tássio Franchi**

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

**ASSESSORIA EDITORIAL**

Carlos Shigueki Oki

OKI Serviços de Informação e Imagem

**TRADUÇÃO**

Oriente-se Produções

**REVISORES DE LINGUAGEM**

Maj Mônica da Silva Boia

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

1º Ten Raquel Luciano Gomes

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

**SERVIÇOS EDITORIAIS**

Tikinet Edição

**DIAGRAMAÇÃO**

Raquel Prado | Tikinet

**CONSELHO CIENTÍFICO**

**Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa**

Universidade de Brasília  
Brasília, DF, Brasil.

**Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa**

Universidad Complutense de Madrid  
Madrid, España.

**Prof. Dr. Daniel Zirker**

University of Waikato  
Hamilton, New Zealand.

**Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues**

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

**Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

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

**Prof. Dr. Frank McCann**

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

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

Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, SC, Brasil.

**Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre**

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

**Cel Juraci Ferreira Galdino**

Centro Tecnológico do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

**Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**

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

**Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife, PE, Brasil.

**Prof. Dr. Octavio Amorim Neto**

Fundação Getúlio Vargas  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

**Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini**

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

**Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto**

Universidade Estadual de Campinas  
Campinas, SP, Brasil.

**Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho**

King's College London  
London, United Kingdom.

**Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

Universidade de São Paulo  
São Paulo, SP, Brasil.

# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

v. 14 n. 50 maio/agosto 2020  
Rio de Janeiro

Edição em português

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

## **SOBRE**

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

## **ENDEREÇO E CONTATO**

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

## **PROPRIEDADE INTELECTUAL**

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

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

## **SERVIÇOS EDITORIAIS**

Tikinet Edição

## **IMPRESSÃO**

Triunfal Gráfica e Editora

## **DESIGN GRÁFICO DA CAPA**

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

## **TIRAGEM**

200 exemplares (Distribuição Gratuita)

## **AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONIBLE EN ESPAÑOL**

[<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>](http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index)

## **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):**

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

Quadrimestral.

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

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

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

CDD 355

---

# SUMÁRIO

**As Ciências Militares frente à pandemia do Covid-19**

v

*Tássio Franchi*

**Da segurança regional ao vácuo político: um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano** 127

*Bernardo Salgado Rodrigues, Marcos Cardoso dos Santos*

**A atuação do médico veterinário militar de outras nações na Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear: subsídio para modernizar a doutrina do Exército Brasileiro** 151

*Renata Simões Barros, José Roberto Pinho de Andrade Lima*

**O ensino de enfermagem no âmbito militar: revisão integrativa** 175

*Rafael Pires Silva, Alessandra Conceição Leite Funchal Camacho*

**Não basta vencer em múltiplos domínios: conjecturas sobre a nova doutrina do Exército dos Estados Unidos e os conflitos na zona cinza** 187

*Alessandro Visacro*

**Estados Falidos: Da origem às intervenções das Nações Unidas no pós Guerra Fria** 211

*Anselmo de Oliveira Rodrigues*



# As Ciências Militares frente à pandemia do Covid-19

**Tássio Franchi**

Editor da Coleção Meira Mattos  
editor.cmm@eceme.eb.mil.br

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

Estamos lançando a segunda edição de 2020 da Coleção Meira Mattos. A primeira durante a atual pandemia que traz enormes desafios à humanidade, aos governos de diversos países e também às Forças Armadas ao redor do mundo, muitas das quais envolvidas em medidas de enfrentamento ao Covid-19.

O mundo pós-pandemia poderá ser diferente do que temos hoje sobre diversos aspectos. Sobre o ponto de vista das ciências militares será importante colocarmos perguntas que deverão gerar reflexões e análises, que uma vez amadurecidas poderão embasar mudanças de políticas públicas de defesa, fomentar novas estratégias e doutrinas militares, dentre diversas outras ações.

No cenário global é importante perceber, que mesmo em meio a crise sanitária e econômica causada pela pandemia, toda uma série de movimentos militares realizados por algumas nações como uma forma de testar o apronto operacional de seus concorrentes. Esquadras se movimentaram no Caribe, no Golfo Pérsico e no Mar do Japão. Aeronaves militares foram interceptadas e interceptaram outras em demonstrações de capacidade operacional. A ameaça de uma resposta nuclear da Rússia aos EUA voltou à surgir após décadas enterrada sobre os escombros do muro de Berlim. Fundamentalmente, será preciso pensar como os reflexos da pandemia irão afetar as relações internacionais e os objetivos nacionais dos países que nortearam os rumos a serem seguidos por suas Forças Armadas.

Regionalmente assistimos ao fechamento das fronteiras e um processo das nações voltarem suas atenções para as necessidades de suas populações. Mas isto ocorre em paralelo com uma das maiores crises migratórias do mundo. Na América do Sul milhares de venezuelanos estão espalhados pelos países do continente. No Brasil a Operação Acolhida<sup>1</sup> desempenha um papel fundamental de fornecer abrigo aos vulneráveis ao mesmo tempo que controlar o Convid-19.

Nacionalmente o papel desempenhando pelas Forças Armadas nas ações em resposta a pandemia no Brasil é hercúleo, embora seja uma ação de não-guerra e por definição fora do papel precípua para o qual as Forças Armadas existem. Essas ações colocam as Forças Armadas em evi-

1 Informações: <http://www.eb.mil.br/operacao-acolhida>

dência mais uma vez e podem colaborar em decisões futuras como: votações do Orçamento de Defesa, que poderá sofrer restrições, com verbas redirecionadas à outros setores como a saúde, ou incrementos à medida que entenderem a melhor segurança é terem Forças Armadas estruturadas com capacidade de resposta nacional. A capacidade de operar de forma integrada com diferentes agências e instâncias governamentais (*comprehensive approach*) deverá ser melhorado à luz das experiências. Outro grande desafio será nos próximos meses e anos pensar na eficiência do Sistema de Mobilização Nacional, previsto em Lei nº 11.631/2007<sup>2</sup> e Decreto nº 6.592/2008<sup>3</sup>) e as oportunidades de ajuste do sistema e da legislação que o rege.

Os militares de modo geral terão o desafio de incorporar as lições apreendidas em 2020. Quando foram obrigados à lidar com um oponente não declarado, invisível aos olhos, que dispersou ataques todo o território nacional, afetando indiscriminadamente civis e militares, ameaçando de colapso infraestruturas do estado (saúde) e pondo em risco a ordem pública em alguns locais. As lições apreendidas do combate ao Convid-19 surgirão gradativamente em novas diretrizes, ajustes em manuais de operações e procedimentos.

Para isso será importante o aporte de conhecimentos e métodos científicos aliado aos conhecimentos adquiridos de forma empírica com experiências práticas, para desenvolver pesquisas que possam refletir criticamente sobre os desafios enfrentados, as respostas e resultados do período produzindo conhecimentos para enfrentarmos eventos futuros. Operações em ambiente VUCA (Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade); desenho de operações complexas-*comprehensive approach*; planejamento de cenários, métodos de projeção e modelagem; georeferenciamento, tão popularizados nos mapas que mostram a evolução da pandemia em estados e municípios; além de diversos outros métodos e teorias deverão ser incorporados às Ciências Militares. Os resultados destas pesquisas deveram ser comunicados em periódicos acadêmicos como a Coleção Meira Mattos e outros de modo a ser debatido pelos diversos profissionais e acadêmicos dedicados à área da Defesa.

Passamos a apresentação dos artigos que compõe esta edição da CMM. Para pensar em como lidar com ameaças difusas e não convencionais temos o artigo do Coronel Alessandro Visacro, *Não basta vencer em múltiplos domínios: conjecturas sobre a nova doutrina do Exército dos Estados Unidos e os conflitos na zona cinza*. O texto traz reflexões para pensar as características do ambiente complexo o qual as análises e decisões de estratégistas, políticos e militares deverão ser tomadas.

Mesmo antes da Pandemia do Covid-19 as Forças Armadas já tinham a preocupação com este tipo de ameaça. O 1º Batalhão DQBRN e o conjunto de doutrinas associados à área esta em constante evolução. O artigo *A atuação do médico veterinário militar de outras nações na Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear subsídio para modernizar a doutrina do Exército Brasileiro*, de autoria de Renata Simões Barros e José Roberto Pinho A. de Lima, faz um estudo da evolução da doutrinaria da atuação dos Médicos Veterinários em outras nações “identificando capacidades técnicas, competências laboratoriais necessárias para este especialista” (BARROS; DE ANDRADE LIMA, 2020, p. 153) e propondo contribuições para o aperfeiçoamento da área no Brasil. A área de saúde e ensino foram contempladas no artigo *O ensino*

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm)

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm)

*enfermagem no âmbito militar revisão integrativa*, de Rafael Pires Silva (UFF) e Alessandra Conceição Leite Funchal Camacho (UFRJ), que aborda os métodos de ensino da profissão no meio militar.

Dois artigos que voltam seus olhares para o entorno estratégico do Brasil são: *Da segurança regional ao vácuo político um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano*, de Bernardo Salgado Rodrigues (UFRJ) e Marcos Cardoso dos Santos (ESG); e *Estados Falidos: Da origem às intervenções das Nações Unidas no pós-Guerra Fria*, do Tenente-Coronel Anselmo Rodrigues. No primeiro os autores avaliam a importância e os obstáculos da liderança brasileira nos temas de defesa e na América do Sul. O artigo de Anselmo Rodrigues analisa criticamente a questão teórica dos Estados Falidos e as intervenções das Nações Unidas olhando para a realidade africana.

Esperamos que gostem das leituras e incentivamos aos leitores que pensem desde o ponto de vista das ciências militares os desafios para as Forças Armadas Brasileiras no mundo pós-pandemia.

E por fim lembramos que neste momento militares e outros profissionais envolvidos na linha de frente se apoiam nos conhecimentos adquiridos em sua formação, em diferentes méto-dos científicos, para realizarem as análises de situação, tomarem decisões e executarem os plane-jamentos diversos seja nos Comandos Conjuntos da Operação COVID-19 (Diretriz Ministerial de Planejamento nº 6/GM/MD, de 18 de março de 2020<sup>4</sup>), sejam em suas organizações militares. A todos estes militares, e aos demais profissionais, envolvidos no combate ao Covid-19 a Coleção Meira Mattos deixa o seu muito obrigado!

---

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%201232-20-MD.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%201232-20-MD.htm)

## Referências

BARROS, R. S.; DE ANDRADE LIMA, J. R. P. A atuação do médico veterinário militar de outras nações na Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear: subsídio para modernizar a doutrina do Exército Brasileiro. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 3-7, abr. 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/1890/>. Acesso em: 28 jan. 2020. doi: <https://doi.org/10.22491/cmm.a027>.

# Da segurança regional ao vácuo político: um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano

*From regional security to political vacuum: a study of the ten years of the South American Defense Council*

**Resumo:** Sob a perspectiva da segurança regional e geopolítica, a construção de mecanismos de defesa é essencial para a soberania de qualquer país no sistema internacional. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) consistem em práticas políticas inovadoras que buscaram ensejar maior autonomia e segurança dos países sul-americanos nas relações internacionais. Logo, o presente artigo busca realizar um estudo acerca dos avanços e retrocessos do Conselho de Defesa Sul-Americano em seus dez anos iniciais (2008-2018). A partir dos conceitos de Complexos Regionais de Segurança e Comunidade de Segurança, e utilizando uma pesquisa bibliográfica e documental, intenta-se demonstrar que os primeiros anos de intensas atividades e projetos foram aplacados pelo vácuo político-institucional, principalmente devido à crise brasileira. Assim, conclui-se a importância da liderança do Brasil nos temas de defesa na América do Sul, cujo cenário negativo, a princípio, dificulta a promoção de uma identidade sul-americana e a construção de uma Comunidade de Segurança.

**Palavras-chave:** Conselho de Defesa Sul-Americano. Segurança Regional. Integração Regional. Comunidade de Segurança. América do Sul.

**Abstract:** From the perspective of regional and geopolitical security, the construction of defense mechanisms is essential for the sovereignty of any country in the international system. The Union of South American Nations (UNASUR) and the South American Defense Council (CDS) are innovative political practices that have sought to increase the autonomy and security of the South American countries in international relations. Therefore, the present article seeks to conduct a study on the advances and setbacks of the South American Defense Council in its initial ten years (2008-2018). Based on the concepts of Regional Security Complexes and Security Community, and using a bibliographical and documentary research, it has been tried to demonstrate that the first years of intense activities and projects were mitigated by the political-institutional vacuum, mainly due to the Brazilian crisis. Thus, it is concluded the importance of Brazil's leadership in defense issues in South America, whose negative scenario, in principle, makes it difficult to promote a South American identity and the construction of a Security Community.

**Keywords:** South American Defense Council. Regional Security. Regional Integration. Security Community. South America.

**Bernardo Salgado Rodrigues**

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil.

bernardosalgado90@gmail.com

**Marcos Cardoso dos Santos**

Escola Superior de Guerra  
Rio de Janeiro, Brasil.  
marsts2011@hotmail.com

Recebido: 05 jun. 2019

Aprovado: 10 dez. 2019

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



## 1 Introdução

Sob a perspectiva da segurança regional e geopolítica, a construção de mecanismos de defesa é essencial para a soberania de qualquer país no sistema internacional. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) consistem em práticas políticas inovadoras que buscaram ensejar maior autonomia e segurança dos países sul-americanos nas relações internacionais. Especificamente, o CDS foi a primeira experiência em matéria de defesa na América do Sul realizada por sul-americanos, visando, por meio da cooperação, a prática da dissuasão e construção de uma identidade sul-americana.

O intuito do artigo é visualizar os avanços e retrocessos na construção do CDS ao longo de seus dez anos de existência (2008-2018). Ao identificar a evolução do conceito de segurança regional no âmbito do Conselho, indaga-se até que ponto este poderia ser descrito como uma Comunidade de Segurança dentro de um Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

Para tal, a hipótese central seria que os anos iniciais de crescentes atividades e projetos foram mitigados a partir do ponto de inflexão de vácuo político-institucional, cuja crise brasileira e, consequentemente, da UNASUL e do CDS, comprovaria a importância da liderança do Brasil, no que tange aos temas de defesa, em seu entorno estratégico. A fim de corroborar tal assertiva, realizou-se uma pesquisa de artigos publicados em periódicos especializados, assim como acesso a fontes oficiais da UNASUL e do CDS.

O artigo está dividido em três partes, mas as considerações finais. Na primeira seção, serão discutidas a teoria dos Complexos Regionais de Segurança e o conceito de Comunidade de Segurança, que servirão de base teórico-metodológica para os objetivos do trabalho. Na segunda, realizar-se-á a análise empírica acerca dos dez anos de atividades do CDS, suas características, objetivos e políticas práticas. Na terceira e última parte, será analisada a relevância do Brasil no que tange a defesa regional sul-americana.

## 2 Conceitos de segurança e defesa para o cds: complexos regionais de segurança e comunidade de segurança

Com o fim da bipolaridade decorrente do período pós Guerra Fria, alguns acadêmicos afastaram-se de perspectivas que ratificam a estrutura do sistema internacional baseado nas capacidades relativas dos Estados como fator a explicar a segurança internacional. Dentre esses autores destacam-se Barry Buzan e Ole Waever (2003), afirmando que a região é o principal fator a elucidar o fenômeno da regionalização da segurança, em que as suas discussões passaram a ser analisadas a partir do que denominam Complexos Regionais de Segurança. Assim, partiu-se da hipótese de que determinadas regiões construíram identidades que favoreceriam uma visão cooperativa em termos de segurança e defesa regional, que não existiriam sem um discurso comum adotado pelos seus membros.

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança é a aplicação do conceito de região à dinâmica de segurança do sistema internacional, reinterpretando o mundo em espaços cujos processos de securitização são mais intensos e obedecem a padrões específicos que os diferenciam dos demais Complexos. “Por mais que um pequeno punhado de Estados tenha preocupações de segu-

rança por todo o planeta, a esmagadora maioria deles pensa sua segurança a partir de sua própria vizinhança” (HENDLER, 2016, p. 19-20).

Em suma, Complexo Regional de Segurança é formado por um conjunto de Estados cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, estejam tão interligados que os problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos separadamente (BUZAN; WAEVER, 2003; BELLAMY, 2004; OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016).

Continuando em sua análise, Barry Buzan afirma que ao se definir segurança regional, o principal elemento que deve ser adicionado às relações de poder é o padrão de relações amistosas ou de inimizade entre Estados. Ao se referir às amistosas, ele entende que os relacionamentos variam desde uma genuína amizade até expectativas de proteção e apoio, enquanto que inimizade vai dos relacionamentos definidos por desconfiança ao medo. [...] Nessa base, subsistemas de segurança regionais podem ser vistos em termos de padrões de amistosidade e inimizade que são substancialmente confinados dentro de uma área geográfica em particular. (RUDZIT, 2005, p. 312-313)

Desta forma, a partir de uma perspectiva regionalista de Segurança Internacional no pós Guerra Fria, cujo “nível regional tende a ser o *locus* mais relevante nas dinâmicas de cooperação e conflito entre Estados e demais atores políticos” (HENDLER, 2016, p. 19), os Complexos Regionais de Segurança são regiões vistas através da perspectiva de segurança, cujo enfoque sai do aspecto global, principal vetor durante a Guerra Fria, para o aspecto regional, onde os aspectos da segurança são mais perceptíveis. Assim, o nível regional é o espaço onde ocorre a parte majoritária da interação entre o nacional e o global, não apenas entre Estados sob a ótica político-militar, mas também envolvendo uma ampla gama de atores e agendas que variam de região para região (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 43-44).

Os Complexos Regionais de Segurança possuem quatro níveis de análise, denominados de “constelação de segurança” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 51-52): doméstica, regional, inter-regional e sistêmica. A primeira se pauta domesticamente, com os Estados da região, particularmente em suas vulnerabilidades geradas; a segunda, as relações Estado a Estado; a terceira, interação da região com as regiões vizinhas; e a quarta, o papel das potências mundiais na região.

Ainda, segundo Buzan e Waever (2003, p. 530), quatro características são comuns a todos os Complexos Regionais de Segurança: 1) dimensão geográfica (limites e fronteiras que separam um CRS de outro); 2) dimensão sistêmica (estrutura anárquica, composto por duas ou mais unidades autônomas); 3) dimensão de poder (correspondente à distribuição de poder entre as unidades); e 4) dimensão discursiva (construção social, que define padrões de amizade ou inimizade entre as unidades).

O Complexo de Segurança Regional da América do Sul é considerado do tipo padrão, segundo Buzan e Waever (2003), assim como um complexo de integração moderada, configurando-se como um meio termo de complexos conflituosos e complexos cooperativos. “Essa via média, atualmente, está relacionada com o desenvolvimento de instituições criadas recentemente e do resgate de uma identidade regional” (OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016, p. 43).

Historicamente, Buzan e Waver (2003) analisam a formação desse Complexo da América do Sul em três períodos históricos. O primeiro, da descolonização e independência até a Guerra Fria, deixou marcas profundas na região na delimitação das fronteiras sul-americanas, com contendas geopolíticas até hoje presentes; o segundo, durante a Guerra Fria, possui um aumento de grau de ingerência dos Estados Unidos via interferência por penetração (unilateral ou consentida), ou seja, aliança com um Estado do Complexo com a finalidade de preservar seus interesses e manter o equilíbrio de poder nesse complexo; e o terceiro, pós Guerra Fria, formalizam-se os projetos de integração regional como incremento da cooperação pelo desenvolvimento de instituições. Assim, a América do Sul configura-se como um Complexo Regional de Segurança institucionalizado.

Outro interessante conceito para os objetivos deste artigo é o de Comunidade de Segurança. Segundo Karl Deutsch (1969), ela é definida como coletividades políticas cujos membros decidem resolver suas controvérsias por meios que não empreguem o uso violento da força, e sim por interação entre agentes; *i.e.*, a guerra deixa de ser uma possibilidade nas relações entre os membros dessa comunidade. Em uma dimensão na qual as instituições que despontaram na América do Sul se declaram propensas à construção de uma identidade regional em matéria de defesa, a compreensão das condições para a existência de uma comunidade de segurança é de fundamental importância.

O aprimoramento teórico-metodológico do conceito de Comunidade de Segurança, assim como a forma de operacionalizá-lo, foi realizado por Adler e Barnett (1998). No caso da América do Sul, das comunidades pluralísticas de segurança propostas pelos autores, a UNASUL representaria a parcialmente integrada, uma vez que detém propriedades mínimas para a interação de seus membros e expectativas de mudança pacífica, superando a guerra no imaginário político, haja vista que não possui um sistema e normas próximos a um Estado soberano, um governo supranacional, característico da comunidade pluralística de segurança estreitamente integrada.

É importante notar que, de acordo com Adler e Barnett (1998), a existência desse tipo de comunidade deve cumprir cinco condições em sua fase de desenvolvimento, a saber:

1) multilateralismo; 2) fronteiras não fortificadas; 3) mudanças no planejamento militar; 4) uma identificação comum de ameaça; e 5) um discurso e uma linguagem comunitários. (OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016, p. 40)

Bellamy (2004, p. 12) realiza uma conceituação de Comunidade de Segurança elucidativa. Para o autor, Comunidades de Segurança são grupos de Estados que desenvolveram expectativas mútuas baseadas em normas comuns. Quando estas comunidades são fortes, os Estados também compartilham identidades, estruturas de governança e interesses comuns, que, por sua vez, moldam a maneira como o Estado vê o mundo, a maneira como ele constrói seus interesses, e as regras éticas e legais às quais se vincula.

Logo, o desenvolvimento das Comunidades de Segurança tem um efeito profundo na construção e reprodução da identidade, reconfigurando as fronteiras entre “eles” e “nós”. Ela é uma estrutura generativa que desempenha um papel vital na construção da identidade na sociedade internacional e, portanto, molda a prática do Estado. No entanto, a construção

da identidade é uma luta política contínua, ao invés de um processo fixo, “mostrando que a construção de identidades de grupo tende a se basear na criação de limites entre ‘eu e o outro’, mas questionando a ideia comum de que isso deve ser assim” (BELLAMY, 2004, p. 13, tradução nossa).

Segundo Hendler, há um “caminho intermediário”, proposto pela Escola Inglesa, entre uma visão realista do estado de natureza hobbesiano de formação conflituosa, com dilemas de segurança baseados nas capacidades militares dos Estados, e a Comunidade de Segurança, em que prevalecem processos de dessecuritização. Este se denomina “regimes de segurança”.

Sob esta perspectiva, os Estados continuam a ser os protagonistas e a conviver com dilemas de segurança, mas os princípios e normas do Direito Internacional Público aparecem para amenizar o estado de segurança hobbesiano e para promover a construção de uma “sociedade” internacional pautada por valores compartilhados por seus Estados membros. (HENDLER, 2016, p. 20)

No que concerne a uma Comunidade de Segurança na América do Sul, Okado, Queiroz e Breda (2016, p. 31) afirmam que a região é, historicamente, caracterizada por um paradoxo.

Trata-se de um espaço geográfico marcado pela ausência de grandes confrontos interestatais, proscrição de armas nucleares e por baixos gastos militares, onde também coexistem a violência endêmica, alarmante desigualdade social e instabilidades político-institucionais. Em meio a esse ambiente, é possível constatar uma mudança no comportamento dos países sul-americanos em relação aos vizinhos. [...] Esse movimento consiste, basicamente, na atenuação da imagem do vizinho como inimigo e preocupação ascendente com a sua vulnerabilidade, que acaba se refletindo nas dinâmicas regionais de segurança e defesa. É a fragilidade, e não o fortalecimento, do vizinho que se converte em uma fonte de ameaça, e a resposta a essa situação tende a ser coletiva, não individual.

Um dos pontos principais para a formação de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana, além da iminente eliminação do conflito e da garantia da paz (da substituição da “hipótese de conflito” por “hipótese de cooperação” (SANTOS, 2018, p. 153), é o anseio regional de formação de uma identidade sul-americana em matéria de segurança regional. O principal marco dessa identidade, decorrente de um longo processo histórico, foi a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ainda que primitivo, como afirma Vitelli (2017, p. 3, tradução nossa): “nossa argumento é que a América do Sul está em um estágio inicial de construção da comunidade de segurança”.

Destarte, serão estudados, na próxima sessão, os dez anos iniciais voltados para a cooperação e integração sul-americana *vis-à-vis* o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que surge como catalisador na busca do estabelecimento de uma identidade regional em assuntos de segurança e defesa.

### 3 Análise dos dez anos de atividades do cds

Primeiramente, é importante frisar que existem importantes contribuições na literatura sobre os 10 anos do CDS, tal como os artigos “UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later” (VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017) e “Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais” (BRAGATTI, GONÇALVES, 2018). Entretanto, a hipótese central e os objetivos que permeiam o presente artigo são distintos, como será visualizado ao longo das seguintes seções.

Ao se realizar o estudo dos primeiros dez anos de atividade do CDS (2008-2018), um pequeno preâmbulo é imprescindível, uma vez que movimentos anteriores, que ensejaram a sua criação, são importantes para compreender que esse processo é um fluxo, com avanços e retrocessos, anteriores ao marco normativo de institucionalidade do Conselho. Segundo Abdul-Hak (2013, p. 140), três declarações presidenciais consolidaram a conformação da América do Sul como zona de paz, possibilitando a ulterior concepção do CDS:

- 1) a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile que resultou na criação de uma zona de paz, em julho de 1999; 2) a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, resultante da II Reunião de Presidentes da América do Sul (julho de 2002) e ratificada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em novembro do mesmo ano; e 3) a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de julho de 2004, ratificada por uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 2004. (ABDUL-HAK , 2013, p. 140)

Além dos fatores político-institucionais, algumas crises diplomático-militares também intensificaram a necessidade de criação de um Conselho de Defesa na América do Sul, que não gerasse desequilíbrio estratégico e temores de intervenção e ingerência política externa. Dentre eles, conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile; os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como na Bolívia e Paraguai (FUCCILLE, 2018, p. 6-7); tendo ainda como exemplos recentes mais elucidativos o episódio de Angostura<sup>1</sup> e os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA (SOUZA, 2016, p. 129). Além disso, sua criação seria “uma reação diante de imposições, tácitas ou explícitas, de pensamentos alheios à identidade regional – notadamente, a influência estadunidense – nas formulações e práticas das políticas de defesa na América do Sul” (SANTOS, 2018, p. 24).

<sup>1</sup> “A criação do CDS, todavia, aconteceu tendo como pano de fundo um incidente diplomático-militar de grande repercussão. Ainda durante as negociações sobre o Tratado da Unasul, houve um incidente envolvendo a Colômbia, Venezuela e Equador. Tratou-se de uma invasão e ataque realizado por tropas colombianas em território equatoriano, contra acampamentos das Farc na região de Angostura, que resultou na morte de vinte de duas pessoas, entre elas o segundo no comando da guerrilha, Raul Reyes. A Venezuela reagiu deslocando tropas para a fronteira com a Colômbia” (SANTOS, 2018, p. 123-133).

De acordo com Okado, Queiroz e Breda (2016), “dois dos objetivos desse conselho sintetizam um conjunto de iniciativa regionais anteriores e o ratificam como tal marco: consolidar a América do Sul como uma zona de paz e construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa”. Assim, uma identidade regional comum no que tange à defesa “reforçaria a confiança mútua e afastaria percepções equivocadas por meio do maior entrosamento entre as Forças Armadas da América do Sul, aportando assim maior previsibilidade e segurança à região” (ABDUL-HAK, 2013, p. 146). Concomitantemente, sinalizaria um

rompimento com o pan-americanismo presente nas visões de segurança hemisférica defendida na Organização de Estados Americanos. A busca de uma identidade sul-americana em termos de segurança e defesa resulta do questionamento levantado por diversos países quanto à eficácia dos instrumentos de segurança coletiva da OEA, como por exemplo, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. (SANTOS, 2018, p. 127)

Em 23 de maio de 2008, foi firmado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que substituía a então Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA). A UNASUL tem por objetivo a integração regional nos âmbitos cultural, social, econômico e político. Em 16 de dezembro de 2008, na Costa do Sauípe, inaugurou-se o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), “a primeira experiência de integração em matéria de defesa na região” (SANTOS, 2018, p. 132) que buscou “superar a desconfiança existente, incorporando o setor de defesa como um pilar harmonioso para facilitar o processo de integração regional” (ARREDONDO, 2017, p. 18, tradução nossa).

O CDS constitui-se “como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (ABDUL-HAK, 2013, p. 151), composto pelos ministros de Defesa ou equivalentes de seus 12 países membros – Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Nele, são tomadas decisões em consenso e respeito às diversidades, aos anseios, aos valores e às tradições de cada Estado membro; “são apenas declaratórias, sem natureza juridicamente vinculante” (SANTOS, 2018, p. 140).

Segundo o ex-Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, “não se trataria de uma aliança operativa, como uma Otan do Sul, não seria também um exército conjunto do Sul, mas uma entidade que estaria no marco da UNASUL para formar e identificar uma política de defesa Sul-Americana” (SANTOS, 2018, p. 132). Para Celso Amorim, outro ex-Ministro da Defesa, o CDS se orienta por três conceitos, “três C’s” : Cooperação, Confiança e Coordenação (DINIZ, 2015), afirmando ainda que “entre nós, a cooperação é a melhor dissuasão” (SOUZA, 2016, p. 128).

Segundo essa concepção, o CDS forjaria uma identidade sul-americana de defesa, baseada em valores e princípios comuns (respeito à soberania, autodeterminação, integridade territorial, não intervenção, subordinação dos militares ao poder democraticamente constituído, prevalência dos direitos humanos e das liberdades funda-

mentais, a solução pacífica de controvérsias e a igualdade dos Estados). Essa identidade também seria baseada nas características e situações específicas das diversas vertentes geográficas sul-americanas: platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e pacífica. (ABDUL-HAK, 2013, p. 147)

Entre seus princípios, são de fundamental importância o respeito à soberania e à inviolabilidade territorial dos Estados, a autodeterminação e o princípio de não intervenção, o respeito aos direitos humanos, a vigência das instituições democráticas e o fortalecimento do Estado de Direito, a subordinação militar às autoridades civis, a resolução pacífica de controvérsias, a promoção da confiança e da transparência e a redução das assimetrias (ABDUL-HAK, 2013, p. 152).

Como objetivos, o CDS se propõe a: 1) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, como contribuição para a paz mundial; 2) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais, e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; 3) gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (ARÁNGUIZ, 2013, p. 64).

Assim, o primeiro ponto é a geração de transparência, com a erradicação da desconfiança e eliminação de suspeitas e temores; a seguir, quer se conseguir a certeza do cumprimento de compromissos, com a formação de uma relação de previsibilidade que se mantenha no tempo. O terceiro passo reside em aprofundar a confiança com o estabelecimento de vínculos e de processos associativos para, posteriormente, reconhecer a interdependência e, com isso, institucionalizar a coordenação de políticas até o ponto da criação de instituições supranacionais. (PAGLIARI, 2015, p. 29)

A instância máxima do CDS é o Conselho de Ministros de Defesa ou seus equivalentes, que se reúne uma vez ao ano para deliberações e aprovação do Plano de Ação para o ano seguinte. O Conselho também dispõe de uma Instância Executiva, composta pelos Vice-Ministros ou seus equivalentes, e que se reúne a cada seis meses, para acompanhamento da evolução dos trabalhos. Além disso, a presidência do CDS é rotativa e exercida, a princípio, pelo mesmo país que corresponda à presidência *pro tempore* da UNASUL. Tem por responsabilidade coordenar as atividades do Conselho (ARREDONDO, 2017, p. 19).

As principais atividades do CDS são dispostas em um Plano de Ação anual (ao todo, existem oito Planos de Ação do CDS, desde o ano de 2009 até 2017), dividido em quatro eixos temáticos: 1) políticas de defesa; 2) cooperação militar, operações de paz e assistência humanitária; 3) indústria e tecnologia de defesa; 4) formação e capacitação.

Além dos Planos de Ação, outros documentos acerca do funcionamento e atividades do CDS são considerados importantes. Dentre eles:

- o documento “Procedimentos de Aplicação para as Medidas de Fomento da Confiança e Segurança” (2010), dividido em quatro categorias de fortalecimento da confiança: 1) intercâmbio de informação e transparência; 2) ativida-

- des intra e extrarregionais; 3) medidas no âmbito da segurança; e 4) garantias (PAGLIARI, 2015, p. 34);
- o “Informe de Avanço sobre Conceitos e Institucionalidades de Segurança e Defesa, Ameaças, Fatores de Risco e Desafios do Conselho de Defesa Sul-Americano” (2012), que iniciou a tentativa de consenso nas conceituações de Segurança e Defesa Regional;
  - a Declaração de Cartagena (2014), em que sete eixos fundamentais foram estabelecidos: 1) ciberdefesa; 2) defesa dos recursos naturais; 3) integração da indústria aeronáutica; 4) construção de um centro de comunicações regional; 5) publicação de gastos regionais em matérias de defesa; 6) realização de um Seminário de Formação Operacional de Direitos Humanos; e 7) abertura da Escola Sul-Americana de Defesa – ESUDE. (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 158-159);
  - o documento *“Institucionalidad de la Defensa en Suramérica”* (2015), lançado pelo Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), constitui uma medida de fortalecimento da confiança e transparência, uma vez que realiza uma descrição sistematizada e analisa os aspectos normativos, orgânicos e funcionais das arquiteturas de defesa dos doze países da região.

Um dos pontos centrais do CDS, e que contou com intenso apoio brasileiro nos primeiros anos do Conselho, é a possibilidade de retomada da indústria de defesa, desta vez com complementaridade da cadeia produtiva e amplitude de escala, visando, inclusive, “a cooperação industrial como forma de superação de temores sobre uma suposta corrida armamentista” (ABDUL-HAK, 2013, p. 222-238). Alega-se uma possibilidade de retomada, uma vez que, segundo Fuccille (2018, p. 11), o Brasil, na década de 1980, era considerado um dos maiores exportadores de material bélico do mundo,<sup>2</sup> modificando-se este quadro nos anos 1990. Destarte, ao buscar rearticular uma Base Industrial de Defesa (BID) com alicerce sul-americano, “o CDS apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma indústria de defesa sul-americana, com um amplo mercado impulsionado por encomendas estatais e com a participação de empresas dos seus países” (PADULA, 2015, p. 247).

Citando algumas brevemente: o acordo para criação da Agência Espacial Sul-americana e a formação de um segundo grupo de trabalho para o desenvolvimento de um veículo aéreo, em 2011; o acordo para o desenvolvimento de um veículo aéreo não tripulado (VANT) regional no âmbito do CDS; Brasil e Bolívia fizeram acordos para concretizar (ainda sem data definida) os primeiros voos de um VANT do primeiro para vigiar a fronteira conjunta; o projeto IA73 UNASUL-I, apresentado oficialmente em dezembro de 2012, visando a cooperação para a construção de uma aeronave tripulada de treinamento de pilotos militares, já que parte significativa da tecnologia militar advém

2 “Mais precisamente, ao longo dos anos 1980 a indústria de defesa brasileira chegou a figurar entre as 10 maiores exportadoras mundiais e a primeira entre os países em desenvolvimento (Andrade et alii 2016; Mawakdiye 2006; Pim 2007). Apenas para ilustrar, em 1988 a brasileira ENGES (Engenheiros Especializados S/A) produzia aproximadamente metade das viaturas blindadas sobre rodas do Ocidente (Dellagnesse, 2008, 29)” (FUCCILLE, 2018, p. 11).

de potências centrais a um custo elevado. Em outubro de 2014, Brasil e Argentina assinaram um acordo para fortalecer a cooperação na área aeronáutica. Brasil e Argentina já vêm desenvolvendo diversas iniciativas de cooperação na área de defesa, como a troca de experiências no setor de defesa cibernética e a participação da Fábrica Argentina de Aviões (FAdeA) na produção (de peças) do avião cargueiro e reabastecedor militar KC-390 da Embraer. (PADULA, 2015, p. 247)

No que tange ao quarto eixo temático das principais atividades do CDS (formação e capacitação), o mais importante e inédito acontecimento foi a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) em 10 de Março de 2009, tendo seu estatuto sido aprovado em 6 e 7 de maio de 2010, na cidade de Guayaquil, Equador. O Centro busca gerar um pensamento estratégico no nível regional, contribuindo à coordenação e harmonização das políticas de defesa na América do Sul. Assim, é uma instância do CDS que atua com base no diálogo intergovernamental, uma vez que busca trabalhar de forma compartilhada com os Centros de Estudos Estratégicos Nacionais, sobre questões de interesse regional.

O propósito do CEED é contribuir para a consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos pelo Estatuto do CDS, na geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano no que tange a defesa e segurança regional, sempre por iniciativa da Instância Executiva do CDS. Em outros termos, busca o fortalecimento da confiança e transparência, a partir de relatórios sobre gastos militares e inventários de meios militares (VITELLI, 2017, p. 11), assim como do próprio documento mensal “Observatório Sul-Americano em Defesa”, um registro elaborado pelo Centro dos principais eventos, dados e notícias notificadas pelos respectivos Ministérios de Defesa do CDS.

O texto do Estatuto do CEED resultou de uma proposta brasileiro-argentina que procurou atender aos seguintes objetivos: a) evitar caracterizar o Centro como instituição voltada a atividades de monitoramento; b) deixar claro que o Centro deve dedicar-se a temas relativos à defesa e à paz regional, excluindo de seu escopo questões estritamente relacionadas à segurança pública; e c) esclarecer que a produção do Centro deve orientar-se para os governos dos países-membros do CDS. (ABDUL-HAK, 2013, p. 153)

Segundo Pagliari (2015, p. 33), “a criação do CEED permitiu conformar características de corpo permanente para as questões de integração regional em defesa”. Como um dos exemplos empíricos da atuação do CEED, desde a Conferência de abertura do Centro – com sede em Buenos Aires – em maio de 2011, ele já possuía uma posição ativa sobre a importância geopolítica dos recursos naturais como “ativos estratégicos de interesse comum” (SOUZA, 2016, p. 140-141). Assim, esta temática constituiu-se como um dos principais eixos de estudos, que auxilia na geração de análises e informações sobre os principais componentes da riqueza natural sul-americana, orientando e sistematizando configurações de cenários futuros para a região. Deste modo, surgiu o “*Estudio Prospectivo Suramérica 2025*”, em novembro de 2015, uma análise minuciosa que buscou consolidar aspectos da defesa regional, juntamente com

outras políticas nacionais e regionais, a fim de maximizar o potencial de recursos naturais estratégicos sul-americanos.

Esse centro, a partir de 2009, realizou trabalhos que visavam distinguir e informar questões de interesse comum, tais como: gastos em defesa dos países membros do bloco, inventários de material militar dos países, a institucionalidade do setor de defesa (Ministério da Defesa e Forças Armadas), política de gênero no campo da defesa, bem como informações sobre exercícios militares realizados na região. Este centro reúne os dados entregues pelos 12 países sul-americanos em relação às suas despesas no setor de defesa, emitindo periodicamente um relatório global sobre esses indicadores em nosso continente e como tem evoluído ao longo do tempo. (ARREDONDO, 2017, p. 22-23, tradução nossa)

Outra instituição criada foi a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), em 20 de fevereiro de 2014, através da I Declaração de Paramaribo na V Reunião Ordinária do CDS. Trata-se de um Centro de Altos Estudos do CDS “com o objetivo de monitorar e articular as iniciativas nacionais dos Estados membros para a formação e capacitação de civis e militares em questões de defesa e segurança regional de nível político estratégico” (ARREDONDO, 2017, p. 23), através do ensino e pesquisa sobre temáticas comuns à região, que contribuam para o avanço gradual de uma visão compartilhada em matéria de defesa e segurança regional.

Ratificados sua criação e estatuto em dezembro de 2014, a Escola não possui local físico fixo, mas uma Secretaria permanente que funciona na sede da Secretaria-Geral da UNASUL, na cidade de Quito, Equador, sem gerar contribuições financeiras obrigatórias dos Estados membros. Os cursos da ESUDE são ministrados em diferentes países da América do Sul, e também por meio de uma plataforma virtual.

Consequentemente, como seu secretário executivo recentemente declarou, o papel do ESUDE consiste em promover “o intercâmbio de instrutores, material didático e metodologias de pesquisa e ensino entre escolas de defesa da região”, ajudando instituições de ensino nacionais a compartilhar seus ativos com os demais, “utilizando o ESUDE como uma espécie de repositório para ativos comuns e gerenciamento de atividades combinadas”. (VITELLI, 2017, p. 12, tradução nossa)

Na busca de agregar todos os países participantes da UNASUL, o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), sediado na Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, teve sua primeira turma em 2012. O Curso é destinado a civis e militares, comumente dois alunos (um civil e um militar) dos doze países da UNASUL que atuam na área de defesa, integralmente financiado pelo Ministério de Defesa do Brasil (ARREDONDO, 2017, p. 23-24). Tem como objetivo proporcionar conhecimentos que possibilitem o desenvolvimento de um pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais. Sua estrutura curricular é desenvolvida ao longo de 10 semanas, com uma carga horária total em torno de 330 (trezentas e trinta) horas, em que os discentes realizam estudos teóricos e aplicações práticas.

Além dessas iniciativas de formação e capacitação, Souza (2016, p. 136) elenca outras expressivas iniciativas dos Estados membros, como o Curso de Capacitação Técnica Polar, articulado pela Argentina; o Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, já em sua terceira edição; o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana para altos funcionários dos Ministérios de Defesa, também em seu terceiro ano; o primeiro Curso Sul-Americano de Defesa e Pensamento Estratégico, sob responsabilidade do Equador; e o primeiro Curso Sul-Americano de Direito Internacional e Direitos Humanos das Forças Armadas, coordenado pelo Peru.

Com o intuito de fortalecer a América do Sul como uma zona de paz e cooperação, o Conselho estabeleceu Medidas de Fomento à Confiança e Segurança (MFCS), tais como: intercâmbio de informação e transparência, atividades militares intra/extra regionais, metodologia única para elaboração de planilha de gastos de defesa na região e formulário padronizado de inventário militar.

Em 2017, foi apresentando o Registro de Despesas Sul-Americanas em Defesa, publicado pelo CEED, no qual foram apresentados os gastos de defesa<sup>3</sup> regionais executados pelos países sul-americanos durante a década 2006-2015. Vale ressaltar que este Registro é um relatório oficial dos desembolsos efetuados pelos países membros da UNASUL em termos de defesa, baseado em uma definição comum de gastos, uma metodologia técnica padronizada para mensuração e um mecanismo de consulta anual visando à transparência.

Cumulativamente, o gasto total com a defesa regional para a década foi de 337.102 milhões de dólares correntes, com uma despesa regional média por ano de 33.710 milhões de dólares. Os gastos de defesa da América do Sul como porcentagem do PIB regional são estáveis ao longo da década, com uma média de 0,98%. Essa porcentagem mostra que a América do Sul está globalmente abaixo de outras regiões em termos de gastos regionais em defesa em relação ao PIB. Ainda, no que se refere aos gastos regionais com defesa em relação aos gastos fiscais regionais, a média para a década é de 3,78% (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

De modo complementar, Arredondo afirma que um dos desafios do CDS

seria a capacidade de estabelecer um modelo geopolítico genuíno que leve em consideração os pontos fortes da região, caracterizados principalmente pela abundância de recursos naturais e pela intercomplementaridade política, social, religiosa e econômica existente. (ARREDONDO, 2017, p. 25, tradução nossa)

Na visão de Abdul-Hak (2013, p. 240), a cooperação regional em defesa tal qual proposto pelo CDS oferece ganhos coletivos para seus Estados membros, como

a mitigação da insuficiência de meios de defesa da maioria dos países da UNASUL; a recuperação e o fortalecimento da indústria de defesa regional; a redução de riscos de isolamento regional; a promoção de contatos regulares entre os comandos militares; a criação de confiança; o aumento dos custos de ruptura de compromissos multilaterais

<sup>3</sup> “Se entende por Gastos em Defesa: ‘todos os recursos alocados pelo Estado para o financiamento de atividades que incluem a segurança nacional do país’.” (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO)

assumidos, por meio da imposição de censuras e sanções; a definição de funções para as Forças Armadas alheias à esfera política interna; e o surgimento de novos atores e novas redes de interesse (em torno de temas como a indústria de defesa), que possam gradualmente contribuir para a superação de antigas rivalidades. (ABDUL-HAK, 2013, p. 240)

Entretanto, apesar dos avanços, observam-se alguns obstáculos extrarregionais para a criação de uma aliança operativa na América do Sul: uma persistente primazia regional estadunidense, um sistema competitivo de alinhamentos e crescentes influências extrarregionais. Além disso, a partir de uma perspectiva construtivista, Fuentes e Santana (2009, p. 571) realizam um interessante quadro sobre as dificuldades (e oportunidades) futuras do CDS, tanto pelo baixo nível de institucionalização que os acordos adquiriram quanto somado à dificuldade de medir a redefinição de interesses e práticas internacionais.

Desde a criação do CDS, constata-se um ponto de inflexão negativo nas suas atividades a partir de 2015, com um processo de esvaziamento da UNASUL e do CDS que converge com o vácuo de poder ensejado, principalmente, pela crise político-institucional brasileira. “O Brasil, patrocinador desta nova estrutura institucional, igualmente apresenta-se de forma ambivalente ao longo desse processo, notadamente caracterizado por um descompasso entre discurso e prática” (FUCCILLE, 2018, p. 3).

Apesar de parcela substantiva do esvaziamento de poder do bloco possuir como variável independente a postura do Governo brasileiro em relação ao projeto de integração e cooperação regional, tal movimento não ficou restrito ao Brasil, tendo outros países sul-americanos pleiteado e ratificado suas ausências e saídas da União.

Tanto o presidente Maurício Macri desde sua posse em dezembro de 2015 quanto o presidente Michel Temer em maio de 2016 têm falado em relançar suas políticas externas em novas bases, o que afeta diretamente as possibilidades e expectativas com respeito à cooperação em segurança e defesa quando temos este comportamento por parte dos dois maiores países do subcontinente. Não só: ainda durante o governo Rousseff (2011-2016) vários altos oficiais e oficiais-generais viam com muita reserva empreendimentos como o CDS, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontrava correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo e não uma política de Estado, que não sobreviveria à alternância de poder. (FUCCILLE, 2018, p. 14)

Como constatado, mudanças no cenário sul-americano, como trocas presidenciais com diferentes visões de mundo, auxiliam a agravar esse cenário, uma vez que a figura personalista foi um elemento essencial para a consolidação do projeto do Conselho. Ainda, segundo Souza (2016, p. 134), auxilia no colapso da UNASUL e, por conseguinte, do CDS, a “progressiva crise na Venezuela, com o falecimento de Hugo Chávez, bem como a eleição

de Mauricio Macri na Argentina, rompendo com as políticas kirchneristas e seu expressivo entusiasmo pela cooperação no âmbito do CDS”.

Em 2018, alguns fatos corroboram a prerrogativa de desaceleração do processo cooperativo dentro do CDS e da UNASUL. Em abril, Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru suspenderam sua participação na UNASUL por tempo indeterminado, alegando um impasse em relação à escolha do secretário-geral da organização;<sup>4</sup> em julho, o chefe de gabinete Yuri Chillán – que vinha atuando como chefe *de facto* devido à vacância do secretário-geral desde janeiro de 2017 – renunciou ao cargo; também em julho, o presidente equatoriano Lenin Moreno anunciou o pedido de devolução do edifício-sede da UNASUL, em Quito; em agosto, o governo colombiano de Iván Duque noticiou a saída definitiva da UNASUL – o que pode vir a incentivar outros países a realizarem o mesmo –, pouco tempo depois do anúncio de sua entrada como “sócio global” na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sendo o único país latino-americano no grupo.

Em outros termos, o padrão de alinhamento entre os países sul-americanos – que volta a se configurar, na segunda metade década de 2010, no apotegma “o inimigo do meu inimigo é meu amigo”, que Philip Kelly (1997) denomina de *checkerboards*<sup>5</sup> – vem impedindo o desenvolvimento de uma cooperação e integração regional mais intensa e duradoura. Como elemento intensificador do processo, a omissão brasileira é de suma importância na temática da (des)integração e, especificamente, da não continuidade de um projeto de defesa regional sul-americana e do aprofundamento de uma embrionária Comunidade de Segurança.

#### 4 A importância do Brasil na temática da defesa regional sul-americana

A vocação geopolítica do Brasil se coaduna com seus 16 mil km de fronteiras terrestres com quase todos os países sul-americanos (com exceção de Chile e Equador) e 7,5 mil km de fronteira marítima – sendo o maior país do Atlântico Sul. Pertencente ao grupo de cinco maiores países em termos de território e população, entre as dez maiores economias do mundo em termos de PIB, aproximadamente 95% das reservas petrolíferas localizadas *off-shore*, e mais de 90% do seu comércio exterior feito pelo mar, o Brasil se configura como um país simultaneamente marítimo e continental, uma dualidade geopolítica em seu entorno estratégico.

O termo entorno estratégico surge no Plano Nacional de Defesa (PND) de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que originou o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Tal conceito vinha sendo uma prioridade da Política Externa Brasileira (PEB) na década de 2000, utilizada nos discursos do ex-ministro de Relações Exteriores Celso Amorim, do seu ex-Secretário Executivo, Samuel Pinheiro Guimarães, e do ex-presidente Lula. A partir desses documentos, o conceito é definido como “a região onde o Brasil quer irradiar – prefe-

<sup>4</sup> “Outro ponto que tem incomodado – e muito – o presidente Macri são as resistências colocadas ao nome de José Octavio Bordón à secretaria-geral da UNASUL (que há mais de um ano e meio está vaga), em especial a aberta oposição de Bolívia (que assumiu a Presidência Pró-Tempore do bloco multipropósito em abril de 2018) e Venezuela” (FUCCILLE, 2018, p. 15).

<sup>5</sup> “*Checkerboards* aparecem como estruturas multipolares de equilíbrio de poder que revelam uma fragmentação em relação ao ditado: ‘Meu vizinho é meu inimigo, mas o vizinho do meu vizinho é meu amigo’. Esses fenômenos apareceram nos assuntos externos da América do Sul republicana” (KELLY, 1997, p. vii, tradução nossa).

renciais – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul” (FIORI, 2013); *i.e.*, entorno estratégico pode ser classificado como perímetro de segurança, área de influência imediata e/ou área de interesse estratégico.

Cada país possui um entorno estratégico a partir de sua configuração geopolítica nas relações internacionais, que se caracteriza como um ambiente anárquico, competitivo, hierarquizado e assimétrico. Conquanto, interseções dos múltiplos entornos estratégicos revelam choques de interesse e conflitos no sistema internacional, no qual qualquer presença ou interferência de potência externa – ou até mesmo interna – no entorno estratégico de qualquer país é visualizada como uma ameaça a sua segurança nacional.

Tal fato é comumente mitigado ou amenizado a partir da correlação de interesses mútuos e recíprocos. Essa convergência é profícua e duradoura na medida em que projetos de integração regional são intensificados. Em qualquer projeto de integração, os objetivos finais são delineados como uma meta geopolítica. Seja em termos de segurança, desenvolvimento, poder internacional ou identidade, a integração regional busca confluir os interesses particulares e coletivos dos países integrantes e como tal projeto se relaciona com as potências hegemônicas, levando a uma mudança do *status quo* dos países no sistema internacional.

No que tange a área de Segurança e Defesa, relacionadas tanto a integração regional quanto ao entorno estratégico brasileiro, a criação do CDS, como iniciativa brasileira para uma agenda comum entre os países sul-americanos, visava a construção de uma força dissuasória para defender áreas estratégicas, como a Amazônia, a Bacia do Prata e o Pré-sal, com uma ênfase na soberania sobre recursos naturais e defesa diante de ameaças interestatais. Como afirma Abdul-Hak (2013, p. 193), “o Brasil é um país que tem muito a defender, mas com limitada capacidade efetiva de defesa”.

A partir da primeira década do século XXI, o Brasil começou a desenvolver uma estratégia de afirmação internacional e expansão de sua presença em alguns tabuleiros geopolíticos, no qual a própria concepção do CDS seria mais do que um órgão de defesa coletiva em seu perímetro geopolítico: “o CDS é para Brasília um passo de grande importância em sua carreira para o reconhecimento como uma grande potência” (MIJARES, 2011, p. 7), e serviria de legitimação coletiva para “a aspiração do Brasil de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 147, tradução nossa).

No que se refere ao redesenho da geometria internacional, as mudanças econômicas na América do Sul são um fato novo e de enorme importância. Segundo Fiori (2013, p. 14), “a América Latina será cada vez mais hierarquizada e o futuro da América do Sul, em particular, será cada vez mais dependente das escolhas e decisões tomadas pelo Brasil”. Logo, o país se encontra em uma posição estratégica “para alavancar ou impactar as relações internacionais. Certos países são encontrados em posições centrais ou intermediárias e, portanto, podem desfrutar de certas vantagens no comércio, acesso a recursos e liderança” (KELLY, 1997, p. 15, tradução nossa).

A soma de todas as suas potencialidades faz com que o Brasil se apresente como espaço primordial de promoção do desenvolvimento e defesa regional do seu entorno estratégico sul-americano, com maiores ganhos para os países menos desenvolvidos. Seja pelo seu grande mercado

consumidor, pelo seu parque industrial, pelo seu potencial agrícola, pela sua capacidade militar, um crescimento constante por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações desses parceiros, aumentando a demanda pela produção desses países e, por consequência, seu interesse em colaborar com uma estratégica geopolítica que priorize a integração, diante dos desafios externos impostos pela economia mundial (COSTA, 2013, p. 675-676).

Logo, dado seu peso específico, é de fundamental importância que o Brasil assuma o papel de grande player regional e internacional, de motor da expansão econômica (COSTA, 2013, p. 675), de “país baleia”<sup>6</sup> (SOSA, 2013, p. 137), de “líder da integração” (KELLY, 1997, p. 179), cujo caminho para a inserção internacional do Brasil deve ser compreendido a partir da integração e cooperação sul-americana.

Retomando a série histórica de gastos com defesa regional, as variações anuais registradas durante a década foram crescentes, ainda que em diferentes graus; somente no último ano fiscal da série (2015) houve uma forte redução dos gastos regionais em defesa, de 14,54% em relação ao ano anterior (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017). Uma das possíveis hipóteses para tal fato converge com a problematização do presente artigo; a partir da crise política brasileira e relativo afastamento dos temas referentes à UNASUL e CDS, há uma redução expressiva de participação em termos econômicos, haja vista que os gastos regionais de defesa do Brasil possuem parcela significativa do total.

Seguindo a mesma lógica de vácuo político brasileiro, outro dado interessante é da composição dos gastos com defesa no nível regional, que permite afirmar que a maior parte é alocada à categoria Pessoal, com uma média de 59,57% para a década, seguida por Operações e Manutenção (22,60%), Investimentos (17,18%) e Pesquisa e Desenvolvimento (0,47%). Em outros termos, pode-se afirmar um processo de desinvestimento no setor de defesa regional de 2014 (17,72%) para 2015 (10,19%), sendo este último inferior em termos percentuais para todos os anos da série (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

Constata-se uma relação de reciprocidade mutuamente benéfica entre a América do Sul e o Brasil, uma vez que há uma importância estratégica da região para o Estado brasileiro, assim como este último configura-se como principal promotor do Conselho de Defesa Sul-Americano em seus anos iniciais, seja pelo viés econômico ou político. Neste quesito, visualiza-se uma diminuição na diplomacia presidencial do Governo Lula para o Governo Dilma, inclusive considerando-se a América do Sul (MILANI et al., 2014, p. 62-63). Além disso, após o processo de impeachment em 2016, essa declividade brasileira em seu entorno estratégico se torna ainda mais sintomática, seja pelo redirecionamento interno visando uma estabilidade política, ou pela modificação do viés ideológico na pauta externa.

Ainda no que se refere à política externa, visualiza-se que de 2008 até 2018, houve um decréscimo da importância que o Brasil direcionou ao seu entorno estratégico sul-americano: no governo Lula, a partir da política externa altiva e ativa, cooperação Sul-Sul e estímulo

<sup>6</sup> De acordo com a terminologia do Itamaraty, esse tipo de país é caracterizado por sua grande dimensão geográfica, demográfica e econômica e pelo fato de que, quando mobilizados, agitam o sistema mundial.

político, econômico e diplomático à América do Sul, visualizou-se o fortalecimento e surgimento de novos temas na agenda internacional, possibilitando, inclusive, a criação do CDS em 2008; no governo Dilma, há um processo de relativa continuidade com seu antecessor, mas a prevalência da diversificação de parcerias diante da transformação do cenário internacional, invocando um perfil mais baixo de atuação externa e uma contribuição brasileira aquém da esperada no CDS; com Temer, a liderança do Brasil na América do Sul se esvazia, devido à crise política, a impopularidade e falta de credibilidade do presidente e, principalmente, a partir do impacto negativo de medidas de política externa tomadas pela gestão (CASTILHO; BOAS, 2018).

Assim, buscou-se demonstrar as potencialidades geopolíticas não aproveitadas pelo Brasil na consecução de um processo de integração, baseado no CDS, que revigorasse o caráter da defesa regional. As particularidades econômicas, geopolíticas e diplomáticas demonstram que a inação ou entorpecimento por parte do Brasil vêm levando ao fracasso do CDS. Logo, as ações brasileiras no marco do CDS explicam seus êxitos iniciais, e a omissão no período mais recente explica, em certa medida, a sua paralisação.

A integração regional é parte integrante e indivisível do pilar que compõe a estratégia de inserção internacional, de segurança e defesa do Brasil. Assim, o país se apresenta como centro polarizador e dinamizador da integração sul-americana: 1) por ser um ator indispensável para a construção de um diálogo político internacional que contribui para a formação de outra estrutura de governança global; 2) como liderança na América do Sul por sua influência política e geoestratégica, além de possuir capacidades materiais, organizacionais e doutrinárias para a formulação de um projeto em conjunto com o seu entorno estratégico; 3) por já desempenhar um papel central nos processos de integração e no seu aprofundamento; 4) por possuir centros de crescimento industrial e de inovação que podem engendrar resultados de importância regional e internacional; e 5) por contribuir com a configuração de uma identidade sul-americana, essencial para a criação de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana.

A América do Sul possui a capacidade de constituir-se como uma Comunidade de Segurança, através do CDS, e intensificar os projetos de integração autônomos, através da UNASUL. Além disso, possui uma “cultura diplomática” comum, com reconhecimento das antigas fronteiras coloniais (*uti possidetis*), coexistência internacional pacífica (o princípio da convivência), princípio da não intervenção e respeito mútuo das soberanias nacionais, resolução de conflitos por meios diplomáticos, resolução pacífica de disputas internacionais, incluindo o recurso a arbitragem, mediação e outras técnicas jurídicas e diplomáticas semelhantes.

No âmbito da segurança sul-americana, a fragilidade dos países configura o maior desafio, exigindo uma resposta coordenada e conjunta, com poder institucionalizado, mas que possua o Brasil como potência regional: “a coesão institucional e o futuro de uma possível comunidade de segurança passam a ter mais a ver com o futuro da UNASUL do que do MERCOSUL e do papel exercido pelo Brasil” (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 85).

Dentre os desafios para o Brasil na intensificação do CDS, no curto prazo, visualiza-se o financiamento regular das atividades; no médio prazo, encontrar respostas adequadas aos problemas de segurança regionais e exportações da indústria de defesa; no longo prazo, o adensamento do

processo geral de integração da UNASUL (ABDUL-HAK, 2013, p. 241-242). Ainda, dos principais desafios do Brasil para a consecução de uma segurança regional baseada numa Comunidade de Segurança, atenta-se para a necessidade de constituir-se como uma política de Estado, e não de Governo, “destinados a ter durabilidade, apesar das mudanças políticas” (UGARTE, 2009, p. 15), assim como a atração de determinadas frações políticas e econômicas endêmicas, ainda contrárias a projetos de integração com ganhos de longo prazo.

A agenda de segurança na América do Sul está em disputa. Seu balanço permite tanto interpretações otimistas quanto pessimistas, ou uma mescla destas. O principal desafio que se coloca para o estabelecimento de uma agenda regional a partir de uma identidade sul-americana no âmbito do CDS é que essa deve resultar da interação das agendas políticas dos países membros, do que eles percebem como ameaças. [...] Se o Brasil não for capaz de promover uma agenda de integração, segurança e desenvolvimento para os países da região, a tendência à fragmentação de projetos de integração persistirá, abrindo espaço para a penetração de potências externas e suas agendas, que buscam acesso a recursos naturais. (PADULA, 2015, p. 257-258)

Além do Artigo 4º da Constituição Federal do Brasil, que preconiza a integração econômica, política, social e cultural latino-americana, a integração da defesa continental é fundamental para o Brasil tanto em termos estratégico-dissuasórios, buscando impedir intervenções externas na região, quanto para a integração econômica de uma base industrial de defesa, aumentando sua escala de produção a fim de competir em mercados externos. Além do mais, tanto a END como o CDS se conectavam à política externa do país, uma vez que

tanto o documento como o órgão regional de defesa se ligavam à busca brasileira de um alargamento da articulação sul-americana e à incorporação da região na discussão interna em torno dos planos de desenvolvimento nacional do Brasil. (FUC-CILLE, 2018, p. 14)

Como aponta Santos (2018, p. 145), ao afirmar que a segurança regional articula a defesa nacional, “um cenário de estabilidade e equilíbrio nas relações interestatais pode ser traduzido como segurança regional ou internacional, o que requereria, por parte dos Estados, uma disposição à cooperação em seu entorno estratégico” (SANTOS, 2018, p. 145). Ainda, segundo Abdul-Hak (2013, p. 240), o CDS, ao constituir-se em espaço permanente de consultas e reflexão regional sobre temas estratégicos, “articula dois objetivos diplomáticos tradicionais do Brasil: o fortalecimento da cooperação interestatal como forma de minimizar os riscos do uso da força em seu entorno geográfico e a consolidação da autonomia nacional e regional”. Ou seja, do ponto de vista político brasileiro, é conveniente a formação de blocos de poder que resultem numa política de Estado diante de ameaças externas no sistema interestatal, cuja articulação geopolítica entre os países sul-americanos é fundamental, inclusive, em suas estratégias de desenvolvimento.

## 5 Considerações finais

O presente artigo buscou realizar um estudo dos dez anos do Conselho e de Defesa Sul-Americano (CDS), seus avanços e retrocessos, delineando os principais objetivos do bloco e as principais ações práticas no período.

Na atualidade, alguns fatores demonstram, após dez anos, a crise que tanto a UNASUL quanto o CDS atravessam: a exiguidade na progressão de uma identidade sul-americana, a remanescente existência de um competitivo sistema de alianças intra e extrarregionais, a carência de uma diretriz política de Estado, as sucessivas crises político-econômicas de alguns países membros, a escassez de divisas para a composição orçamentária, a dispersão na busca de interesses comuns, a falta de vontade política prática por parte de alguns países-membros.

O CDS inicia como um incipiente mecanismo de segurança coletiva, com relevância do nível regional como espaço de interação entre o nacional e o global; entretanto, não se configurou como uma Comunidade de Segurança, uma vez não foram desenvolvidas perspectivas mútuas baseadas em normas comuns institucionalizadas, interesses comuns e estruturas de governança independentes. O caso específico do Brasil, com sua importância na defesa regional e geopolítica, somente veio a ratificar a dependência da UNASUL no maior país da região, cuja crise interna atinge diretamente a inoperabilidade do CDS nos anos finais de sua década de existência.

Ainda que o Brasil possua um papel central no desempenho e funcionalidade do CDS, seja por ser o principal produtor de ciência e tecnologia militar, maior polo industrial de defesa e/ou como elo geopolítico entre o Cone Sul e a Amazônia, constatou-se que a sua contribuição vem diminuindo ao longo do tempo. Logo, ainda que existam outras explicações alternativas sobre a paralisação atual do CDS, como países com divergências ideológicas, o fim do boom das commodities, a baixa institucionalização do organismo, fundamenta-se que a omissão brasileira seja uma das variáveis mais importantes, cujo vácuo político e ausência de liderança deixam dúvidas quando a possibilidade do país se estabelecer como base de uma futura Comunidade de Segurança na América do Sul.

Assim, conclui-se que inexiste tal Comunidade, e sim apenas um estopim a partir do marco da construção do CDS. A probabilidade de constituir-se no atual contexto é baixíssima, haja vista que a defesa é uma área sensível e parcimoniosa, não sendo realista esperar avanços substantivos no curto prazo. Além disso, contribui para tal cenário o vácuo político de determinados setores em Estados chave para o fortalecimento do projeto de integração e conformação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa.

Entretanto, elementos importantes para a construção efetiva de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana foram criados durante os dez anos do Conselho de Defesa Sul-Americano, como o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), dentre outras iniciativas expostas ao longo do artigo. Tais projetos poderão avançar – ou retroceder – de acordo com os tomadores de decisões políticas no âmbito regional.

Por conseguinte, o cenário político negativo na região – intensificado pela instabilidade político-institucional brasileira – poderia comprometer seriamente a existência da incipiente

Comunidade. Como demonstram as experiências da primeira década de 2000, haja vista a vital importância geopolítica e geoconômica do Brasil na região, tanto entorno estratégico brasileiro como integração regional sul-americana são partes indivisíveis de um mesmo projeto político, cuja segurança e defesa possuem papel fundamental.

## Referências

- ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- ADLER, E.; BARNETT, M. A framework for the study of security communities. In: ADLER, E.; BARNETT, M. (Ed.). **Security communities**. New York: Cambridge University Press, 1998. p. 29-65.
- ARÁNGUIZ, J. B. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, Santiago, v. 11, n. 19, p. 53-75, 2013.
- ARREDONDO, G. A. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano en su primer lustro 2011-2016. **Revista de Marina**, Viña del Mar, n. 957, p. 18-25, 2017.
- BELLAMY, A. J. **Security communities and their neighbours: regional fortresses or global integrators?** London: Palgrave Macmillan, 2004.
- BRAGATTI, M. C.; GONÇALVES, R. M. Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 13, n. 2, 2018.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- CASTILHO, A. L.; BOAS, V. V. A política externa do governo Temer e o distanciamento da integração regional na América do Sul. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, 26 nov. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2RF9frN>. Acesso em: 11 dez. 2019.
- CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. **Registro suramericano de gastos agregados en defensa: 2006-2015**. Buenos Aires, 2017.
- COSTA, D. Do sonho do Mercosul à realização da Unasul. In: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013. p. 661-682.
- DEUTSCH, K. W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. New York: Greenwood, 1969.
- DINIZ, R. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. **Carta Capital**, São Paulo, 24 fev. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2Pyqita>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FIORI, J. L. O Brasil e seu ‘entorno estratégico’ na primeira década do século XXI. **Carta Maior**, 24 maio 2013. Disponível em: <http://bit.ly/34dClkC>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FUCCILLE, A. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 11., 2018, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018. p. 1-19.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

FUENTES, G. A.; SANTANA, C. O. El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. **Papel Político**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 543-579, 2009.

HENDLER, B. A evolução dos estudos de Segurança Internacional e a Escola de Copenhague: reflexões e possibilidades para o mundo pós “pós Guerra Fria”. *In: HENDLER, B. (Org.). Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças*. Curitiba: Prismas, 2016. p. 9-26.

JAIMES, G. E. N.; MIÑO, N. R. El Consejo de Defensa Suramericano y la creación de una política común de seguridad regional. **Criterios Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional**, Bogotá, v. 8, n. 1, p. 145-164, 2015.

KELLY, P. **Checkerboards and Shatterbelts: the geopolitics of South America**. Austin: University Of Texas Press, 1997.

MIJARES, V.M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. **Politeia**, Caracas, v. 34, n. 46, p. 1-46, 2011.

MILANI, C. et. al. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: EDUerj, 2014.

OKADO, G. H.; QUEIROZ, G.; BREDA, J. O Complexo de Segurança Regional centrado na América do Sul: um regime de segurança sob um política com poder. *In: HENDLER, B. (Ed.). Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças*. Curitiba: Prismas, 2016. p. 27-68.

PADULA, R. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-americano. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 221-262, 2015.

PAGLIARI, G. C. Conselho de Defesa Sul-Americanano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, ed. esp., p. 23-40, 2015.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005.

SANTOS, M. C. **Construindo inimigos para a América do Sul**: os discursos de segurança no Conselho de Defesa da Unasul. Curitiba: Appris, 2018.

SOSA, A. J. ¿Mercosur frente a la Unasur? In: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013. p. 119-149.

SOUZA, T. A. F. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americanano da UNASUL. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016.

UGARTE, J. M. **El Consejo de Defensa Suramericano: balance y perspectivas**. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 60, n. 2, p. 1-21, 2017.

VITELLI, M. G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 2, n. 60, p. 1-17, 2017.



# A atuação do médico veterinário militar de outras nações na Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear: subsídio para modernizar a doutrina do Exército Brasileiro

*The action of the military veterinary from other nations in Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defense: subsidy to modernize the Brazilian Army doctrine*

**Resumo:** O envolvimento da veterinária militar na resposta ao bioterrorismo está ancorado nas competências da medicina veterinária frente à Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN). Assim, o presente trabalho teve como objetivo estudar a atuação do veterinário militar de outras nações em DQBRN, identificando capacidades técnicas, competências laboratoriais necessárias para este especialista, propondo treinamentos, cursos em Nações Amigas e novos manuais doutrinários nesse campo. Trata-se de uma revisão bibliográfica, através da qual foram consultados manuais das Forças Armadas de outros países, como Estados Unidos e Portugal. Assim, foram identificadas as principais atribuições em DQBRN desenvolvidas pelo médico veterinário militar no Exército Brasileiro e em outros países. Concluiu-se que o aprofundamento no conhecimento doutrinário de outros países, somado ao desenvolvimento de atividades de cooperação internacional, potencializaria a contribuição da atividade médica veterinária militar na defesa contra os agentes QBRN.

**Palavras-chave:** Medicina veterinária militar. DQBRN. Defesa biológica. Doutrina. Exército Brasileiro.

**Abstract:** The involvement of military veterinary in responding to bioterrorism is anchored in Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defense (CBRN Defense). This study aimed to analyze the actions of military veterinarians from other nations in CBRN Defense, identifying technical and laboratory skills for these specialists, proposing trainings and courses in Friendly Nations and new doctrinal manuals in this field. This is a bibliographical review, in which manuals of Armed Forces from other countries like United States and Portugal were consulted. Thus the main CBRN attributions developed by veterinarians from Brazilian Army and from other countries were identified. This review concluded that a deeper knowledge in other countries doctrinal, combined with the development of international cooperation activities, would enhance the contribution of military veterinarians in defense against CBRN agents.

**Keywords:** Military veterinary medicine. CBRN Defense. Biological defense. Doctrine. Brazilian Army.

**Renata Simões Barros**

Exército Brasileiro. Escola de Instrução Especializada.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
renatasimoesbarros@yahoo.com.br

**José Roberto Pinho de Andrade Lima**

Exército Brasileiro. Escola de Formação Complementar do Exército.  
Salvador, BA, Brasil.  
jose\_roberto70@hotmail.com

Recebido: 18 dez. 2018

Aprovado: 06 dez. 2019

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introdução

Em vista dos frequentes casos de terrorismo veiculados na mídia internacional nos últimos anos e da atual globalização, crescem em importância as medidas de defesa mundiais contra os agentes que podem ser utilizados como armas biológicas, as quais podem afetar os animais e os homens, além de serem capazes de trazer vastos danos à economia de um país (CARDOSO; CARDOSO, 2011).

A Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN), compreende o conjunto de ações que visam a proteção contra toda gama de agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares que produzem efeitos nocivos à saúde e à integridade de materiais (BRASIL, 2016a). No contexto da Doutrina Militar, a Defesa Biológica, componente da DQBRN, é, por definição, o conjunto de medidas estruturadas a serem implementadas pelas Forças Armadas, para prevenir e enfrentar ataques por agentes biológicos ou toxínicos (BRASIL, 2013a). No contexto maior da proteção da sociedade, a Defesa Biológica integra o campo multisetorial da segurança da saúde e resposta a emergências QBRN (BRASIL, 2014b).

O apoio de saúde na DQBRN tem por finalidade a preservação da vida humana e da saúde animal, tendo assim um caráter multiprofissional, com a participação de diferentes atores da saúde, como médicos, enfermeiros, veterinários, técnicos em enfermagem e farmacêuticos, entre outros. O planejamento desse apoio considera as características e efeitos dos perigos químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (QBRN). As ações do apoio de saúde são voltadas para medicina preventiva, vigilância em saúde e programas de higidez (BRASIL, 2016a).

Conforme a doutrina estabelecida no Manual de Campanha de Logística Militar Terrestre, entre as tarefas de abrangência da Função Logística Saúde, está o apoio de veterinária, tais como assistência veterinária à saúde animal, proteção da saúde da tropa com ações de segurança de saúde (BRASIL, 2018). Essa atividade assume especial importância quando existirem indícios do uso de agentes biológicos na área de responsabilidade da Força Operacional desdobrada.

Conhecer e gerenciar a tríade homem-animal-meio ambiente, no espectro da Saúde Única, é atribuição dos médicos veterinários, fundamental para a prevenção e controle das principais enfermidades infecciosas emergentes e reemergentes no teatro das operações militares.

Além da defesa biológica, este especialista tem capacitação para desempenhar diversas outras atribuições, como a proteção da água e dos alimentos, bioproteção e saúde pública, saúde animal, gestão ambiental, pesquisa e inovação, entre outros. Todas essas atividades estão, de alguma forma, relacionadas à atuação em Defesa Biológica, e devem constar de manuais doutrinários (SOARES, 2014).

O Brasil tem participado, de forma crescente, em Missões de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), as quais requerem especial atenção para as zoonoses que podem acometer os militares nas áreas de emprego. Sendo assim, é de suma importância que tal assunto seja alvo de debates e estudos por parte dos veterinários militares, com enfoque na busca por doutrinas de países que estejam avançados nas atividades em questão.

Os últimos manuais de campanha da veterinária militar brasileira foram editados na década de 1970. Portanto, os procedimentos doutrinários necessários para balizar a atuação dos

veterinários devem ser atualizados e normatizados, podendo tomar como referência a vasta literatura normativa dos serviços de veterinária de outras nações com experiência na atuação em Defesa Biológica em campanha (MARQUES; DE ANDRADE LIMA, 2016). As Forças Armadas de países como Portugal e Estados Unidos tem sido empregadas regularmente em operações da OTAN e outras, em especial, na Ásia e África. Em consequência, estas nações possuem uma doutrina avançada no campo da bioproteção das tropas e podem servir como referência para o desenvolvimento e reformulação dos manuais do EB, abrindo o leque de oportunidades de emprego do veterinário militar no Brasil (STEELE; ALVEZ; CHAPMAN, 2007; PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

Assim, esse trabalho teve como objetivo estudar a atuação do médico veterinário militar de outras nações em DQBRN, identificando capacidades técnicas e competências laboratoriais necessárias para este especialista, e propondo treinamentos, cursos em Nações Amigas e atualização dos manuais doutrinários nesse campo.

O presente estudo caracteriza-se por ser uma pesquisa que compreende uma revisão bibliográfica, de natureza aplicada, do tipo descritiva. Teve por método a leitura exploratória e seletiva do material de pesquisa, bem como sua revisão integrativa.

Para tal, realizou-se uma revisão teórica do assunto, utilizando as palavras-chave “veterinária militar”, “DQBRN”, “defesa biológica”, “emprego”, “doutrina”, “*military veterinary*”, “*CBRNE*”, “*biological defense*”, “*employment*” e “*doctrine*”, através da pesquisa bibliográfica a artigos científicos das bases de dados do *Scholar Google*, PubMed, LILACS, SCIELO e ISI; livros, artigos, trabalhos de conclusão de curso, legislações e manuais doutrinários do EB disponíveis no Repositório Portal EBConhecer, além de documentos e outros trabalhos científicos nacionais e de Nações Estrangeiras.

A seleção das fontes de pesquisa foi baseada em publicações de autores de reconhecida importância no meio acadêmico, em artigos veiculados em periódicos indexados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), além de manuais doutrinários das Forças Armadas de diferentes países.

O delineamento da pesquisa contemplou as fases de levantamento e seleção da bibliografia, coleta dos dados, crítica dos dados, leitura analítica e fichamento das fontes, argumentação e, por fim, discussão dos resultados.

Entre as limitações encontradas no estudo, cabe ressaltar a dificuldade de acesso a manuais das forças armadas de outros países, ou mesmo a escassez de informações sobre a atuação do profissional médico veterinário militar de outros países em DQBRN.

## 2 Revisão da literatura

Os conflitos armados de escala mundial que ocorreram no século XX foram marcados pelo emprego determinante de armas de destruição em massa, como as nucleares. A acelerada evolução da ciência e tecnologia das últimas décadas e o crescimento do fenômeno terrorismo incrementaram as possibilidades e a probabilidade de utilização de agentes biológicos em conflitos futuros. Em paralelo, observa-se também uma frequente ocorrência de ameaças de pandemias e epidemias que assolaram vastas regiões continentais, nos primeiros anos do século XXI. Essas

emergências de saúde pública, em muitos casos, demonstraram a magnitude do seu impacto negativo na economia e a sua capacidade de indução de medo nas populações, mas sobretudo evidenciaram importantes fragilidades dos sistemas de resposta existentes.

Nesse contexto, a humanidade tem sido assolada por uma crescente onda de surtos provocados por novos e antigos patógenos, sendo que 65% das 215 mais relevantes enfermidades infecciosas humanas emergentes são zoonoses. São exemplos destas ameaças biológicas o Ebola, a Influenza aviária (H5N1) e o Antraz (DE ANDRADE LIMA, 2016).

O emprego do serviço veterinário militar na resposta à ameaça biológica está ancorado nas competências da medicina veterinária nas áreas da epidemiologia, doenças infecciosas e parasitárias, e no fato dos agentes biológicos serem passíveis de utilização em bioterrorismo, através do emprego de agentes infecciosos causadores de zoonoses e doenças em animais (POPPE, 2013).

As missões de manutenção e imposição de paz das Nações Unidas podem possuir teatros de operações afetados severamente por diversos agravos de saúde, que acometem os contingentes militares empregados e a população local. Os desafios encontrados nestes cenários são múltiplos, tornando-se de difícil resolução por fatores agravantes, como as geralmente precárias cadeias logísticas de alimentação e sistemas de saúde e saneamento locais. Um ponto crítico é o fato das equipes dos serviços de saúde das forças atuantes não estarem familiarizadas com os agravos à saúde encontrados nos países estrangeiros onde a tropa é desdobrada, elevando o risco de importação de patógenos e diagnósticos tardios de enfermidades tropicais, por exemplo (SMITH, 2007).

De Andrade Lima (2016), baseado na participação de oficiais veterinários brasileiros junto aos contingentes no Haiti, relatou em suas pesquisas os principais riscos biológicos relacionados ao meio ambiente em missões de paz e apresentou a base doutrinária da atuação deste sanitário, delineando as principais missões desempenhadas na proteção da operacionalidade da tropa, em especial nas áreas de segurança de alimentos, gestão ambiental e controle de zoonoses e vetores.

Sendo assim, no campo da segurança alimentar, os alimentos podem ser contaminados pelo emprego de armas QBRN ou pela contaminação terrorista de instalações de suprimento de alimentos e suprimentos alimentares. Os agentes QBRN podem ser introduzidos nos ingredientes antes de chegarem às instalações de produção; durante a produção ou na área de armazenamento da instalação de suprimento; enquanto o produto está em trânsito; na instalação de armazenamento militar; ou na instalação do rancho da unidade. Independentemente de onde o agente é usado, o efeito é o mesmo, podendo-se ficar doente ou vir a óbito caso o alimento contaminado seja consumido. Para garantir a proteção dos alimentos, os veterinários devem inspecionar e monitorar os alimentos desde a sua aquisição até sua chegada ao consumidor. Em toda a área de uma operação militar, o pessoal envolvido com o serviço e a logística deve tomar precauções para proteger a subsistência contra a contaminação, com ações chamadas de defesa alimentar (BONI; CALVET; BORNERT, 2016).

Um incidente QBRN também é considerado uma ameaça significativa e realista contra os cães de trabalho militar (CTM), também chamados de cães de guerra, e contra os animais de propriedade governamental (APG), como os equinos por exemplo. Tanto os agentes químicos de guerra (AQG), que podem ser dispersos por aerosol, vapor ou líquido, a partir de munições ou outros métodos, como materiais industriais tóxicos (MIT), representam uma ameaça para esses animais, porque

esses agentes podem ser usados ofensivamente, liberados acidentalmente ou fazer parte de um desastre acidental. Além disso, os CTM são altamente propensos a se contaminarem com AQG e MIT porque trabalham perto do chão e nem sempre podem usar protetores nas patas, não têm roupas de proteção adequadas, e ainda podem lamber seus próprios pelos ou patas, além de beber água ou comer alimentos contaminados. Doenças produzidas pelo uso ofensivo de agentes biológicos de guerra (ABG) são letais ou incapacitantes. Esses agentes podem infectar a população animal dentro de determinada área contaminada; sendo que doenças causadas por armas biológicas em humanos podem levar a sinais clínicos menos graves nos cães de trabalho. Isso ocorre principalmente devido à variação de suscetibilidade entre as espécies para a maioria dos ABG. Cabe considerar que CTM e APG podem servir como fonte de infecção zoonótica e serem fômites ou veículos para um vetor artrópode (UNITED STATES, 2016).

Como vários agentes biológicos que possuem potencial para utilização em bioterrorismo podem ser transmissíveis, as medidas de contenção, de descontaminação e o uso de equipamentos de proteção individual e coletivos são de extrema importância para evitar que os profissionais envolvidos neste tipo de evento sejam contaminados ou infectados, aumentando o número de vítimas (CARDOSO; CARDOSO, 2011).

A resposta médica veterinária aos AQG e MIT dependerá do agente, método de dispersão, via de exposição, sinais clínicos e duração do contato entre CTM/APG e o agente. Como regra geral, esses animais apresentam sinais clínicos semelhantes aos humanos para a maioria dos AQG. A absorção respiratória pode ocorrer após a dispersão de agentes em aerossol, vapor ou líquidos e é de grande preocupação devido à velocidade de absorção e toxicidade. A absorção pela boca pode ocorrer simultaneamente com a exposição respiratória. No entanto, a absorção oral e gastrointestinal é uma preocupação maior quando um animal ingere um alimento ou água contaminados ou lambe sua própria pele contaminada. A absorção através das patas é a maior preocupação, já que os cães têm glândulas sudoríparas e não possuem pelos, absorvendo melhor os agentes. E devido à combinação da cobertura de pelo e da falta de glândulas sudoríparas, o risco de absorção química através da pele é de menor preocupação nesses animais do que em pessoas; no entanto, o risco ainda é significativo e os procedimentos de descontaminação de superfície devem ser seguidos (UNITED STATES, 2019).

## 2.1 Emprego do médico veterinário em DQBRN no exército brasileiro

Dentre as diversas áreas de atuação do médico veterinário militar, está o campo da defesa biológica. A importância desse profissional nesse campo, remete ao final do século XIX e início do XX, quando a situação sanitária do rebanho brasileiro não possuía padrões de qualidade que permitissem a atividade agropecuária suprir as necessidades da sociedade e do Exército. Além disso, a alta incidência de doenças como a febre aftosa, a malária e a disseminação do mormo revelavam uma vulnerabilidade do sistema de controle sanitário, que implicava sérias limitações econômicas (PIMENTEL, 1942).

Naquela época, o governo brasileiro recorreu ao auxílio estrangeiro, buscando fontes que permitissem ao país se adaptar tecnologicamente aos desafios encontrados, inaugurando, em 1896, o Laboratório de Microscopia Clínica e Bacteriologia do Exército, atual Instituto de Biologia do

Exército (IBEx), sendo o ponto de partida para o surgimento da Escola de Veterinária do Exército Brasileiro (GERMINIANI, 1998).

O Manual Técnico T 42-260, Veterinária – Higiene Veterinária, de 1967, cita o saneamento do solo e a higiene das águas, abordando abastecimento de águas, captação, distribuição, critérios de potabilidade, destino de águas residuais, controle de pragas e vetores, microrganismos patogênicos e até prevenção de acidentes ofídicos. De maneira simples e indireta, cita em linhas gerais que os fatores que favorecem o processo de doença nos animais são compartilhados pelo homem, atribuindo ao veterinário a função de coparticipar da promoção da saúde humana. É o primeiro Manual de Campanha de Veterinária que aborda claramente a integração das vertentes “saúde animal” e “saúde humana”, apresentando também os aspectos ambientais (BRASIL, 1967).

Na doutrina militar terrestre mais recente, percebe-se o reconhecimento do envolvimento do médico veterinário na promoção à saúde. Segundo o Manual de Logística Militar Terrestre, de 2018, que versa sobre doutrina operativa, a medicina veterinária é apontada como campo estratégico na área da saúde. Esse manual cita, como áreas de atuação da veterinária, a inteligência em saúde, o controle de zoonoses, a gestão da qualidade da água e de alimentos, a defesa biológica e a gestão ambiental (BRASIL, 2018).

Dentro da doutrina do EB, a informação um pouco mais detalhada sobre a atuação do médico veterinário militar em um ambiente QBRN encontra-se no Capítulo IX do Manual de Campanha de DQBRN do EB, atualizado no ano de 2016, onde consta que o mesmo é capacitado a atuar, juntamente com um grupo multifuncional de saúde, nas áreas de Inteligência de saúde, Estimativas de saúde, Vigilância de saúde, Análise Laboratorial, Coleta de amostras, Triagem e descontaminação, Tratamento de Saúde, Evacuação e Apoio aos assuntos mortuários (BRASIL, 2016a).

A atuação conjunta em saúde, em expansão nas Forças Armadas Brasileiras, é abordada no recente Manual de Apoio de Saúde em Operações Conjuntas, de 2017, do Ministério da Defesa, no qual o desdobramento oportuno do médico veterinário é considerado fundamental para as ações relacionadas à assistência e ao tratamento da saúde animal, ao controle de pragas, à avaliação das ameaças relativas a doenças endêmicas zoonóticas, à segurança alimentar e garantia da qualidade e salubridade dos alimentos consumidos que possam servir de fonte para o bioterrorismo, e ao saneamento nas diversas unidades operacionais desdobradas no terreno. O manual considera a presença de veterinários o mais breve possível na área de operação e no planejamento das operações conjuntas (BRASIL, 2017).

Em geral, a formação do Médico Veterinário é composta de áreas afins à DQBRN. Na graduação, este profissional adquire competências em bioquímica, biofísica, microbiologia, doenças infecciosas, parasitologia, inspeção de alimentos, entre outras, favorecendo a participação crescente desse profissional nessa área, tanto no Exército como no meio civil, em especial em situações de crise sanitária e catástrofes naturais.

Há alguns anos atrás, ocorreu o primeiro estágio de DQBRN para Oficiais de Saúde (BRASIL, 2013a), realizado na Escola de Instrução Especializada (EsIE), em 2014, com o intuito de formar diferentes especialistas do campo da saúde, como os médicos veterinários, para atuarem nessa área na Copa do Mundo realizada no mesmo ano, na cidade do Rio de Janeiro.

No ano seguinte, a contribuição do médico veterinário nesse escopo de conhecimento se consolidou com a criação do primeiro Curso de Especialização em DQBRN para Oficiais de Saúde (BRASIL, 2014a), também na EsIE, através do qual o médico veterinário militar passou a se formar especialista nesse ramo, adquirindo conhecimento e prática em apoio de saúde em um ambiente QBRN. Esse curso se desenvolveu baseado no trabalho de uma equipe multidisciplinar de saúde composta por médicos, dentistas, farmacêuticos, enfermeiros e veterinários militares.

Desde 2015, uma veterinária militar passou a integrar a equipe de pesquisa do Instituto de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (IDQBRN) do Centro de Tecnologia do Exército (CTEx), desenvolvendo novos conhecimentos no campo da defesa biológica.

Já em 2016, durante os Jogos Olímpicos, sediados na cidade do Rio de Janeiro, três médicos veterinários especialistas em DQBRN foram empregados nesse Evento de Grande Envergadura, tanto na função de chefe da equipe do módulo de saúde DQBRN, como na função de Oficial de Ligação de Saúde da célula DQBRN (PEREIRA, 2017).

No ano seguinte, em 2017, uma das médicas veterinárias formadas na primeira turma de especialista em DQBRN, foi instrutora da Divisão DQBRN da EsIE, assumindo as instruções de defesa biológica dessa divisão, entre outras atividades e participando dos cursos básico e avançado em “Assistência e Proteção Contra Armas Químicas” organizados pela Organização de Proibição contra Armas Químicas e realizados, respectivamente, na Sérvia e no Paquistão.

## 2.2 Emprego do médico veterinário em dqbrn nas forças armadas de outros países

Os Médicos Veterinários das Forças Armadas de outras nacionalidades participam de operações militares, sejam de paz ou de guerra, há muitas décadas. Deve-se observar a atuação de Forças Armadas com expressiva experiência em combate, como o Exércitos dos Estados Unidos (EUA), operando em teatros de operações onde as enfermidades, especialmente as tropicais, tem causado mais baixas em militares do que o combate propriamente dito. No caso das missões de paz, não tem sido diferente. Como exemplo, em uma das primeiras experiências brasileiras em missões da ONU, no Século XX, três militares morreram de malária em Angola por diversas falhas no controle de vetores e prevenção desta endemia (SANCHEZ et al., 2000).

A seguir, serão abordadas as atividades de DQBRN, com ênfase na Defesa Biológica, desenvolvidas pelas Forças Armadas de diferentes países.

### 2.2.1 Estados Unidos

As Forças Armadas dos Estados Unidos elaboraram um manual conjunto do Exército, Marinha, Aeronáutica e Corpo dos Fuzileiros Navais FM 4-02.7 / MCRP 4-11.1F / NTTP 4-02.7 / AFTTP 3-42.3 (UNITED STATES, 2016), atualizado em 2016, que aborda táticas, técnicas e procedimentos para suporte de serviços de saúde em um ambiente QBRN.

Conforme esse manual, após o recebimento de uma advertência QBRN, os líderes veterinários colocam em prática planos de contingência e dirigem o pessoal veterinário para assumir o

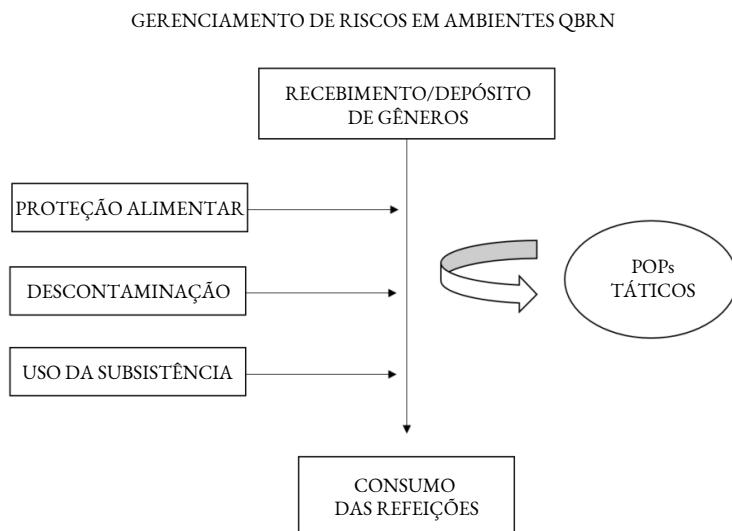
nível apropriado das Medidas Operacionais de Proteção Preventiva (MOPP). A definição dos níveis de MOPP, que variam de zero a quatro, de acordo com o aumento do nível de proteção, considera a probabilidade de ocorrência de ataques e os tipos de Perigos QBRN. Após a determinação do nível de MOPP necessário, o pessoal veterinário, dentro dos limites ditados pela situação tática, assegura que ações sejam tomadas para proteger itens de subsistência, cães de guerra e outros APG.

Em alguns casos, o suporte do Serviço Veterinário do Exército dos EUA é fornecido a agências parceiras como os Departamentos de Estado, de Agricultura, de Comércio, de Transportes, de Segurança e de Justiça (Agência de Repressão às Drogas); o Escritório Federal de Investigação; a Agência Central de Inteligência; e os Serviços Humanos e de Saúde, como o Food and Drug Administration e o Center for Disease Control and Prevention (CDC).

#### 2.2.1.1 Defesa Alimentar

A responsabilidade sobre a estrutura física do depósito de alimentos, desde o ponto de origem até que o consumo pelas Forças dos Estados Unidos, deve ser mantida e atribuída através de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) táticos. O pessoal veterinário apóia os comandantes no desenvolvimento de planos de prontidão e POPs táticos para proteção, descontaminação e uso de itens de subsistência no ambiente QBRN. Para mitigar o risco de doenças transmitidas por alimentos, todas as unidades devem usar os princípios básicos de gerenciamento de riscos (Figura 1).

**Figura 1 – Fluxograma de um sistema de gerenciamento de riscos utilizado pelas Forças Armadas dos EUA para garantir a segurança alimentar em um ambiente QBRN**



Fonte: Os autores (2019).

A disponibilidade de itens de subsistência Classe I não contaminados na área de operações depende da quantidade de planejamento tomada para a proteção da subsistência. Uma postura de defesa adequada para um ataque por agentes químicos (AQ) também protegerá os alimentos contra contaminação por agentes biológicos (AB) e precipitação radiológica.

Todos os planejadores devem integrar o gerenciamento de riscos para alimentos e água no planejamento, preparação e execução de todas as operações. O planejador médico deve identificar todos os problemas de proteção de alimentos à medida que desenvolvem os anexos de Saúde às ordens de operação. O oficial da equipe veterinária fornece informações sobre todas as questões de defesa alimentar ao planejador médico para inclusão desses anexos no Plano de Suporte do Serviço de Saúde.

Depois de receber a avaliação de risco de água e alimentos, com recomendações de mitigação de risco, os comandantes operacionais são responsáveis pelas decisões de risco à saúde, para permitir a aquisição de alimentos e água de fontes não aprovadas.

Após um ataque QBRN, toda a subsistência dentro dos limites da área afetada é considerada contaminada e tratada de acordo, até que o teste determine quais alimentos são seguros para consumo. Os veterinários realizam varreduras em depósitos de subsistência contaminados com agentes QBRN para avaliação veterinária da situação e obtenção de dados. Para tanto, usam equipamentos de detecção QBRN disponíveis. A varredura é conduzida, se possível, em conjunto com equipes de detecção QBRN.

Os alimentos embalados são testados quanto à presença de agentes QBRN. A presença de líquidos ou manchas incomuns normalmente é observada. O grau de contaminação biológica só pode ser determinado por análises laboratoriais. Sintomas e animais contaminados são registrados, somando-se a exames de patologia macroscópica. Essas informações, quando combinadas com histopatologia e outros exames laboratoriais, auxiliam na identificação da natureza, do nível e do tipo de agente QBRN.

Na maioria dos casos, a descontaminação da subsistência não começa até que a área circundante e a instalação de armazenamento sejam descontaminadas. Cabe ressaltar que o processo de descontaminação pode reduzir significativamente o tempo de armazenamento da subsistência, exigindo, assim, um movimento acelerado do sistema de abastecimento.

A descontaminação deve ser realizada apenas o suficiente para sustentar as operações, em vez de tentar controlar ou criar um ambiente livre de contaminação. Normalmente, os esforços de descontaminação são limitados ao escopo e à natureza das embalagens. Além disso, a descontaminação de alimentos, se necessária, só ocorre em situações críticas em que outras opções de fornecimento de alimentos não estejam disponíveis.

As análises laboratoriais nas unidades veterinárias se concentram na triagem de presença de agentes biológicos, particularmente patógenos de origem alimentar e alguns contaminantes químicos. No caso de resultado positivo no rastreio inicial, amostras podem ser encaminhadas para realização de testes definitivos no Laboratório Médico de Área, em *Aberdeen Proving Ground (APG), Edgewood, Maryland*; no Laboratório de Análise e Diagnóstico Alimentar do Departamento de Defesa (*Fort Sam Houston, San Antonio, Texas*); ou nos laboratórios europeus do Centro de Saúde Pública do Exército Norte-Americano, localizados em *Landstuhl*, Alemanha, através da Divisão de Biologia Molecular e Microbiologia, e da Divisão de Patologia Veterinária dos Laboratórios de Ciências. O transporte de amostras de alimentos suspeitas de conter AB ou AQ é realizado por uma equipe de DQBRN especializada.

Nos Estados Unidos, as principais bactérias patogênicas transmitidas por alimentos podem ser identificadas por muitos laboratórios de diagnóstico estatais e pelo CDC. Uma cadeia

de custódia documentada usando formulário deve acompanhar todas as amostras de alimentos ou água suspeitas de estarem intencionalmente contaminadas ou conterem patógenos endêmicos de origem alimentar ou de origem hídrica. Estas amostras não serão separadas antes da chegada ao primeiro laboratório receptor. Isso evitara a contaminação accidental das amostras e garantirá que amostras válidas cheguem ao laboratório de destino.

#### *2.2.1.2 Assistência médica-veterinária*

Os animais devem ser protegidos da contaminação QBRN, quando viável. Além disso, se possível, eles devem ser movidos para dentro de compartimentos para evitar a contaminação. Equipamentos de proteção não estão disponíveis para CTM; no entanto, a proteção dos pés e do corpo do animal deve ser considerada. Quando os CTM precisam atravessar uma área contaminada, pode ser improvisada a proteção dos pés usando itens como material de borracha, e os cães podem ser transferidos para veículos de forma a evitar a contaminação.

Como os sistemas de proteção coletiva não fazem parte das Unidades Veterinárias, as instalações de assistência médica veterinária de animais devem ser estabelecidas em áreas livres de contaminação. A equipe de assistência médica veterinária deve permanecer no Nível 4 das MOPP ao cuidar de vítimas de animais contaminados por agentes QBRN, até que os mesmos tenham sido descontaminados. Os veterinários devem ser práticos ao considerar solicitações de evacuação e manuseio de animais contaminados; a principal preocupação é a segurança da unidade e do pessoal de apoio.

A descontaminação dos CTM e dos APG e seus equipamentos, no caso de AQG, deve ocorrer o mais rápido possível para evitar ou reduzir qualquer absorção adicional dos AQG ou MIT e prevenir a contaminação cruzada. Durante a descontaminação, atenção especial deve ser dada ao rosto, orelhas, olhos, narinas, abdômen, cauda, patas e região entre as pernas.

A resposta médica veterinária à ameaça ou ao uso de armas biológicas pode ser diferente, dependendo se as medidas médicas veterinárias são empregadas antes da exposição ou se a exposição já ocorreu e os sintomas estão presentes. Se fornecidas antes da exposição, a imunização ativa ou a profilaxia com antibióticos podem prevenir a doença nos CTM expostos.

A imunização ativa pode ser eficaz contra vários agentes potenciais no homem, mas não há imunizações caninas aprovadas para prováveis ABG. A melhor modalidade para proteção futura de CTM contra uma ampla variedade de ameaças biológicas é o uso de medidas de controle de vetores e procedimentos apropriados de descontaminação; entretanto, esses animais são geralmente menos suscetíveis que os humanos à maioria dos ABG.

Se o CTM for contaminado por um agente biológico, a descontaminação deve ser concluída com sabão e água, como descrito anteriormente. O equipamento desses animais deve ser descontaminado com 5% de solução de cloro.

No caso de ataques com armas nucleares ou exposição à radiação de acidentes nucleares ou radiológicos, os CTM apresentarão os mesmos tipos de problemas médicos observados em pacientes humanos. Esses problemas médicos incluirão lesões por explosão, e lesões térmicas e de radiação, além de doenças por radiação, dependendo da quantidade de radiação recebida. O cuidado veterinário será baseado na condição clínica do cão e seu prognóstico para recuperação.

### *2.2.1.3 Saúde pública veterinária*

A saúde pública veterinária identifica e controla as zoonoses e as doenças transmitidas pelos alimentos e pela água.

Os animais podem servir como sentinelas (marcadores) de contaminação ou exposição QBRN. Deve-se atentar a relatos de mortes inesperadas ou doença em animais silvestres ou indígenas, especialmente se o início for súbito e afetar um grande número de animais em um curto período de tempo. Isso é especialmente importante para ABG, pois muitos deles causam sinais clínicos similares em animais e pessoas.

### *2.2.2 Portugal*

Depois dos eventos terroristas de 2001, a ameaça de bioterrorismo e agroterrorismo tornou-se uma prioridade de pesquisa e investimentos para estruturar capacidades de vigilância e pronta resposta. Seguindo os novos conceitos estratégicos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Exército Português tomou a iniciativa de estabelecer um Laboratório de Segurança Biológica de nível 3 (LSB-3). O Laboratório de Defesa Biológica do Exército Português (LDBE) foi inaugurado em 2006, dotando a Força Terrestre de capacidade operacional adicional na área da defesa biológica, reforçando a tríade de reconhecer, identificar e descontaminar. Desde então o LDBE integra um consórcio internacional de pesquisa em DQBRN junto com Alemanha, Itália, Polônia e outros, direcionado a concepção e execução de projetos de desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas de detecção de agentes biológicos, em novas técnicas de reconhecimento e no desenvolvimento de metodologias de descontaminação (FREITAS, 2012).

Entre os projetos desenvolvidos, destacam-se o “SNIFFER” (2013-2016), que teve como objetivo a elaboração de um sistema ou plataforma de integração de equipamentos de detecção e identificação de agentes QBRN que podem estar dispostos em diversos pontos considerados mais sensíveis ou vulneráveis nas cadeias de produção ou distribuição alimentar. Esse sistema serve para proporcionar contramedidas para mitigar um possível incidente com agentes QBRN nas cadeias de produção e comercialização de alimentos. Outro projeto de grande interesse na área de defesa biológica, chamado “RACED” (2015-2018), procurou fazer uma avaliação do risco de exposição a agentes biológicos e químicos que persistem em superfícies, após terem sido aplicados os procedimentos de descontaminação estabelecidos pelas Forças Armadas de países europeus membros da OTAN. Neste consórcio, o LDBE procurou otimizar procedimentos de coleta de amostras de agentes biológicos em superfícies de diversas naturezas e quantificar a contaminação residual de natureza biológica que pode persistir após a descontaminação dessas superfícies, para, numa fase seguinte, se fazer a avaliação do risco de exposição (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

### *2.2.3 Argentina*

O Serviço Veterinário Argentino é um elemento de apoio ao combate do Exército da Argentina, cuja principal responsabilidade é a manutenção da saúde dos animais e sua aptidão

para o serviço, inspeção de alimentos, prevenção de zoonoses e preservação do meio ambiente. A Diretoria Departamental de Veterinária é a agência encarregada do planejamento para a administração e fornecimento do fluxo de animais de guerra ao país, de acordo com as necessidades operacionais do mesmo. Entre as principais atividades sob sua responsabilidade estão a conservação e recuperação da aptidão física dos animais, a prevenção das zoonoses, a inspeção dos produtos alimentares consumidos pela tropa, a coordenação de trabalhos de inteligência sobre o material veterinário capturado do inimigo e a colaboração com a tropa no desenvolvimento de medidas de defesa passivas contra a ação QBRN, além da instrução do pessoal do serviço (DÍA..., 2012).

No caso da ocorrência de eventos com um maior número de vítimas do que o previsto, os animais afetados da zona de combate são reunidos em instalações veterinárias, localizadas ao longo dos eixos avançados de suas unidades. O serviço veterinário deve coordenar estreitamente com as unidades de assuntos civis as medidas de saúde pública veterinárias necessárias para a redução dos perigos à saúde das tropas. O único organismo do Estado Argentino capaz de fornecer apoio em DQBRN é uma unidade do Exército Argentino criada em 1998 para esse fim, denominada Companhia de Engenheiros QBN e de Apoio à Emergência 601 (DÍA..., 2012).

#### ***2.2.4 Finlândia***

As Forças Armadas Finlandesas possuem um Laboratório Móvel de DQBRN, aprovado em 2013 de acordo com padrões da OTAN. Uma médica veterinária faz parte dos trabalhos do laboratório que, além das unidades de detecção QBRN, tem um segmento específico de higiene em campanha, capacitado a realizar trabalho laboratorial para o controle da qualidade de alimentos e de amostras ambientais (KINNUNEN et al., 2012).

Esse laboratório de campo, desenhado para atender as exigências de biossegurança nível 3, possui uma funcionalidade moderna e compacta e está pronto para ser usado em uma variedade de finalidades de defesa, incluindo gerenciamento internacional de crises. O laboratório comprehende quatro módulos separados, nomeadamente os laboratórios que analisam amostras químicas (Q), biológicas (B), radiológicas/nucleares (R/N), bem como amostras de higiene (H), relativas a amostras de alimentos e ambientais. Um semirreboque provê a infra-estrutura necessária e abriga os laboratórios Q e B, enquanto os laboratórios R/N e H estão localizados em duas tendas com ar condicionado adjacentes ao semirreboque. O laboratório de campo QBRN de diagnóstico móvel e seu pessoal altamente treinado podem ser transportados por terra, mar ou ar, e o laboratório está totalmente operacional por 72 horas sem suporte externo (KINNUNEN et al., 2012).

#### ***2.2.5 Rússia***

A Rússia possui um imenso sistema de pesquisa e produção de armas biológicas organizado pelo Ministério da Defesa e por uma organização civil denominada “*Biopreparat*”, que compreende um grande número de unidades espalhadas por todo o país. Em virtude de uma preocupação constante com os agentes de importância médica e médico-veterinária, como o vírus Ebola e toxinas bacterianas, o Ministério da Economia Rural designou uma das unidades para tutela do

Serviço Veterinário, cuja responsabilidade é manter um estoque secreto de produtos biológicos (MOODIE, 2001).

### ***2.2.6 Espanha***

Os veterinários militares espanhóis desenvolvem sua atividade em defesa biológica e em outros campos interprofissionais, como defesa química, nuclear e radiológica. Estes especialistas trabalham a campo, realizam pesquisas e gerenciam laboratórios equipados com alta tecnologia. Assim, garantem proteção às tropas em operações domésticas e internacionais (CIQUE, 2003). Além da Defesa QBRN, os veterinários se responsabilizarem por campanhas de saneamento ambiental, segurança alimentar e monitoramento e controle de pragas nos campos, navios e aviões, evitando assim a entrada de micro-organismos no território nacional. O veterinário militar na saúde pública, presente em grande efetivo, atua nos campos da segurança alimentar, zoonoses, controle de pragas, vigilância entomológica e saneamento ambiental. O veterinário militar na saúde pública, presente em grande efetivo, atua nos campos da segurança alimentar, zoonoses, controle de pragas, vigilância entomológica e saneamento ambiental. Os veterinários militares, para o cumprimento de suas missões, contam com laboratórios e equipamentos de campanha a serem desdobrados em território nacional e em operações internacionais. Entre outros, possuem laboratórios modulares de campanha; equipamento de amostragem; equipamento de defesa biológica; equipamentos de última geração de Limpeza, Desinfecção, Desinsetização e Desrodentização (LDDD) para controle de pragas; equipamento de desintegração biológica; equipamento de diagnóstico entomológico; equipamentos de limpeza, desinsetização e sanitários para veículos de média e alta tonelagem; equipamento de detecção radioativa; equipamento de análise de alimentos; kits de assistência veterinária para animais; equipamento de controle de insetos; e equipamentos para grupos cinológicos (FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, 2013).

## **2.3 Capacidades técnicas e competências laboratoriais, treinamentos e atualização da doutrina em DQBRN no âmbito da medicina veterinária militar**

### ***2.3.1 Capacidades técnicas e competências laboratoriais***

Como já abordado inicialmente, o médico veterinário militar do EB é capacitado tecnicamente a atuar, conforme a doutrina de DQBRN, nas áreas de Inteligência de saúde, Estimativas de saúde, Vigilância de saúde, Análise Laboratorial, Coleta de amostras, Triagem e descontaminação, Tratamento de Saúde, Evacuação e Apoio aos assuntos mortuários (BRASIL, 2016a).

Também é capacitado a atuar, conforme a doutrina do EB, no controle de zoonoses, na gestão da qualidade de alimentos e água e na gestão ambiental, áreas do conhecimento intrinsecamente ligadas à DQBRN (BRASIL, 2018).

Na Unidade Veterinária norte-americana o médico veterinário é capacitado a atuar, em um ambiente QBRN, na proteção e descontaminação de pessoal, subsistência, equipamentos e cães de trabalho militar. Os comandantes dessas unidades desenvolvem planos de contingência e

POPs táticos necessários de forma que as equipes veterinárias operem na área contaminada (UNITED STATES, 2016).

O Serviço Veterinário Argentino, como elemento de apoio ao combate do Exército da Argentina, colabora com a tropa no desenvolvimento de medidas preventivas contra a ação QBRN (DÍA..., 2012).

Os veterinários militares espanhóis, para o cumprimento de suas missões, contam com laboratórios DQBRN equipados com alta tecnologia e equipamentos reguladores de campanha a serem implantados em território nacional e em operações internacionais (FERNÁNDEZ-CA-PARRÓS, 2013).

No caso da doutrina em DQBRN do Exército Português, desenvolve-se um sistema de defesa biológica composto por equipes de especialistas detentoras de tecnologias avançadas para reconhecimento, detecção e descontaminação, dotadas de capacidade laboratorial e apoiados à retaguarda por um laboratório de alta segurança biológica com acesso a metodologias de ultraresolução. Este equipamento moderno é continuamente empregado no desenvolvimento de pesquisas de mestrado e doutorado criando uma dinâmica de integração dos estudos de pós-graduação com os projetos de investigação em curso. As publicações e comunicações científicas constituem a marca da qualidade científica dos resultados obtidos e a preservação desta dinâmica depende da renovação do efetivo de carreira do Serviço Veterinário (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

O Ministério da Defesa português concentrou esforços no estabelecimento de capacidades de apoio direto a operações, constituindo Equipes de Defesa Biológica especializadas, dotadas de tecnologias e níveis de proteção elevados para a avaliação e reconhecimento biológico em situações de crise provocadas por libertações deliberadas (bioterrorismo e/ou biocrime) ou não deliberadas (epizootias, epidemias, acidentes com libertação de agentes). Utilizando a estrutura laboratorial LSB-3 como apoio de retaguarda, para identificação e quantificação de agentes biológicos, as Equipes de Defesa Biológica atuam em articulação com outras capacidades em DQBRN do Exército (FREITAS, 2012).

Em uma visão de futuro, o LDBE busca o desenvolvimento de atividades que possibilitem atingir um novo patamar no apoio operacional na defesa biológica, como nanomorfologia na identificação de agentes biológicos; o desenvolvimento da robótica nas ações de reconhecimento, detecção e descontaminação QBRN; o aumento do grau de segurança biológica laboratorial para permitir a manipulação de agentes biológicos sintéticos ou modificados com potencial patogénico desconhecido (LBS-4); e a participação em ações conjuntas de cooperação internacional (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

### ***2.3.2 Treinamentos***

A busca por novos conhecimentos e a troca de experiências entre instituições civis e militares, nacionais e internacionais, que atuam ativamente no campo da DQBRN, é indispensável tanto para o aperfeiçoamento e atualização dos profissionais do EB, como para o constante preparo para um eventual emprego em um incidente QBRN.

Entre os institutos brasileiros vocacionados para a atividade de DQBRN, com espaço para o aperfeiçoamento, a atuação e a colaboração do médico veterinário militar, está o IDQBRN, formado por um corpo de pesquisadores, militares e civis, que vem contribuindo com o cresci-

mento dessa área no Exército Brasileiro, especialmente pela cooperação internacional em expansão (BRASIL, 2012). Esse Instituto possui um laboratório móvel (LMovel) de DQBRN nível 3 de biossegurança. Atualmente, entre seus pesquisadores, encontra-se uma médica veterinária, adjunta ao Laboratório de Defesa Biológica (LDB) desse Instituto que opera o LMovel além de desenvolver pesquisa de doutorado sobre a presença do *Bacillus anthracis* no meio ambiente.

Outro instituto do EB com ampla atividade em DQBRN é o IBEx, que recentemente criou seu próprio programa de pós-graduação com mestrado *strictu sensu* em Biodefesa. O Instituto possui um laboratório referência para identificação de agentes biológicos com nível de biossegurança 3, e realiza pesquisas na área de biossegurança, inclusive com a colaboração de outros centros de pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz, e outras Forças nacionais e estrangeiras. Este Centro de Biodefesa, no entanto, ainda não teve seus claros ocupados por médicos veterinários.

Apesar da possibilidade mais restrita de atuação médica veterinária, o Instituto Militar de Engenharia (IME) é responsável por fornecer assessoria técnica e científica em DQBRN ao EB e possui programas de aperfeiçoamento e pós-graduação nos campos da defesa química e radiológica, inclusive elabora pesquisas com a cooperação de instituições estrangeiras. Também desenvolve, na seção de Engenharia Nuclear, os estágios básico e avançado de Proteção Radiológica, voltados para uma equipe multiprofissional de saúde, incluindo o médico veterinário militar (BRASIL, 2013b, 2013c).

No âmbito internacional, o LDBE Português tem o objetivo explícito de construir uma rede de parceiros e colaboradores que facilite uma intervenção direta nos seus domínios de interesse e um posicionamento privilegiado no contexto dos atores nacionais e europeus na área de DQBRN, proporcionando-lhe visibilidade adequada e balanceada com a reserva que a sua sensível missão exige. A sua atual rede de parceiros conta com entidades militares e civis, nacionais e estrangeiras, do mundo acadêmico ou empresarial, bem como reconhecidas instituições e autoridades (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

A formalização de programas de treinamento entre o EB e instituições civis e militares de outros países, voltados para a atuação no campo da medicina veterinária militar, poderia abranger, de acordo com o exposto anteriormente, as seguintes unidades, com suas respectivas especialidades:

- a. Laboratório de Defesa Biológica do Exército Português (LDBE) – Laboratório de Segurança Biológica de nível 3 (LSB-3). Esse laboratório recebeu recentemente e pela primeira vez, a visita de um médico veterinário do Exército, membro do Ministério da Defesa, com o objetivo de conhecer as estruturas físicas e firmar contato para próximas atividades em cooperação;
- b. Laboratório Móvel de DQBRN do Exército Finlandês – segmento de Higiene em Campanha, responsável pelo controle de qualidade de alimentos e de amostras ambientais;
- c. Unidade “*Biopreparat*” do Serviço Veterinário do Ministério da Defesa Russo – sistema de pesquisa e produção de armas biológicas;
- d. Serviço de Veterinária do Exército dos Estados Unidos, com emprego em DQBRN. Entre os quais, o *Fort Hood Sentinel*, Texas – descontaminação e tratamento animal em ambiente QBRN. Os veterinários e especialistas em cuidado animal desse Forte desenvolvem treinamentos em parceria com universidades para o estabelecimento de

- protocolos sobre o atendimento de animais vítimas de desastres nacionais e incidentes QBRN (CONNER, 2018);
- e. Laboratórios DQBRN do Exército Espanhol equipados com alta tecnologia.

### *2.3.3 Atualização doutrinária*

No Brasil, ainda não há um documento conjunto que aborde as atividades da medicina veterinária militar na DQBRN. No entanto, o Ministério da Defesa, juntamente com os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Ministério da Saúde, desenvolveram, em 2016, previamente às Olimpíadas do Rio, uma nota técnica conjunta, estabelecendo e padronizando uma série de procedimentos a serem adotados durante o evento pelos diversos órgãos, civis e militares, agências e institutos, inclusive por equipes de saúde capacitadas em DQBRN. Essa nota foi elaborada tendo em vista a possibilidade de ocorrências envolvendo um incidente QBRN, e prevê o atendimento, a triagem e a remoção de vítimas QBRN; a evacuação aeromédica; o manuseio e transporte de amostras; além da divisão de responsabilidades entre os principais atores desse ambiente (BRASIL, 2016b). Apesar de não estar definido no documento, nesse contexto de atribuições, o médico veterinário se insere no manuseio e transporte de amostras, quando essas forem de animais.

O manual conjunto de saúde em DQBRN das Forças Armadas dos Estados Unidos, além de outros manuais por ele citados, específicos da atividade médica veterinária de cada Força Armada norte-americana, possui ampla abordagem sobre as capacidades do Serviço de Veterinária em DQBRN, servindo como referência para atualização e reformulação, não só dos manuais de DQBRN do EB, mas de todos os manuais que tratam da atuação da medicina veterinária militar, tanto individualmente como quando inserida no Serviço de Saúde.

A Unidade Veterinária do Exército dos Estados Unidos, mobiliada em um ambiente QBRN, tem sua função concentrada na proteção e descontaminação de pessoal, equipamentos e cães de guerra, áreas que merecem destaque e inclusão na doutrina do EB (UNITED STATES, 2016).

O LDBE procurou trazer para a área da defesa QBRN do Exército Português aspectos inovadores, quer por introdução de um componente técnico-científico na concepção dos procedimentos operacionais, quer imprimindo uma cultura de tecnologia de ponta no apoio operacional aos especialistas no terreno. Esta abordagem tem permitido atualizar, reformular e inovar em áreas relevantes da doutrina DQBRN do seu Exército, e levou à introdução do apoio laboratorial às operações de reconhecimento e descontaminação, e a um ímpeto inovador em atividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, com impacto nas capacidades operacionais (FREITAS, 2012).

## **3 Discussão**

Apesar de definido pelo Estado Maior do Exército que a Veterinária Militar é, hodiernamente, uma especialidade estratégica no campo da Saúde, uma vez que é vocacionada para as ações de Defesa Biológica, Saúde Pública/Vigilância Sanitária e Gestão Ambiental (BRASIL, 2010), ela é uma área da saúde militar que desempenha atividades em operações militares que ainda não estão bem delimitadas nos manuais do Exército Brasileiro.

As ameaças biológicas representadas por ações intencionais ou por eventos naturais é uma preocupação dos estados e das instituições internacionais. O atual contexto global contém elementos determinantes para o aumento da ameaça biológica, com os conflitos dispersos pelo planeta, fluxos de refugiados, o acesso facilitado às biotecnologias que suportam a manipulação genética e a biologia sintética, as alterações climáticas e a deflorestação massiva, com implicações na destruição de nichos ecológicos e na redução de barreiras epidemiológicas naturais (JANSEN et al., 2014).

Inclusive recentemente foi descrito a influência do degelo a níveis de profundidade sem precedentes na reativação de microorganismos, tais como os causadores de antraz, varíola e peste, que estavam dormentes por longos períodos (SERRANO, 2019).

O trabalho na área de DQBRN realizado pelas Forças Armadas do Brasil exige uma equipe multidisciplinar e o conhecimento técnico-profissional do médico veterinário tem se mostrado imprescindível e de importância crescente no nosso país e no mundo. O potencial de utilização de armamentos biológicos por grupos terroristas e até mesmo por nações vem aumentando rapidamente, acompanhando o aumento da disponibilidade de informações e facilidade de obtenção de conhecimentos técnicos e de equipamentos para manipulação de materiais QBRN (CASTANHEIRA, 2016).

Em resposta a este cenário, que requer um reforço dos sistemas internacionais de defesa biológica como componente importante de dissuasão e contenção destas ameaças, o Exército Português aparece como exemplo de uma base sólida para desenvolver um sistema de defesa biológica projetável em um campo de exígua disponibilidade de meios com especialização operacional, seguido da Espanha, que conta com laboratórios DQBRN equipados com alta tecnologia e a Finlândia, com um Laboratório Móvel de DQBRN, ambos operados por seus veterinários, além da Argentina, cujo Serviço de Veterinária colabora com a tropa no desenvolvimento de medidas preventivas QBRN (FREITAS, 2012; KINNUNEN et al., 2012; FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, 2013; DÍA..., 2012).

Para a aquisição de mais experiência e aprimoramento do Exército Brasileiro, faz-se necessário sua interação com múltiplos parceiros, de forma a aumentar as capacidades laboratoriais e técnico-científicas do Serviço de Veterinária Militar. Isso conduziria a um reforço do respaldo técnico e da confiança na qualidade da resposta, o que, por sua vez, ampliaria a diversidade dos cenários de atuação e a dimensão da capacidade operacional.

O Exército Brasileiro vem crescendo cada vez mais em tecnologia e pesquisa na área de DQBRN, inclusive possui um LDB nível 3 e um LMoveL DQBRN em condições de emprego, tendo como principais locais de desenvolvimento o IBEx, CTEx e IME. Algumas parcerias já existem e o intercâmbio de alguns profissionais é comum, sendo que ainda há pouco espaço para a atuação de profissionais da medicina veterinária nesses locais. Além disso, de maneira geral, os militares do EB que se dedicam prioritariamente a atividades laboratoriais, não costumam estar envolvidos em atividades operacionais, assim como militares operacionais encontram-se normalmente longe das bancadas. E o próprio efetivo de militares de carreira tende a diminuir cada vez mais com os reajustes da carreira, dificultando essa flexibilidade de atuação.

Comparativamente, no LBDE, os militares diretamente envolvidos em atividades operacionais são também os autores e executores de projetos de investigação e desenvolvimento tecnológico, como é o caso das Equipes de Defesa Biológica, que dão apoio direto às operações. Tal

modelo além de adequar as atividades de investigação às necessidades operacionais, cria oportunidades de migração imediata das metodologias laboratoriais e tecnologias desenvolvidas em benefício operacional. Um exemplo recente desta estratégia de emprego do LBDE, foi a investigação de extenso surto de gastroenterite viral em unidades militares portuguesas, situação de crise que pode ser originada de falhas na cadeia de suprimento ou consequência de ações bioterroristas, exigindo rápida resposta (LOPES-JOÃO et al., 2019).

Há alguns anos atrás, o Exército Brasileiro regulou seu Sistema de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (SisDQBRNEx), objetivando, entre outros aspectos, a contínua capacitação de pessoal e a realização de operações interagências (BRASIL, 2012).

No que tange à área de saúde, o SisDQBRNEx prevê várias atribuições à Diretoria de Saúde e ao IBEx, como dar assessoria na área de saúde e de apoio técnico às tarefas operacionais das Organizações Militares DQBRN, gerenciar o pessoal de saúde e os meios hospitalares especializados em DQBRN, realizar pesquisas na área de biossegurança, inclusive com colaboração de outras Forças nacionais ou estrangeiras, e, por fim, operar um laboratório de referência de identificação de agentes biológicos no nível de biossegurança 3 (BRASIL, 2012).

Como pontapé inicial na reformulação doutrinária dos manuais de DQBRN do Exército Brasileiro, a nota técnica conjunta, desenvolvida para as Olimpíadas de 2016 pelo Ministério da Defesa, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério da Saúde, além do manual conjunto de saúde em DQBRN das Forças Armadas dos Estados Unidos, poderiam ser adotados para abordar de forma mais específica as atividades da medicina veterinária militar na DQBRN, tais como treinamento do pessoal veterinário para atuar no ambiente QBRN; monitoramento da responsabilidade sobre a estrutura física e proteção da subsistência no ambiente QBRN; manutenção do equipamento QBRN atribuído; inspeção da subsistência no ambiente QBRN; monitoramento da descontaminação de subsistência contaminada com agente QBRN, cães de trabalho militar e outros animais de propriedade do governo; tratamento dos cães de trabalho e outros APG que se tornem vítimas QBRN; relato de dados de inteligência através de canais de comando; o controle de vetores e pragas e a gestão de resíduos e carcaças no ambiente QBRN; e garantia da segurança do equipamento veterinário, dos suprimentos e do pessoal (PENHA-GONÇALVES et al., 2016; UNITED STATES, 2016; BRASIL, 2016b). Cabe ressaltar que tais atividades, em geral, já são executadas na rotina do oficial veterinário em um ambiente não contaminado por agente QBRN (BRASIL, 2017).

Em vista de tantas possibilidades de atuação e treinamento do corpo veterinário do EB em DQBRN, além da necessidade de atualização de sua doutrina frente ao crescimento desenvolvido por outras Forças Armadas similares, cabe aos médicos veterinários militares ocupantes dos postos mais distintos do EB o assessoramento acertado de seus superiores para que este Serviço Veterinário acompanhe a devida modernização da medicina veterinária militar na DQBRN.

#### 4 Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que:

1. No contexto da defesa biológica abordada ao longo deste trabalho, percebe-se que a Medicina Veterinária está inserida como ponto de ancoragem de conhecimento

- dos agentes biológicos de guerra, muitos destes causadores de enfermidades animais. Além disso, certamente, essa ciência é ponto importante de ligação em possíveis operações interagências, necessidade certa em cenários de crise;
2. Ademais, o Exército Brasileiro possui, em sua organização, atores da área de saúde com responsabilidades razoavelmente bem definidas para a defesa biológica, que devem ser exploradas pelos profissionais e estruturas ligados à medicina veterinária;
  3. Tendo como exemplo a atuação das Unidades Veterinárias militares de outros países em um ambiente QBRN, poderiam ser incluídas nos manuais do EB as seguintes atribuições do médico veterinário militar: treinamento do pessoal veterinário para atuar de no ambiente QBRN; monitoramento da responsabilidade sobre a estrutura física e proteção da subsistência no ambiente QBRN; manutenção do equipamento QBRN atribuído; inspeção da subsistência no ambiente QBRN; monitoramento da descontaminação de subsistência contaminada com agente QBRN, cães de trabalho militar e outros animais de propriedade do governo; tratamento dos cães de trabalho e outros APG que se tornem vítimas QBRN; relato de dados de inteligência através de canais de comando; o controle de vetores e pragas e a gestão de resíduos e carcaças no ambiente QBRN; e garantia da segurança do equipamento veterinário, dos suprimentos e do pessoal.
  4. Para o detalhamento de atividades mais específicas como a descontaminação e o tratamento de vítimas de cães de trabalho militar QBRN, além da descontaminação de alimentos afetados por agentes QBRN, trabalhos futuros podem ser realizados visando analisar outros manuais disponíveis nesse campo de conhecimento;
  5. É amplamente reconhecido que a ameaça QBRN, especialmente a biológica, não é barrada pelas fronteiras e que a eficácia da resposta dependerá da cooperação internacional. Sendo assim, entre as perspectivas esperadas, cabe ressaltar a realização de intercâmbios entre Forças Armadas, instituições ou agências internacionais, de forma a potencializar a capacidade médica veterinária militar na DQBRN brasileira.

## Referências

BONI, M.; CALVET, F.; BORNERT, G. Surêté des filières d'approvisionnement en eau et en aliments en conditions opérationnelles: importance de l'expertise des professionnels de la santé. **International Review of the Armed Forces Medical Services**, Paris, v. 89, n. 4, p. 5-11, 2016.

BRASIL. Ministério da Guerra. **Manual Técnico: higiene veterinária**. Brasília, DF, 1967. T 42-260.

BRASIL. Exército. Portaria nº 170-EME, de 30 de novembro de 2010. Aprova a Diretriz para a transformação da Escola de Administração do Exército em Escola de Formação Complementar do Exército e Subordinação desse Estabelecimento de Ensino a Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 49, p. 40, 30 nov. 2010.

BRASIL. Exército. **Diretriz para atualização e funcionamento do Sistema de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear do Exército**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Exército. Portaria nº 20-EME, de 21 de fevereiro de 2013. Cria o Estágio de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear para Oficiais do Serviço de Saúde e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 9, p. 12, 1º mar. 2013a.

BRASIL. Exército. Portaria nº 14-EME, de 5 de fevereiro de 2013. Altera as condições de funcionamento do Estágio Básico de Proteção Radiológica para Oficiais e revoga a Portaria nº 048-EME, de 31 de maio de 2011. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 6, p. 32, 8 fev. 2013b.

BRASIL. Exército. Portaria nº 05-EME, de 31 de janeiro de 2013. Altera as condições de funcionamento do Estágio Avançado de Proteção Radiológica para Oficiais e revoga a Portaria nº 046-EME, de 31 de maio de 2011. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 6, p. 20, 8 fev. 2013c.

BRASIL. Exército. Portaria nº 63-EME, de 1º de abril de 2014. Cria o Curso de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN) para Oficiais do Serviço de Saúde. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 14, p. 78, 4 abr. 2014a.

BRASIL. Exército. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. **Plano de contingência para emergência em Saúde Pública por Agentes Químico, Biológico, Radiológico e Nuclear**. Brasília, DF, 2014b. 48 p.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha: defesa química, biológica, radiológica e nuclear**. Brasília, DF, 2016a. EB70-MC-10.233.

BRASIL. Ministério da Saúde, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério da Defesa. **Nota Técnica Conjunta:** estrutura de atendimento às ameaças, incidentes ou ataques de natureza química, biológica, radiológica e nucleares no período dos Jogos Rio 2016. Brasília, DF, 2016b.

BRASIL. Exército. Ministério da Defesa. **Apoio de saúde em operações conjuntas.** Brasília, DF, 2017. MD42-M-04.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **Manual de Campanha:** Logística Militar Terrestre. Brasília, DF, 2018. EB70-MC-10.238.

CARDOSO, D. R.; CARDOSO, T. A. O. Bioterrorismo: dados de uma história recente de riscos e incertezas. **Ciências da Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 821-830, 2011.

CASTANHEIRA, L. R. D. **Bioterrorismo:** exemplos de armas biológicas. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Farmacêuticas) – Faculdade de Farmácia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

CIQUE, A. Misiones del Oficial veterinario en la Escuela Militar de Defensa NBQ. **Información Veterinaria**, Rioja, n. 8, p. 18, out. 2003.

CONNER, N. Army animal docs train for chemical first response. **Sentinel News**, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2LKoD2y>. Acesso em: 15 set. 2018.

DE ANDRADE LIMA, J. R. P. Saúde única e operacionalidade nas missões de paz: o papel estratégico do veterinário militar. **Military Review**, Leavenworth County, p. 29-37, jan./fev. 2016.

DÍA del servicio de veterinaria. **Ejercito Argentino**, Buenos Aires, 4 out. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2E3si74>. Acesso em: 11 out. 2019.

FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, L. A. M. Organización de la Veterinaria Militar en España. **Revista del Colegio de Médicos Veterinarios del Estado Lara**, Lara, ano 3, n. 2, v. 6, p. 19-30, jul./dez. 2013.

FREITAS, J. O contributo do Exército português para a biossegurança em Portugal. In: NÚNCIO, S.; PELERITO, A.; CORDEIRO, R. (Ed.). **Anais do Workshop Biossegurança:** situação em Portugal. Lisboa: Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, 2012. p. 46-49.

GERMINIANI, C. L. B. A história da medicina veterinária no Brasil. **Archives Veterinary Science**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 1-8, 1998.

JANSEN, H. J. et al. Biological warfare, bioterrorism, and biocrime. **Clinical Microbiology and Infection**, London, v. 20, n. 6, p. 488-496, 2014.

KINNUNEN, P. M. et al. Mobile Diagnostic CBRN Field Laboratory: NATO evaluated finish design. **Challenge, S. l.**, v. 1, p. 14-18 2012.

LOPES-JOÃO A. et al. Simultaneous norovirus outbreak in three Portuguese army bases in the Lisbon region, December 2017. **Journal of the Royal Army Med Corps**, London, 4 jul. 2019.

MARQUES, F. S.; DE ANDRADE LIMA, J. R. P. O veterinário como participante do processo One Health. **Revista Interdisciplinar de Ciências Aplicadas à Atividade Militar**, Salvador, n. 1, p. 127-148, 2016.

MOODIE, M. The Soviet Union, Russia, and the Biological and Toxin Weapons Convention. **The Nonproliferation Review**, Abingdon, p. 59-69, 2001.

PENHA-GONÇALVES, C. A. G. B. et al. Laboratório de Defesa Biológica do Exército: 10 anos de vida e 10 anos no futuro. **Revista Militar**, Lisboa, n. 2571, 2016.

PEREIRA, A. S. C. **Atuação do médico veterinário militar na defesa química, biológica, radiológica e nuclear das forças armadas brasileiras**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2017.

PIMENTEL, W. **Coronel Dr. João Muniz Barreto de Aragão**: Patrono da Veterinária Militar. Rio de Janeiro: Duarte, Neves e Cia, 1942. 144 p.

POPPE, J. L. The US Army Veterinary Service 2020: knowledge and integrity, **US Army Medical Department Journal**, San Antonio, p. 5-10, jan./mar. 2013.

SANCHEZ, J. L. et al. Malaria in Brazilian Military Personnel Deployed to Angola, **Journal of Travel Medicine**, Oxford, v. 7, n. 5, p. 275-282, 2000.

SERRANO, N. F. G. Permafrost, degelo e antraz. **Núcleo de Estudos Estratégicos em Defesa e Segurança**, São Carlos, mar. 2019. Disponível em: [http://www.needs.df.ufscar.br/artigos\\_de\\_opiniao3/52/nadja\\_fernanda\\_gonzaga\\_serrano:\\_permafrope\\_degelo\\_e\\_antraz#linha](http://www.needs.df.ufscar.br/artigos_de_opiniao3/52/nadja_fernanda_gonzaga_serrano:_permafrope_degelo_e_antraz#linha). Acesso em: 06 dez. 19.

SMITH, J. C. Stabilization and reconstruction operations: the role of the US Army Veterinary Corps, **US Army Medical Department Journal**, Arlington, p. 71-80, jul./set., 2007.

SOARES, O. A. B. **Medicina Veterinária Militar: biossegurança e defesa.** São Paulo: PerSe, 2014. 212 p.

STEELE, K. E.; ALVES, D. A.; CHAPMAN, J. L. Challenges in Biodefense Research and the Role of US Army Veterinary Pathologists, **US Army Medical Department Journal**, Arlington, p. 28-37, jul./set. 2007.

UNITED STATES. Department of the Army, Marine Corps Combat Development Command, Navy Warfare Development Command, Air Force Doctrine Center. **Multiservice tactics, techniques, and procedures for health service support in a chemical, biological, radiological, and nuclear environment: FM 4-02.7 / MCRP 4-11.1F / NTTP 4-02.7 / AFTTP 3-42.3.** Arlington, 2016.

UNITED STATES. Army Medical Center of Excellence. Military Working Dogs in Contaminated Environments. *In: U.S. ARMY MEDCoE. Field Management of Chemical and Biological Casualties Handbook.* [S. l.], 2019. p. 149-174.



# O ensino de enfermagem no âmbito militar: revisão integrativa

*Nursing education in the military scope: an integrative review*

**Resumo:** Este estudo teve como objetivo analisar as produções científicas relacionadas ao processo de ensinar em enfermagem no âmbito militar. Trata-se de revisão integrativa da literatura realizada entre os dias 1<sup>a</sup> e 02 de setembro de 2019 a partir de levantamento bibliográfico eletrônico em todas as bases de dados contidas na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS). Os tesouros foram Enfermagem Militar (Military Nursing); Ensino (Teaching); Militares (Military Personnel); Enfermagem (Nursing). Para análise e interpretação dos dados, optou-se pela categorização temática. Como resultados, foram selecionados quatro artigos e foram elaboradas duas categorias: Principais formas de ensino de enfermagem no âmbito militar e Uso de metodologia ativa no ensino de enfermagem militar. Assim, evidencia-se o uso prioritariamente de técnicas de ensino tradicionais no âmbito militar, mas destaca-se a importância de rompimento desse paradigma com o uso de metodologias ativas. Poucos estudos foram encontrados com foco no ensino no âmbito militar.

**Palavras-chave:** Enfermagem Militar. Militares. Enfermagem. Ensino.

**Abstract:** This study aimed to analyze the scientific productions on the process of nursing education in the military scope. This is an integrative literature review study performed between September 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup>, 2019, based on an electronic bibliographic survey in all databases from the Virtual Health Library. The thesauri were the following: Military Nursing; Teaching; Military Personnel; Nursing. Thematic categorization was performed for data analysis and interpretation. Four articles were selected and two categories were elaborated: Main forms of nursing education in the military scope and Use of active methodology in military nursing education. The use of traditional teaching techniques in the military scope is emphasized primarily, but the importance of breaking this paradigm with the use of active methodologies is highlighted. The number of studies focused on education in the military scope is small.

**Keywords:** Military Nursing. Military Personnel. Nursing. Teaching.

**Rafael Pires Silva**

Universidade Federal Fluminense  
Niterói, RJ, Brasil.  
rafaelinluminado@hotmail.com

**Alessandra Conceição Leite Funchal**

**Camacho**  
Universidade Federal Fluminense  
Niterói, RJ, Brasil.  
cicacamacho@gmail.com

Recebido: 02 set. 2019

Aprovado: 06 dez. 2019

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introdução

Ensino é considerado o processo pelo qual o aprender é facilitado por outra pessoa, possibilitando que o educando vivencie situações com potencial de modificações na vida concreta. Este progresso é baseado fundamentalmente em três componentes: alguém que ensina e alguém que aprende, e algo que o primeiro ensina ao segundo. Aprender é reflexo manifesto da experiência do aluno ao ensino dos conhecimentos específicos facilitados pela instrução do professor, e se baseia em determinadas táticas propostas pela formação que se anseia, contribuindo com a vivência do educando antes de tudo como ser no mundo (BORDENAVE, 2014).

Dessa forma, critica-se a educação/ensino bancário, no qual o educador apenas deposita a informação no educando, ensinar não é transferir conhecimento, mas sim criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção. O educador deve reforçar a capacidade crítica do educando, sua curiosidade, sua insubmissão. E essas condições implicam ou exigem a presença de educadores e de educandos, criadores, instigadores, inquietos, rigorosamente curiosos, humildes e persistentes (FREIRE, 2018a).

O processo de ensino envolve aspectos externos e internos. Os aspectos externos correspondem aos conteúdos de ensino. Os aspectos internos são as condições mentais e físicas dos alunos para a assimilação dos conteúdos. Ambos se relacionam mutuamente, pois de um lado há a matéria a ser ensinada de forma assimilável pelo aluno, e de outro há um aluno a ser “preparado” para assimilar a matéria (SANTOS et al., 2018).

Quando se trata da formação de enfermagem nas forças armadas (marinha, exército e aeronáutica), torna-se importante diferenciar as formas de inserção dos conteúdos, pois isso implica na metodologia de ensino que será utilizada. Assim, a pessoa pode ingressar com a formação de técnico de enfermagem ou enfermeiro e ter somente as atividades/ensino/formação militar nas forças armadas; ou pode, como na marinha, entrar como marinheiro e/ou soldado e se aperfeiçoar como técnico de enfermagem; ou ainda se aprimorar com alguns cursos de pós graduação de Programas de Capacitação e atualização Profissional dos Militares de Saúde, como são ministrados na marinha, exército e aeronáutica.

O objeto de estudo deste trabalho é a metodologia de ensino usada na pós da marinha, exército ou aeronáutica, ou a forma de ensinar (metodologia) nos cursos de especialização e aperfeiçoamento da marinha.

Sendo assim, o foco/objeto de estudo dessa revisão é o ensino de enfermagem no âmbito militar, seja para especialização/aperfeiçoamento de praças para se formarem como técnicos de enfermagem, como se realiza no âmbito da marinha, seja o ensino de pós-graduação, como na marinha, exército e aeronáutica.

Tradicionalmente a formação em saúde esteve pautada na metodologia tradicional. Decorre daí a necessidade de mudanças no ensino no âmbito militar, com a adesão de métodos pedagógicos alternativos, como a problematização da realidade, almejando a formação de profissionais ativos e capazes de intervir na realidade em questão. Além disso, a mudança é paradigmática, com necessidades explícitas de incorporação de novas tecnologias que contemplam a integralidade, a diversidade, a globalização e a incerteza do cotidiano dos trabalhadores da saúde (MARQUES, 2018).

Pensando com base nesse desafio epistemológico, entende-se a importância do ouvir, do discutir, do protagonismo do educando por meio do uso de metodologias ativas. Embora quando pensamos no âmbito militar, entende-se em rigidez, quando ressaltamos a questão do ensino no militarismo, a instituição entende a importância da flexibilidade no processo de ensinar o que é muito discutido pelos pedagogos militares, tendo em vista a importância de aprimorar o processo de ensinagem por meio de novas metodologias e técnicas, como um movimento dinâmico e dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer.

A utilização de discussão e o uso de metodologias ativas vai ao encontro as proposições destacadas por Paulo Freire (2018a), principalmente no âmbito do ensino dialógico. Esse processo facilita o aprendizado do aluno, uma vez que o permite construir seu conhecimento com base nos seus conceitos e na intermediação/aperfeiçoamento pelo educador.

O estudo objetiva analisar as produções científicas relacionadas ao processo de ensinar em enfermagem no âmbito militar.

## 2 Método

Para alcance dos objetivos da pesquisa, realizou-se um estudo de revisão integrativa da literatura seguindo oito etapas: (1) elaboração da pergunta de pesquisa; (2) busca na literatura; (3) seleção dos artigos; (4) extração dos dados; (5) avaliação da qualidade metodológica; (6) síntese dos dados; (7) avaliação da qualidade das evidências; e (8) redação e publicação dos resultados (GALVÃO; PEREIRA, 2014). Todas essas etapas foram percorridas para elaboração deste estudo, que teve como eixo norteador a seguinte questão: Quais são as formas de ensino de enfermagem no âmbito militar?

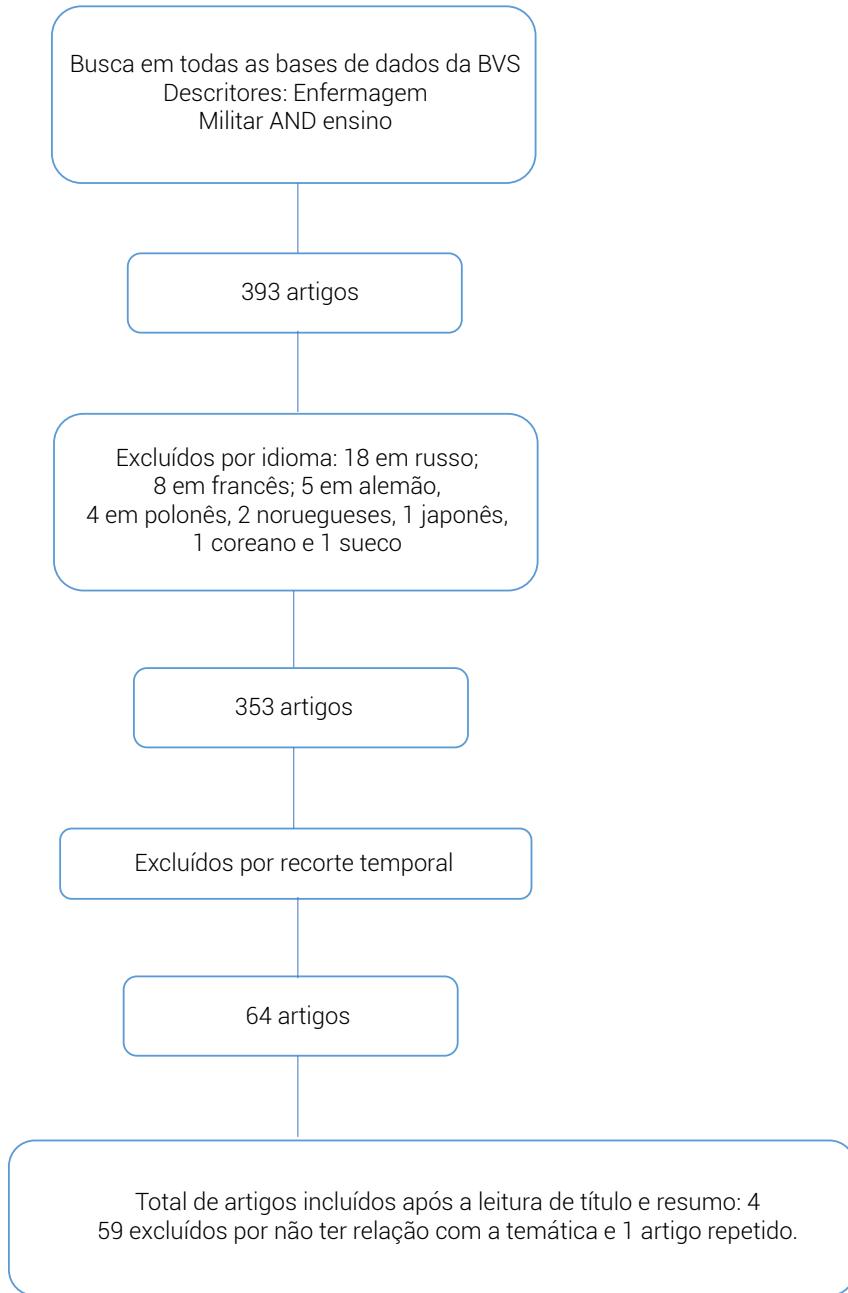
A pesquisa foi realizada entre os dias 1º e 2 de setembro de 2019 a partir de levantamento bibliográfico eletrônico em todas as bases de dados contidas na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS): LILACS (Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde), IBECS (Índice Bibliográfico Espanhol de Ciências da Saúde), MEDLINE (Literatura Internacional em Ciências da Saúde), Biblioteca Cochrane e SciELO (Scientific Electronic Library Online). Os tesouros foram determinados a partir das ferramentas DeCS (Descritores em Ciências da Saúde), do Portal BVS: Enfermagem Militar (Military Nursing); Ensino (Teaching); Militares (Military Personnel); Enfermagem (Nursing). Foi utilizado o operador booleano AND.

**Critérios de inclusão:** todos tipos de estudos (experimentais, quase experimentais, observacionais e de revisão) que tratassesem sobre o ensino de enfermagem no âmbito militar; em português, inglês e espanhol; publicados entre os anos de 2013 a 2018.

**Critérios de exclusão:** artigos de reflexão; revisões sem metodologia clara e reproduzível; estudos contendo apenas registros de ensaios clínicos e/ou resumos de revisões integrativas; estudos com populações não humanas

Fluxograma (Figura 1) a seguir detalha as etapas da busca para seleção dos estudos.

Figura 1– Etapas da busca para a seleção dos estudos, Niterói, 2019

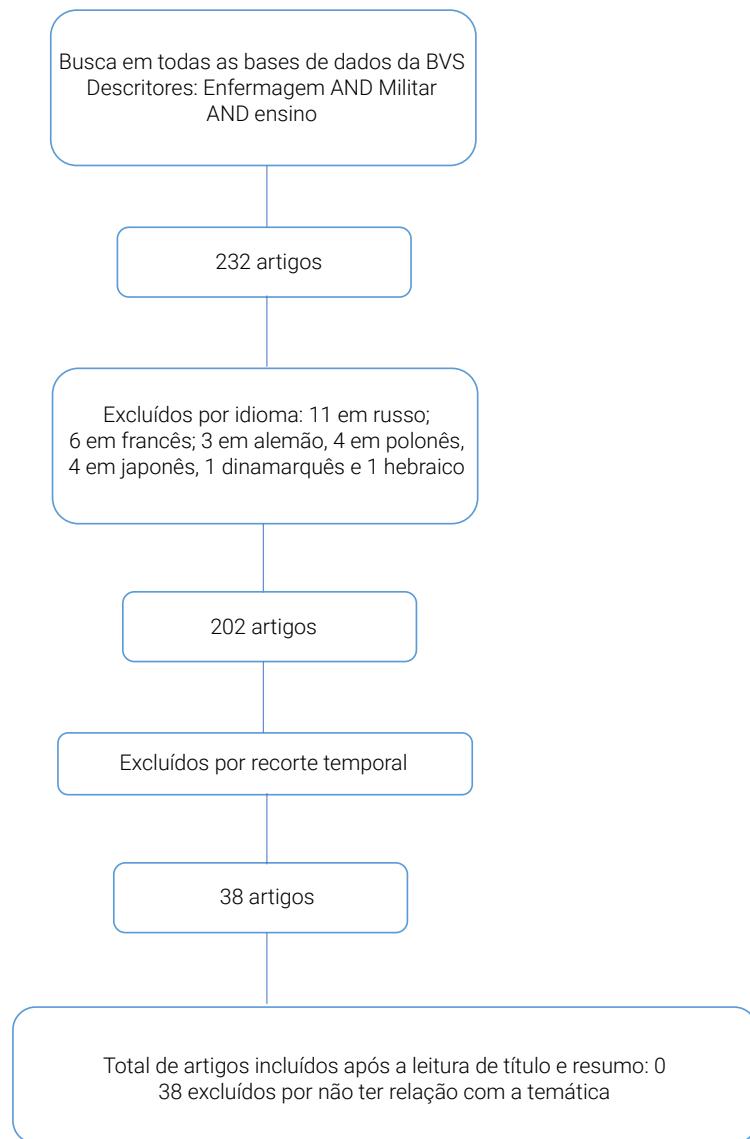


Fonte: Elaboração própria (2019).

Foram incluídos na análise 04 estudos. Detalhe da pesquisa: +id:(“biblio-956600” OR “mdl-26050423” OR “mdl-27215868” OR “mdl-27863577” OR “mdl-26485844” OR “mdl-25315568” OR “mdl-24488872” OR “mdl-24488873” OR “mdl-25073931” OR “mdl-25643502” OR “mdl-24005550”) AND (collection:(“06-national/BR” OR “05-specialized”) OR db:(“LILACS” OR “MEDLINE”)) AND ( la:(“en” OR “pt” OR “es”) AND year\_cluster:(“2015” OR “2014” OR “2016” OR “2013” OR “2017”))

Detalhes da segunda busca: ensino AND militares AND enfermagem AND (collection:(“06-national/BR” OR “05-specialized”) OR db:(“LILACS” OR “MEDLINE”)) AND (la:(“en” OR “pt” OR “es”) AND year\_cluster:(“2015” OR “2016” OR “2013” OR “2014” OR “2017”))

Figura 1 – Etapas da busca para a seleção dos estudos, Niterói, 2019



Fonte: Elaboração própria (2019).

Após a seleção dos artigos, fez-se uma leitura analítica, destacando: ano, país, periódico, objetivo, método e recomendações dos autores. A apresentação dos resultados e discussão dos dados obtidos foi realizada de forma descritiva. Para análise e interpretação dos dados, optou-se pela categorização temática. Como poucos estudos abordavam a questão do ensino

de enfermagem no âmbito militar, foram utilizados outros estudos para subsidiar a discussão do artigo.

### 3 Resultados

Foram selecionados 4 artigos para a discussão, sendo estes publicados no ano de 2013, 2015, 2016 e 2018. Os 92 estudos excluídos no final da busca abordavam principalmente as ações da enfermagem em atividades militares, operativas, não tendo como foco a parte do ensino, sendo, portanto, excluídos. Quanto ao método utilizado, no estudo nacional foi realizado pesquisa documental, nos três estudos internacionais, dois produzidos nos Estados Unidos e um da Inglaterra, tivemos o uso de estudos fenomenológicos, pesquisa descritiva com abordagem quantitativa e pesquisa de intervenção.

Sobre o objeto de estudo deste artigo que foca no ensino do âmbito militar, observa-se apenas um estudo nacional que destacou as questões de ensino.

Quanto aos estudos internacionais, o foco desses estudos não era o ensino em si, mas ações assistenciais dos profissionais de enfermagem no âmbito militar, a prática baseada em evidências e a compreensão das ações militares por enfermeiras quando em desastres. Este dado é importante pois demonstra que pouco se aborda a questão do ensino no âmbito militar, o que se aborda, principalmente, são questões operativas dos enfermeiros na prática.

Além disso, três estudos apresentaram uma abordagem qualitativa e apenas um a abordagem quantitativa, demonstrando a necessidade de mais pesquisas quantitativas acerca do ensino no âmbito militar.

**Quadro 1 – Caracterização dos estudos no período de 2013 a 2018**

Ano/País/Periódico	Objetivo/Método	Recomendações dos autores
2015/ Brasil/ Rev Esc Enferm USP (MECOME; FREITAS; BONINI, 2015)	Identificar e analisar os enunciados discursivos que caracterizam a formação de RH em enfermagem, na década de 1940 pela Cruz Vermelha Brasileira A abordagem das fontes documentais se deu através dos pressupostos do Método Histórico, problematizado a partir do pensamento de Michel Foucault.	O estudo destaca que as técnicas de docilidade, disciplina e adestramento com as quais a enfermagem era submetida no intuito de produzir um corpo de trabalho adequado para cumprir premissas de interesses vigentes serviu para a enfermagem abrir caminhos para a mulher no espaço público e soube com maestria ressignificar a profissão comum saber próprio, haja vista as conquistas associativas, políticas, científicas e legislativas, obtidas pela categoria na década de 1940 e a partir de então.
2016/ EUA/ Nursing Clinics of North America (YACKEL et al., 2016)	Obter uma compreensão da essência das experiências das enfermeiras militares na resposta aos desastres Estudo fenomenológico	O estudo evidenciou que apesar de se esperar que os militares enfermeiros sejam fortes e demonstrem resistência, durante a resposta a desastres, no entanto, sua resiliência diminui. Enfermeiros comentaram que aspectos emocionais podem se aflorar e se prolongar mais em situações de desastres. Esta nova visão levou para uma maior apreciação da vida.

continua

Quadro 1 – Continuação

Ano/País/Periódico	Objetivo/Método	Recomendações dos autores
2018/ Inglaterra/ Jurnal of Perioperative Practice (CARTER; FINNEGAN, 2018)	Explorar o conceito e o papel em desenvolvimento de professores de enfermagem militares na melhoria do apoio educacional para enfermeiros militares Estudo descritivo de abordagem qualitativa	O estudo recomenda que para aprimorar a assistência aos pacientes pelos enfermeiros militares deve ser trabalhado antes a resiliência desses profissionais no âmbito mental e ocupacional.
2013/ EUA/ Military Medicine	Implementar e avaliar um programa de prática baseada em evidências (PBE) em dois centros de saúde ambulatorial do Exército  Pesquisa de intervenção	Os autores destacam que a Prática Baseada em Evidências é necessária e efetiva para a mudança de conduta da prática da enfermagem por garantir uma melhor assistência ao paciente.

Os estudos abordavam principalmente as questões referentes aos aspectos de resiliência dos profissionais sobre o exercício da enfermagem no âmbito militar e a importância da prática baseada em evidência no âmbito militar. Portanto, para atender aos objetivos dos estudos houve necessidade de incluir outros estudos para corroborar com a temática proposta.

#### 4 Discussão

##### 4.1 CATEGORIA 1: Principais formas de ensino de enfermagem no âmbito militar

Nos últimos tempos a profissão de enfermagem evoluiu de forma significativa ao nível do conhecimento científico e da formação, ao nível tecnológico e ao nível da filosofia dos cuidados. Essa evolução foi resultado de mudanças socioculturais, políticas, económicas, demográficas e epidemiológicas das sociedades modernas. Com a evolução socio-histórico-cultural da sociedade há uma necessidade constante de recriação do seu agir profissional, através da aquisição de um património pessoal e profissional assente numa dimensão diferenciada de competências (PEREIRA, 2010). Para tal, torna-se importante ensino de qualidade, com garantia de aprendizado e desenvolvimento de competências segundo a lei das Diretrizes Curriculares Nacionais.

Sabe-se que na década de 40 o modelo pedagógico que norteava o ensino de enfermagem era pautado na formação da enfermeira sob a ótica do ensino marcado por prerrogativas militares. Nesse sentido, torna-se interessante destacar que modelo pedagógico da época enfatizava que o conhecimento não era construído a partir do desenvolvimento de competências, ou seja, o ensino, independentemente da área de conhecimento, era reproduzido a partir do detentor do saber – o professor – para o aprendiz, caracterizando assim uma aprendizagem passiva.

No processo de ensinar, é preciso sobretudo entender que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua produção ou a sua construção, uma vez que ensinar inexiste sem aprender e vice-versa (FREIRE, 2018a).

Dessa forma, critica-se a educação/ensino bancário, no qual o educador apenas deposita a informação no educando, ensinar não é transferir conhecimento, mas sim criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção. O educador deve reforçar a capacidade crítica do educando, sua curiosidade, sua insubmissão. E essas condições implicam ou exigem a presença de educadores e de educandos, criadores, instigadores, inquietos, rigorosamente curiosos, humildes e persistentes. (FREIRE, 2018a)

Nesse sentido, pensando com base nesse desafio epistemológico, entende-se a importância do ouvir, do discutir, do protagonismo do educando por meio do uso de metodologias ativas. Embora quando pensamos no âmbito militar, entende-se em rigidez, quando ressaltamos a questão do ensino no militarismo, a instituição entende a importância da flexibilidade no processo de ensinar o que é muito discutido pelos pedagogos militares, tendo em vista a importância de aprimorar o processo de ensinagem por meio de novas metodologias e técnicas, como um movimento dinâmico e dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer.

A utilização de discussão e o uso de metodologias ativas vai de encontro as proposições destacadas por Paulo Freire (2018b), principalmente no âmbito do ensino dialógico. Esse processo facilita o aprendizado do aluno, uma vez que o permite construir seu conhecimento com base nos seus conceitos e na intermediação/aperfeiçoamento pelo educador.

No âmbito militar, os cursos de formação, seja de enfermagem ou de outras carreiras, tem como princípios a hierarquia, a disciplina, o tradicionalismo, o conservadorismo (ROCHA, 2015), dessa forma o processo de ensinar tem sido pautado em aulas expositivas, estágios, provas, tornando-se desafiador, pensar em uso de metodologia ativa nesse ambiente. Porém, com base no entendimento da importância de garantir o desenvolvimento de competências éticas, técnicas, científicas do profissional de enfermagem, entende-se a importância de rompimento desse paradigma para gerar um profissional formado com qualidade e desenvolvendo competências necessárias para garantir um cuidado de excelência ao paciente, principalmente quando pensamos nas questões que envolvem as ações militares que necessitam de resiliência do profissional (RIVERS, 2016).

A assimilação do conteúdo ministrado tem mais efetividade quando pensamos em que nenhum indivíduo deve ser tratado como um recipiente vazio, e o conhecimento prévio deve ser respeitado e explorado. Assim, o fator isolado mais importante que influencia a aprendizagem é aquilo que o aprendiz já sabe. A ideia de um elemento subsunçor parece interessante se pensarmos que, se o estudante está motivado a buscar informações, deve ser algo mais estimulante, levando-o a um estado de motivação. Deste modo, quando o educador traz à presença do educando elementos disparadores que se comunicam com os subsunçores presentes do elemento cognitivo do estudante, estes devem criar conexões importantes que podem preencher lacunas do conhecimento. Deste modo, os conteúdos curriculares devem se comunicar com a realidade do educando. Além disto, a presença de um ambiente de aprendizagem estimulante pode agregar valores às práticas educativas. É neste contexto que as metodologias ativas se justificam, além de poderem favorecer a autonomia do educando (FARIAS; MARTIN; CRISTO, 2015).

#### **4.2 CATEGORIA 2: Uso de metodologia ativa no ensino de enfermagem militar**

Dentre os elementos que compõem as metodologias ativas devem-se considerar, conceitualmente, dois atores: o professor, que deixa de ter a função de proferir ou de ensinar, restando-

-lhe a tarefa de facilitar o processo de aquisição do conhecimento; e o aluno, que passa a receber denominações que remetem ao contexto dinâmico, tais como estudante ou educando. Tudo isto para deixar claro o ambiente ativo, dinâmico e construtivo que pode influenciar positivamente a percepção de educadores e educandos. Uma dificuldade em aplicar metodologias ativas reside em que algumas delas exigem investimento e uma reforma curricular que pode ser radical (FARIAS; MARTIN; CRISTO, 2015).

No âmbito militar não foram encontrados estudos que usassem metodologias ativas no processo de ensinagem. Assim, como possibilidade de mudança, ressalto a importância do uso de metodologias ativas no militarismo, com base nesta infinidade de métodos ativos de educação, destacando as ações (COSTA et al., 2011):

- Construtivistas – se basear em aprendizagem significativa;
- Colaborativas – favorecer a construção do conhecimento em grupo;
- Interdisciplinares – proporcionar atividades integradas a outras disciplinas;
- Contextualizadas – permitir que o educando entenda a aplicação deste conhecimento na realidade;
- Reflexivas – fortalecer os princípios da ética e de valores morais;
- Críticas – estimular o educando a buscar aprofundamento de modo a entender as limitações das informações que chegam até ele;
- Investigativas – despertar a curiosidade e a autonomia, possibilitando ao educando a oportunidade de aprender a aprender;
- Humanistas – ser preocupado e integrado ao contexto social;
- Motivadoras – trabalhar e valorizar a emoção;
- Desafiadoras – estimular o estudante a buscar soluções.

Assim, destaca-se que o uso de metodologias ativas pode levar o educando a este novo contexto em que a educação está se moldando sem se engessar e proporciona a compreensão de que a liberdade defendida pelos educadores destes modelos – tão temida pelos que se baseiam em modelos tradicionais, como no caso das entidades militares – pode ser a solução para desenvolver a autonomia do educando e formar um profissional criativo, reflexivo e independente, características essenciais para a formação dos profissionais de enfermagem (FARIAS; MARTIN; CRISTO, 2015).

Neste estudo de revisão integrativa, como limitações, destaca-se que não foram encontrados estudos que abordassem o uso de metodologias ativas no âmbito militar no ensino de enfermagem, destacando que o ensino militar permanece nos moldes tradicionais e conservadores, demonstrando uma lacuna no conhecimento.

Como contribuições para a enfermagem e saúde destaca-se a síntese de artigos acerca do ensino de enfermagem no âmbito militar e a importância do desenvolvimento de práticas docentes com o uso de metodologias ativas no âmbito militar, uma vez que não se encontram estudos que abordem essa temática, entende-se que esse tipo de atividade não vem sendo realizada. Levando em consideração a efetividade do uso de metodologias ativas no âmbito de ensino, torna-se importante incentivar o uso dessas práticas principalmente na formação de enfermeiros militares, para garantir um profissional qualificado e pronto para as análises crítico-reflexivas necessárias a práticas de enfermagem.

## 5 Conclusão

Neste estudo, ao olhar para o objetivo proposto de analisar as produções do ensino no âmbito militar, observa-se que o estudo alcançou esse propósito tendo em vista o interesse em compreender como esse processo acontece, além de identificar que poucas são as evidências acerca dessa temática. Deste modo, a pesquisa tem potencial para fomentar a produção de novos estudos que venham destacar ações e uso de metodologias ativas no âmbito militar para aprimorar o processo de ensino-aprendizagem nesse ambiente.

Cabe destacar que os princípios militares deverão sempre ser seguidos, uma vez que garantem a ordem e a disciplina no país. Porém quando pensamos no ensino, precisa-se romper o paradigma do tradicionalismo e promover mudanças como forma de estimular o educando e garantir uma formação mais efetiva, pois quando partirmos do conhecimento prévio do aluno e trabalharmos com base na problematização, facilitamos o processo de significação do mesmo garantindo a aprendizagem.

## Referências

- BORDENAVE, J. D. **A pedagogia da problematização na formação de profissionais de saúde**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2YyVTyE>. Acesso em: 25 ago. 2019.
- CARTER, M. C.; FINNEGAN, A. P. Nurse education in the British armed forces. **Journal of Perioperative Practice**, Thousand Oaks, v. 28, n. 11, p. 304-308, 2018.
- COSTA, E. M. M. B. C. Avaliação da aprendizagem: da teoria à prática. In: CECY, C.; OLIVEIRA, G. A.; COSTA, E. M. M. B. C. (org.). **Melhoria da qualidade da educação farmacêutica**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Ensino Farmacêutico e Bioquímico, 2011. p. 111-28.
- FARIAS, P. A. M.; MARTIN, A. L. A. R.; CRISTO, C. S. Aprendizagem ativa na educação em saúde: percurso histórico e aplicações. **Revista Brasileira de Educação Médica**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-158, 2015.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 56. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018a.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 66. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018b.
- GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 23, n. 1, p. 183-184, 2014.
- MARQUES, L. M. N. S. R. As metodologias ativas como estratégias para desenvolver a educação em valores na graduação em enfermagem. **Escola Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, e20180023, 2018.
- MECONE, M. C. C.; FREITAS, G. F.; BONINI, B. B. Formação em enfermagem na Cruz Vermelha Brasileira na década de 1940: uma abordagem foucaultiana. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 49, n. esp. 2, p. 60-67, 2015.
- PEREIRA, C. C. **Formação complementar em saúde militar para enfermeiros militares na resposta à vertente operacional**. 2010. Trabalho de Investigação Individual (Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea) – Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa, 2010.
- RIVERS, F. M. US Military nurses serving within the chaos of disaster. **Nursing Clinics of North America**, Philadelphia, v. 51, n. 4, p. 613-623, 2016.

ROCHA, L. O ensino da disciplina de Sociologia no Colégio Militar de Santa Maria-RS. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

SANTOS, J. L. M. *et al.* Estratégias didáticas no processo de ensino-aprendizagem de gestão em enfermagem. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 27, n. 2, e1980016, 2018.

YACKEL, E. E. *et al.* Improving the adoption of evidence-based practice among nurses in Army outpatient medical treatment facilities. **Military Medicine**, Oxford, v. 178, n. 9 p. 1002-1009, 2013.

# Não basta vencer em múltiplos domínios: conjecturas sobre a nova doutrina do Exército dos Estados Unidos e os conflitos na zona cinza

*Winning in multi-domains is not enough: thoughts on the new doctrine and the grey zone conflicts*

**Resumo:** O presente artigo oferece uma breve análise dos novos desafios impostos às forças armadas dos EUA, diante de inimigos dotados de poderio bélico equiparado. Uma abordagem ortodoxa da nova doutrina do Exército norte-americano, denominada Operações em Múltiplos Domínios, pode contribuir para o insucesso nos níveis político e estratégico, ainda que lhes assegure a vitória tática no campo de batalha.

**Palavras-chave:** Operações em múltiplos domínios. Conflito na zona cinza. Guerra Híbrida.

**Abstract:** This article offers a brief analysis of the new challenges impose on the U.S. Armed Forces to facing enemies with similar combat power. An orthodox approach to the new Army doctrine called Multi-Domain Operations (MDO) might contribute to political and strategic failure while ensuring tactical victories.

**Keywords:** Multi-domain operations. Grey zone. Hybrid warfare.

**Alessandro Visacro**

Exército Brasileiro.  
US Army Combined Arms Center.  
Fort Leavenworth, Kansas, United States  
of America.  
visacro@gmail.com

Recebido: 11 nov. 2019

Aprovado: 10 jan. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

Depois da longa, árdua e, aparentemente, infrutífera Guerra Global contra o Terror, o Exército dos Estados Unidos da América (EUA) encontra-se empenhado em um esforço legítimo para regenerar e ampliar as capacidades atinentes ao combate terrestre em larga escala<sup>1</sup>. A doutrina emergente, denominada “Operações em Múltiplos Domínios”, constitui a ferramenta teórica com a qual o Exército pretende instrumentalizar manobras conjuntas sofisticadas e interdependentes, a fim de sobrepujar ameaças com poderio bélico equiparado ou quase equiparado.

Enquanto o Exército está genuinamente engajado na busca de soluções para a batalha, sobretudo, nos níveis tático e operacional, faz-se necessário refletir acerca de sua interface com a estratégia e a política nacional norte-americana. Embora doutrina não seja estratégia, existe uma inegável relação entre ambas. Um claro alinhamento deve ser construído desde já e não após o pleno desenvolvimento de capacidades baseadas nas Operações em Múltiplos Domínios ou qualquer outro conceito, sob pena de surgirem incongruências irreparáveis. Ou seja, a questão não deve permanecer circunscrita a “*como o exército vencerá a próxima batalha*”. O cerne do problema é “*como a nação vencerá a próxima guerra*”. O estudo da história militar dos EUA, mais do que qualquer outro país, comprova que, a despeito da arraigada lógica clausewitziana, uma coisa não leva necessariamente à outra.

A última edição do manual *FM 3-0 Operations* sabiamente reconhece que uma ofensiva calcada no poderio bélico convencional, por mais bem-sucedida que possa ser, talvez, não represente o ato decisivo de uma campanha militar. Afinal, “o sucesso tático vence batalhas, mas não é o suficiente para vencer guerras” (UNITED STATES, 2017a, p. 1-39, 7-58, tradução nossa). A própria ideia implícita na expressão “vencer a guerra” vai muito além da mera imposição da vontade nacional sobre um inimigo militarmente subjugado. Nesse sentido, convém recordar a assertiva do general Willian Sherman, para quem “o legítimo objetivo da guerra é uma paz perfeita” (FULLER, 1966, p. 100).

Indubitavelmente, os EUA precisam estar preparados para vencer uma eventual batalha de atrito travada por forças regulares de grande envergadura. Todavia, os líderes militares norte-americanos devem avaliar se as soluções pretendidas nos níveis operacional e tático ampliarão

1 A despeito da virtual destruição da Al Qaeda e da notável proficiência exibida pelas forças armadas dos EUA nos campos de batalha do Oriente Médio e da Ásia Central, os resultados imediatos da Guerra Global Contra o Terror se mostraram insatisfatórios e seus custos foram exorbitantes. Além disso, sob o ponto de vista político e estratégico, ambas as campanhas, no Iraque e no Afeganistão, representaram um verdadeiro desastre. De acordo com John Arquilla (2018), em 2001, ocorreram cerca de 2.000 incidentes passíveis de serem qualificados como atentados terroristas em todo o mundo. Essas ações deixaram um saldo de, aproximadamente, 14.000 mortos e feridos. Em 2015, as estatísticas sugeriam uma piora significativa no quadro global de segurança: o total de ataques chegou a 15.000 e o número de vítimas alcançou a cifra de 80.000 pessoas. Na verdade, as iniciativas militares lideradas pelos EUA em resposta aos atentados terroristas de 11 de Setembro desestabilizaram e conflagraram todo o volátil Oriente Médio, com a ingênuo presunção de disseminar a democracia ocidental. Os levantes populares da chamada Primavera Árabe, em pouco tempo, se degeneraram em luta fratricida, promovendo, em alguns países, a irrupção de sangrentas guerras civis. Ondas de refugiados, provenientes dos conflitos na Líbia e na Síria, inundaram a Turquia, o Líbano, a Jordânia e, em menor medida, a Europa. Além de revelar a tragédia humanitária, o fluxo migratório para a Europa tem causado enorme impacto demográfico, cultural, político e econômico, cujas consequências, até o momento, não podem ser corretamente avaliadas. Ademais, o imbróglio criado pela efêmera ascensão do Estado Islâmico e a sobrevivência do combalido regime do ditador Bashar al-Assad, em Damasco, permitiu a re inserção da Rússia como ator de destaque na região, além de proporcionar vantagens expressivas a Moscou, como o arrendamento do porto de Tartus, no Mar Mediterrâneo, pelos próximos 48 anos (algo surpreendente até mesmo para as ambições do czar Pedro, o Grande). Para a perplexidade dos norte-americanos, os ganhos da Rússia, na Síria, exigiram um empenho de recursos incrivelmente baixo. Como se não bastasse, o principal rival dos EUA no Oriente Médio, o Irã, tornou-se o maior beneficiário das guerras do Afeganistão e do Iraque. Afinal, o que, de fato, se conseguiu com ambas as intervenções foi a deposição de autocracias anti-xiitas radicais em Cabul e Bagdá, restaurando a histórica área de influência do Império Persa. Por conseguinte, atores antagônicos aos EUA passaram a exercer maior influência sobre o Golfo Pérsico, Golfo de Aden, sul do Mar Vermelho e o Mediterrâneo oriental, contrariando a Doutrina Carter, cujo pressuposto é mitigar os riscos ao abastecimento de petróleo proveniente do Oriente Médio.

ou reduzirão a flexibilidade nos níveis político e estratégico, preservando o nexo entre os fins e os meios – habilidade que seus potenciais inimigos têm exibido com notável proficiência.

Quando Edward Wynkoop ou John Paul Vann formularam críticas plausíveis ao uso do *American Way of War*, por exemplo, já era tarde demais para o Exército recorrer a estratégias menos ortodoxas, pois elas simplesmente não existiam<sup>2</sup>. Assim sendo, o presente artigo oferece uma breve análise acerca dos desafios que o contexto histórico e, por conseguinte, o atual ambiente estratégico impõem às forças armadas mais poderosas do planeta, no momento em que elas se preparam para enfrentar prioritariamente inimigos com poder de combate equiparado. Cabe destacar que este texto contém trechos de outros trabalhos publicados anteriormente pelo autor, conforme consta das referências bibliográficas.

## 1 Mudança de Era

O mundo sempre esteve em constante transformação, impelido pelo gênio criativo do ser humano. O domínio do fogo, a Revolução Neolítica, o advento da escrita e da roda, o surgimento da metalurgia do bronze, os avanços incontidos das ciências e a criação de sofisticadas instituições políticas e sociais, por exemplo, demonstram que grandes mudanças são inerentes à história da humanidade (VISACRO, 2019a, p. 49).

Entretanto, há cerca de apenas 200 anos, com o início da Revolução Industrial, as sociedades passaram a experimentar alterações em um ritmo, cuja intensidade, celeridade, amplitude e profundidade têm desafiado a capacidade adaptativa, até mesmo, dos mais elaborados agrupamentos humanos. Não por acaso, o epicentro dessas mudanças, a Europa, quase encontrou sua própria destruição, na primeira metade do século XX, com duas guerras mundiais, caos político, desintegração de impérios, revoluções, conflitos nacionalistas, tensões étnicas agudas, disseminação de ideologias radicais, ascensão de regimes totalitários, genocídios, crise econômica prolongada, epidemia e fome (KERSHAW, 2016, p. 19-25).

Como alertou Michael Phillips (2009, p. 95, tradução nossa), “nossa maior perigo não é o ambiente mundial em mutação, mas a nossa relação com ele”. “Afinal, os coletivos humanos incorrem em equívocos naturais (e, por vezes, desastrosos) ao interpretarem as transformações que afetam os princípios básicos que regem a organização e o funcionamento da sociedade, demandando, em algumas ocasiões, um tempo excessivo para se readequarem a novos contextos” (VISACRO, 2019a, p. 49). Ao postular que o conhecimento se tornou o principal fator de produção no século XXI, superando em importância a disponibilidade de terra, capital, trabalho, energia e matéria-prima juntos, o professor Marcos Cavalcanti, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, assegurou que “nós não vivemos, hoje, uma era de mudanças [...] Ao contrário, estamos vivenciando uma autêntica mudança de era, o que é algo completamente diferente” (CAVALCANTI, 2009, n.p.). De fato, o uso do termo “era de mudanças” sugere um *continuum* de transformações sobre as quais podemos exercer certo grau de controle. Por outro lado, a expressão “mudança de era” pressupõe uma ruptura

2 Edward W. Wynkoop (1836-1891) atuou como oficial do Exército e chefe das agências Cheyenne e Arapaho, durante as Guerras Índias, opondo-se às campanhas de aniquilamento desencadeadas contra tribos não hostis. O tenente-coronel John Paul Vann (1924-1972) se tornou célebre por sua crítica à estratégia norte-americana durante a Guerra do Vietnã.

paradigmática que incide sobre os fundamentos da sociedade, tornando obsoletos modelos e padrões consagrados ao longo do tempo.

Antes de ser um fenômeno político na estrita acepção de Clausewitz, a guerra é um fenômeno social. “A despeito de todo protagonismo atribuído aos soldados nos campos de batalha, são as sociedades, e não os exércitos ou seus generais, que produzem as guerras. Essa assertiva nos permite concluir que transformações na conduta da guerra decorrem, primeiramente, de transformações sociológicas. No momento em que a humanidade deixa a era industrial para ingressar em uma nova era, passando por rápidas e profundas alterações, há que se procurar entender, de forma objetiva, como essas mudanças afetam a natureza dos conflitos armados” (VISACRO, 2018, p. 25-27).

A célere incorporação de inovações tecnológicas, além de claramente perceptível, é inevitável, crucial e urgente. Espera-se que sistemas de armas autônomos, inteligência artificial e computação quântica, por exemplo, tenham um impacto significativo na própria natureza da guerra. Entretanto, as complexas exigências do século XXI não se restringem, tão somente, à mera aquisição de novas tecnologias disruptivas. Os riscos de se empregar modelos antiquados para gerir novos recursos e interpretar novas dinâmicas são enormes. Segundo Peter Drucker (1980, n.p.), “o maior perigo em tempos turbulentos não é a turbulência em si, mas agir com a lógica do passado”. A sequência de eventos que levou à deflagração da Primeira Guerra Mundial, em 1914, ilustra tal fato. “Os líderes mundiais, em particular, deveriam ter isso sempre em mente, a fim de evitar que uma desnecessária sucessão de equívocos, justificada pelo acirramento da competição global, possa, mais uma vez, definir o curso da história” (VISACRO, 2019a, p. 51).

Ademais, o fascínio exercido pelo “choque do aço na batalha decisiva”, ainda, afeta significativamente o juízo acerca do uso da força. Episódios como Gettysburg (1863), Sadowa (1866), Sedan (1870), Tsushima (1905), Tannenberg (1914), Midway (1942), El Alamein (1942), Guadalcanal (1943), Stalingrado (1943) ou Golã (1973), por exemplo, constituem arquétipos que dão sustentação ao pensamento ortodoxo. Embora as tradicionais formas de beligerância não possam ser descartadas ou negligenciadas, elas devem ser consideradas dentro de um novo e mais amplo contexto. Afinal, novas abordagens estratégicas e novas dinâmicas sociais têm relativizado o emprego do instrumento militar.

## 2 Em Busca de Alternativas para Desafiar a Hegemonia Norte-Americana

Os Estados nacionais, como entes políticos, ainda competem acirradamente entre si, guiados pela tradicional *raison d'état* e pelos preceitos realista da escola de Hans Morgenthau (BITTENCOURT, 2017, p. 4). “Todavia, têm diversificado as formas de enfrentamento e procurado reduzir a visibilidade de suas ações estratégicas, em face de uma opinião pública cada vez mais intolerante e impaciente, e menos disposta a arcar com os custos de uma guerra total” (VISACRO, 2018, p. 167). Embora os princípios do realismo político delineados por Morgenthau em sua mais célebre obra, *Politics among nations*, permaneçam válidos, os recursos e alternativas com os quais os Estados perseguem seus interesses parecem ter se ampliado.

Especialmente, Rússia, China e Irã vêm desenvolvendo estratégias menos ortodoxas com o propósito de se anteporem à hegemonia militar norte-americana. Espectadores da surpreen-

dente exibição de poderio bélico durante a Guerra do Golfo em 1991, esses países se convenceram de que os Estados Unidos haviam se tornado virtualmente imbatíveis em um campo de batalha convencional. Nenhuma outra força armada do planeta poderia confrontar-lhes, aventurando-se em um embate campal direto, conduzido de acordo com o “paradigma da guerra industrial entre Estados” (SMITH, 2008, p. 49-139).

Anos mais tarde, em fevereiro de 1999, dois oficiais da Força Aérea chinesa, Qiao Liang e Wang Xiangsui, publicaram um livro que se tornaria célebre, intitulado “A Guerra Além dos Limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização”. A obra propunha ações e procedimentos que transcendiam as usuais táticas militares, visando a compensar a inferioridade militar de países emergentes, como a China em particular, no caso de um conflito envolvendo meios de alta tecnologia. Segundo os autores:

A guerra como nós a conhecíamos, descrita em termos gloriosos e dominantes, até a conclusão do recente conflito, marcando um ápice na história militar, deixou de ser considerada um dos mais importantes eventos no cenário mundial, e passou a ter a importância de um ator secundário. [...] A questão é que as forças multinacionais lideradas pelos Estados Unidos, operando na região desértica do Kuwait, marcaram o fim de um período, inaugurando, assim, uma nova era. [...] Tudo isso ainda é indeterminado. A única conclusão certa é a de que, a partir de agora, a guerra não será mais como sempre foi. [...] A guerra, que se submeteu às mudanças da moderna tecnologia e do sistema de mercado, será desencadeada de formas ainda mais atípicas. Em outras palavras, enquanto presenciamos uma relativa redução na violência militar, estamos evidenciando, definitivamente, um aumento na violência política, econômica e tecnológica (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 4-6).

O atual Chefe do Estado-Maior Geral da Rússia, general Valery Gerasimov, tem feito menção, de forma recorrente, à adoção de estratégias mais ecléticas, não calcadas exclusivamente no uso do poderio bélico convencional (VISACRO, 2019c, p. 21). Curiosamente, ele se vale de sua interpretação pessoal acerca das ferramentas diplomáticas, informacionais, militares e econômicas dos EUA para fundamentar sua argumentação. O teor de suas ideias tem dado forma àquilo que analistas chamam de “Doutrina Gerasimov” ou, parafraseando o próprio general, “Guerra de Nova Geração” russa:

A ênfase no conteúdo dos métodos de enfrentamento está mudando em direção ao amplo emprego de medidas políticas, econômicas, diplomáticas, informacionais e outras medidas não militares, implementadas com o envolvimento do potencial de protesto de uma população. Formas e meios não militares de luta têm sido objeto de um desenvolvimento sem precedentes, adquirindo um caráter perigoso e, às vezes, violento (GERASIMOV, 2017, p. 25, tradução nossa).

Além disso, o conjunto de participantes de um conflito militar está se ampliando. Junto com forças regulares, o potencial interno de protesto de uma população vem sendo

utilizado, assim como grupos terroristas e organizações extremistas [...] Está havendo uma mudança de operações sequenciadas e concentradas para operações dispersas conduzidas simultaneamente em todas as esferas de confrontação e em remotos teatros de guerra (GERASIMOV, 2019, p. 132, tradução nossa).

Dessa forma, as novas estratégias esboçadas pelos governos de Moscou, Pequim e Teerã, ao longo das últimas décadas, se subordinaram a três premissas, quais sejam:

- I. Um embate direto contra as forças armadas dos Estados Unidos seria extremamente desvantajoso e arriscado, portanto, deveria ser evitado;
- II. Outros meios, que não as alternativas militares tradicionais, deveriam ser empregados na consecução dos objetivos nacionais; isso significaria atribuir maior ênfase às ações políticas, diplomáticas, geoeconômicas e informacionais, em detrimento das ações no campo militar, bem como desenvolver outros métodos indiretos de engajamento, como, por exemplo, guerra não convencional, operações de informação e guerra cibernética; e
- III. Dispor de poderio bélico convencional que, embora não fosse suficiente para lhes assegurar uma vitória militar definitiva sobre os Estados Unidos, alterasse a relação custo benefício de uma eventual intervenção norte-americana, tornando-a desvantajosa, a fim de criar um impasse estratégico do qual pudessem tirar proveito, explorando as ambiguidades e contradições do sistema internacional (VISACRO, 2019c, p. 22).

Desde então, as opções políticas e estratégicas traçadas por Rússia, China e Irã se desenvolvem, em linhas gerais, de acordo com a seguinte sequência lógica:

**1º) Emprego “agressivo” de meios não militares, apoiados por alternativas militares de efeito não cinético (não letais), sobretudo operações de informação e guerra cibernética.** Isso lhes permite moldar o ambiente a seu favor, reduzindo progressivamente a influência e o poder de ingerência dos Estados Unidos em determinada área geográfica, ao mesmo tempo que lhes assegura expandir sua própria presença no âmbito regional. As iniciativas geoeconômicas empreendidas pelos chineses na África e na América Latina se prestam como exemplo, assim como as campanhas informacionais russas na Europa e as ações políticas levadas a efeito por Teerã junto às lideranças xiitas do Afeganistão, Iraque, Síria e Líbano (VISACRO, 2019c, p. 22).

**2º) Emprego de meios militares para alcançar objetivos estratégicos, sem, contudo, provocar uma intervenção norte-americana.** Isso significa admitir uma escalada violenta do conflito até um limite que anteceda uma ação decisiva do governo de Washington. Nessa fase, é possível observar o emprego limitado de forças convencionais, combinado com o hábil uso de ferramentas diplomáticas e informacionais, além de práticas de guerra não convencional, sobretudo, o intenso uso de *proxies*, como os russos têm feito, patrocinando os separatistas no leste da Ucrânia ou por meio de milícias xiitas e do *Wagner Group*, uma companhia militar privada a serviço do Kremlin, na guerra civil síria (ARANHA, 2018)

Bem como o Irã por meio do *Hezbollah*; e a China promovendo atividades paramilitares nas ilhas Senkaku (MORRIS et al., 2019, p. 95), por exemplo. Por fim:

**3º) Eventual emprego de capacidades de antiacesso e negação de área (A2-AD, da sigla em inglês)**, valendo-se de sofisticados meios aéreos, navais e de defesa antimísseis, incluindo armas antissatélites, apoiados por operações de informação, atividades cibernéticas e de guerra eletrônica, a fim de restringir o ingresso de forças norte-americanas no teatro de operações (VISACRO, 2019c, p. 22).

Como sugere o estabelecimento de robustas bases militares chinesas em recifes artificiais na área delimitada pela “Linha dos Nove Traços” no Mar da China Meridional (ARQUILLA, 2018, p. 118), além do teste, realizado em 2007, que resultou na destruição de um satélite meteorológico chinês por um míssil de ataque cinético lançado a partir da superfície terrestre (DESCHENES, 2019, p. 110).

Segundo o general Joseph Dunford: Rússia, China e Irã empregam “coerção econômica, influência política, guerra não convencional, operações de informação [e] guerra cibernética para promoverem seus interesses e de uma maneira que eles sabem que nós não temos uma resposta efetiva. Eles, ao contrário de nós, estão aptos a integrar toda gama de capacidades que o Estado possui para alcançar seus objetivos” (MORRIS et al., 2019, p. 2, tradução nossa).

Em face dessa realidade, os conceitos de *Guerra Híbrida* e *Conflito na Zona Cinza* têm recebido grande destaque na literatura especializada<sup>3</sup>. De acordo com uma análise elaborada pelo Comando de Treinamento e Doutrina do Exército dos EUA (TRADOC, na sigla em inglês):

Operações irregulares, frequentemente realizadas em conjunto com atividades terroristas, criminais ou de *proxies*, dentro da “zona cinza” que antecede o estado de guerra, vão desafiar nossa habilidade para enfrentar o inimigo e, possivelmente, apresentarão uma relação custo-benefício desvantajosa para nossos líderes políticos [...] Atores estatais e não estatais competem por poder e controle, usualmente, abaixo do limiar do conflito armado tradicional – ou encobrem e protegem suas atividades sob a égide de alternativas e doutrinas de emprego progressivo de armas de destruição em massa ou [fogos] convencionais de longa alcance (UNITED STATES. 2017b, p. 5, 13, tradução nossa).

Inúmeros documentos oficiais, como o “*The US Army in Multi-Domain Operations 2028*” elaborado pelo TRADOC no ano de 2018, descrevem com lucidez o contexto operacional (UNITED STATES, 2018). O próprio manual de campanha *FM 3-0 Operations* reconhece que os adversários dos Estados Unidos preferem atingir seus objetivos sem engajarem diretamente

<sup>3</sup> Segundo o coronel Paulo Cesar Leal (2010, p. 10), do Exército Brasileiro, a guerra híbrida emprega uma ampla gama de recursos, combinando ferramentas de guerra convencional e não convencional, a saber: forças regulares e irregulares, forças especiais, apoio a manifestações locais, guerra de informação, diplomacia, ataques cibernéticos e guerra econômica. De acordo com Hal Brands (apud ARQUILLA, 2018, p. 121, tradução nossa), o conflito na zona cinza “é uma atividade coercitiva e agressiva por natureza, mas deliberadamente concebida para permanecer abaixo dos limites de um conflito militar convencional”. Ou seja, “a Zona Cinza se caracteriza por uma intensa competição política, econômica, informational e militar, mais acirrada que a diplomacia tradicional, porém inferior à guerra convencional” (VOTEL et al., 2016, p. 102, tradução nossa).

suas forças em combate. E vai além: “as forças oponentes retratam inimigos dotados de moderna tecnologia para gerar combinações de ameaças convencionais, irregulares e disruptivas em cada um dos cinco domínios e no ambiente informacional” (UNITED STATES, 2017a, p. 1-9, 2-54, 3-4, tradução nossa).

As abordagens estratégicas alternativas, desenvolvidas pelas potências que desafiam a hegemonia norte-americana, têm lhes permitido avançar rumo à consecução de seus objetivos nacionais, enquanto investimentos expressivos são direcionados para suas respectivas forças militares, visando a gerar um incremento gradativo do poderio bélico convencional. A China, por exemplo, expandiu em 665% seus gastos com defesa no período compreendido entre 1996 e 2017 (HEGINBOTHAM; SAMUELS, 2018); somente no primeiro semestre de 2019, foram lançados ao mar 16 novos navios de guerra e sua marinha já é a maior do mundo em número de embarcações (GALANTE, 2019). Todavia, em face dos bons resultados obtidos, parece pouco provável que, em um futuro próximo, esses métodos heterodoxos sejam simplesmente abandonados para promover um retorno obtuso às tradicionais formas de enfrentamento direto. Talvez, o General Rocha Paiva, do Exército Brasileiro, esteja correto ao parafrasear Clausewitz em mensagem pessoal a este autor, datada de 29 de agosto de 2019: “*a paz se tornou a continuação da guerra por outros meios*”.

### 3 Uma Nova Dinâmica Conduz o Acirramento da Competição Estratégica

Além do impacto de tecnologias disruptivas, a humanidade se defronta, hoje, com um fluxo sem precedentes de pessoas, ideias, serviços, bens e capital. Modificações nos padrões migratórios, pressões demográficas, urbanização incontida e degradação ambiental se somam a mudanças políticas, transformações econômicas globais e, sobretudo, profundas alterações nas expectativas, valores e normas sociais (NAÍM, 2013, p. 33). Hiperconectividade e interdependência impõem lógicas de convergência e hibridização (MATFESS; MIKLAUCIC, 2016, p. x), levando a uma redefinição daquilo que entendíamos como *tempo, distância e poder*. Em meio à crise de legitimidade da democracia representativa (HOBSBAWN, 2007, p. 97-115), surgem novos desafios à tradicional ordem vestfaliana, como a ascensão de atores não estatais e falência governamental endêmica, por exemplo. A sobreposição, cada vez mais comum, de “*hot spots*” e “*black spots*”<sup>4</sup> sugere o advento de uma ordem neo-feudal em algumas áreas geográficas importantes ao redor do planeta.

Atores estatais e não-estatais atuam freneticamente, exibindo crescente autonomia. Todavia, permanecem intimamente conectados dando forma a ameaças híbridas que permeiam sistemas complexos adaptativos. Tem-se uma enorme multiplicidade de meios (militares e não militares) empregados na condução da guerra, onde ações nos campos político, econômico e psicossocial se sobrepõem a esforços no campo militar. Destaca-se, ainda, a ascendência das dimensões humana e, principalmente, informacional sobre o tradicional confronto no domínio físico. Este cenário impõe a adoção de uma estratégia de múltiplos componentes ou “*multicomponent strategy*” (MORRIS et al., 2019, p. xviii), além de uma concepção sistêmica e multidimensional de segurança, que transcenda o arraigado paradigma vestfaliano de defesa nacional *stricto sensu* (figura 1).

<sup>4</sup> Usualmente, as áreas conflagradas são conhecidas como “*hot spots*”. Bartosz Hieronim Stanislawski cunhou o termo “*black spot*” para designar áreas não governadas no interior do Estado, capazes de gerar e propagar insegurança (SOUZA, 2012).

Figura 1 – Conflito na Zona Cinza



Fonte: Visacro (2019b, p. 59).

Diante de tais fatos, devemos admitir que guerra híbrida e conflito na zona cinza, talvez, não sejam, tão somente, meras opções estratégicas ao alcance dos adversários dos EUA. Na verdade, trata-se de uma consequência natural do ambiente de conflito do século XXI. Uma análise recentemente elaborada pela *RAND Corporation* enfatiza que “o primeiro e mais importante princípio [que deve orientar a postura norte-americana] é que os EUA não devem se limitar, apenas, a mitigar perdas na zona cinza, mas devem também buscar obter vantagens estratégicas [nesse tipo de ambiente]” (MORRIS et al., 2019, p. 130, tradução nossa).

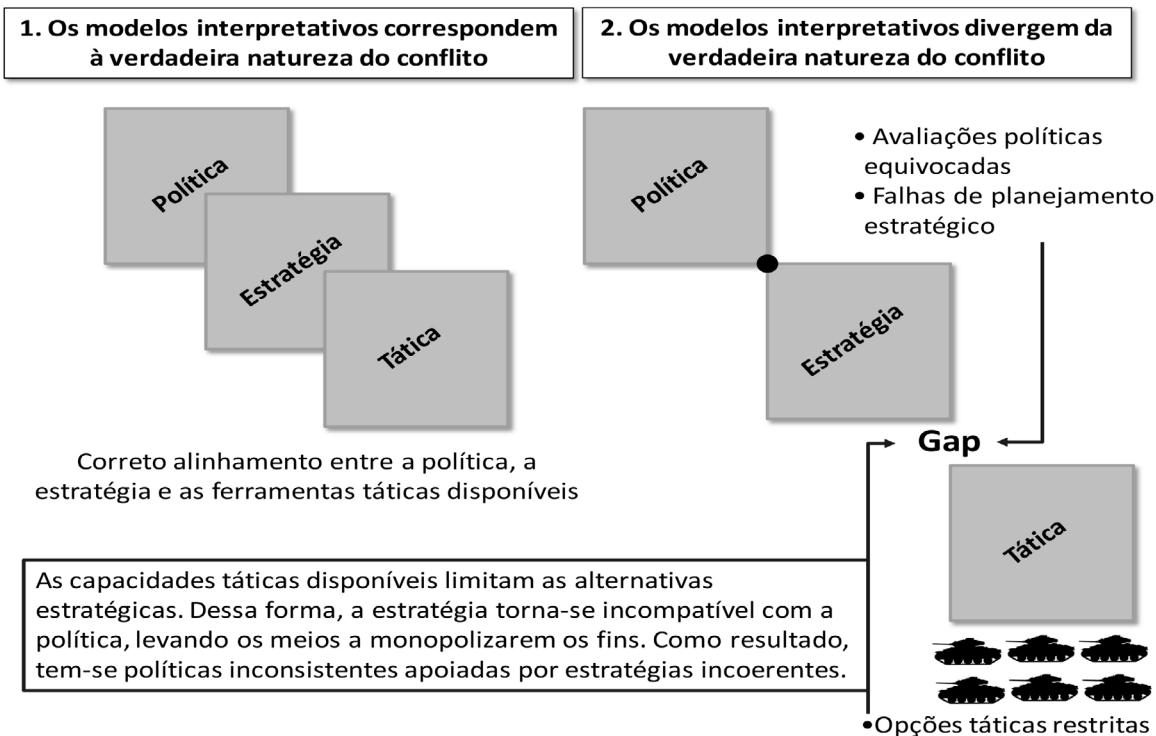
Segundo John Troxell (2018, p. 6, tradução nossa), “a guerra de informação, guerra cibernética e competição econômica internacional não são necessariamente novas abordagens ou métodos para os Estados buscarem objetivos de segurança nacional, mas o contexto em que estão sendo aplicadas e a importância que assumiram são algo significativamente novo”. O que temos, de fato, é o tradicional exercício da *realpolitik* com um portfólio mais diversificado de meios e, talvez, com menos amarras morais. As disputas geopolíticas entre Estados soberanos sempre foram comparadas a uma partida de xadrez. Contudo, parecem existir novas regras em um mundo globalizado e profundamente afetado pela revolução digital, no qual as distâncias e o tempo foram virtualmente abolidos (HOBSBAWN, 2007, p. 37) e o poder sensivelmente degradado (NAÍM, 2013). Imaginemos, então, um tabuleiro que comporta mais de dois adversários ao mesmo tempo. Algumas peças são autônomas, possuem vontade própria, movendo-se de forma independente. O perfil de jogo das peças

sofre modificações no decorrer da partida – a torre avança na diagonal como um bispo, e um peão retrocede várias casas! Os jogadores são livres para se movimentarem sem respeitar o tempo destinado aos outros adversários. Possivelmente, essa analogia retrate os complexos desafios do século XXI de forma mais apropriada (VISACRO, 2019c, p. 23).

Entretanto, convém relembrar que o jogo de estratégia chinês é o Go (ou *Wei-Chi*) e não o xadrez – de origem persa. Essa sutil diferença talvez oculte concepções estratégicas bastante distintas entre o Ocidente de Clausewitz e o Oriente de Sun Tzu. Segundo o major Jamie Schwandt, do Exército dos Estados Unidos: “No xadrez, a filosofia subjacente é vencer por meio de uma vitória decisiva com o claro objetivo de capturar o rei inimigo e destruir as forças inimigas. O xadrez é um jogo linear com um centro de gravidade simples – o rei. Iniciamos o jogo com todas as peças no tabuleiro, buscando avançar linearmente em uma guerra de atrito” (SCHWANDT, 2018, p. 21, tradução nossa). No Go, a vitória depende do acúmulo de peças que leva ao controle do tabuleiro, ou seja, o jogo adquire um caráter construtivo. Já uma partida de xadrez reproduz um processo estratégico-militar eminentemente destrutivo, apoiado na eliminação das peças e alternativas do adversário (MCNEILLY, 2003, p. 37).

Enquanto seus oponentes são guiados por um realismo amoral, a diplomacia dos EUA combina a defesa dos interesses nacionais com a promoção de valores e ideias que a sociedade norte-americana entende como universais (KISSINGER, 2012, p. 13). Não raro, quando o governo de Washington tenta compatibilizar a real política e o equilíbrio de poder com a proteção desses valores, ele se vê preso em suas próprias contradições, criando ambiguidades que seus oponentes sabem explorar com maestria, sobretudo, nas dimensões humana e informacional. O fato de Washington insistir no uso do instrumento militar para perseguir objetivos políticos inalcançáveis explica grande parte dos reveses sofridos pelos EUA, a despeito da notável proficiência de suas forças armadas no campo de batalha. Por outro lado, quase sempre, os soldados atribuem as causas do fracasso na guerra, apenas, a decisões políticas equivocadas e a falhas de planejamento estratégico, sem admitirem a sua própria inépcia diante de qualquer conflito que não esteja em plena conformidade com o modelo de guerra industrial entre Estados (figura 2).

Figura 2 – Alinhamento e Gap – Para fins didáticos, nesta ilustração, está implícito o nível operacional como a estratégia do teatro de operações.



Fonte: O autor (2020).

O fato de Rússia, China e Irã desafiarem a hegemonia norte-americana retrata uma dinâmica multipolar muito próxima do cenário previsto por Samuel Huntington (1998) em sua controversa obra “O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial” (VISACRO, 2019c, p. 18). Manejar essa dinâmica não significa, necessariamente, fomentar, de forma inconsequente, o acirramento da competição estratégica. A obsessão pelos pontos de atrito e focos de divergências pode eclipsar as muitas oportunidades de distensão, além de induzir seus adversários a cooperarem entre si (TRENIN, 2019).

De acordo com o cientista político Graham Allison, nos últimos 500 anos, por 16 vezes uma potência emergente desafiou o *status quo* da potência dominante. Em 12 casos, a disputa resultou em conflito armado – quase sempre deflagrado por um evento secundário, associado a um ator de menor importância, como o assassinato do arquiduque austríaco Francisco Ferdinando em 1914, por exemplo (ALLISON, 2018). Dessa forma, a “armadilha de Tucídides” não pode ser ignorada no atual contexto geopolítico, sobretudo, se levarmos em consideração que o declínio da hegemonia norte-americana vem acompanhado de um aumento expressivo no número de “guerras por procuração”, renovada ênfase no poderio bélico convencional e iniciativas cada vez mais ousadas na “zona cinza” que antecede uma confrontação formal entre Estados.

Dispor de forças armadas dotadas de significativo poder dissuasório continua sendo essencial, mas não é o suficiente. O instrumento militar deve estar apto, também, a oferecer alternativas mais flexíveis, que dêem suporte à consecução dos objetivos políticos nacionais, ao mesmo

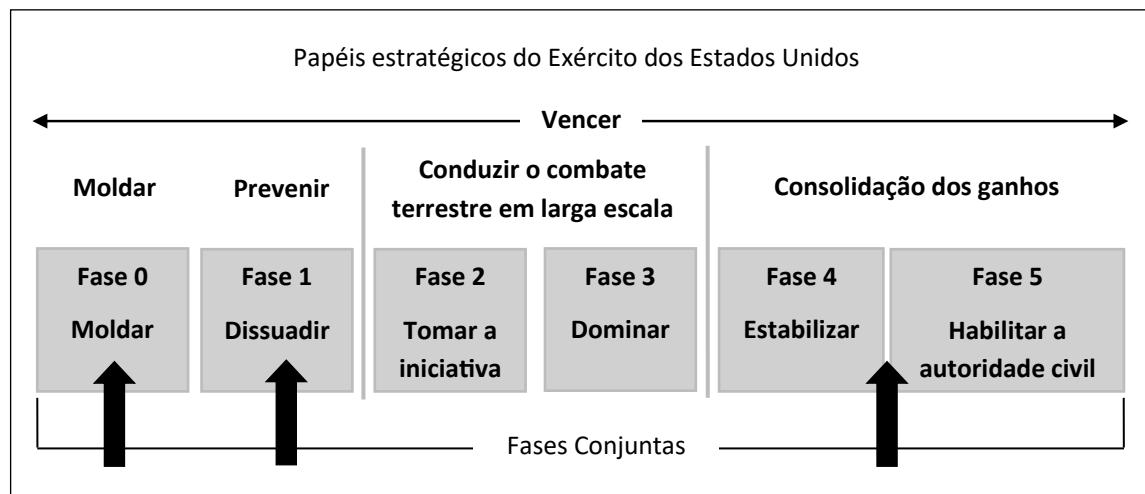
tempo em que promovam uma desescalada do conflito. Nesse sentido, as forças de operações especiais, as brigadas norte-americanas de assistência a força de segurança e a 6<sup>a</sup> Divisão “de guerra híbrida” do Reino Unido, por exemplo, podem se mostrar bastante úteis (SENGUPTA, 2019).

#### 4 Paradoxo do Poder Hegemônico

Espera-se que os próximos combates sejam marcados por engajamentos na órbita terrestre, velocidade hipersônica e fogos de maior alcance, precisão e letalidade. A luta será travada, simultaneamente, por atores estatais e não estatais, em águas internacionais, no domínio cibernético e em megacidades, onde hordas de jovens e crianças, confinadas em espaços segregados densamente povoados, serão cooptadas por práticas de violência abjeta, em um ambiente de caos, anomia e barbárie. Forças irregulares, mercenários e robôs militares autônomos, em meio a civis inocentes, protagonizarão as próximas batalhas, em detrimento dos enormes contingentes de “cidadãos soldados” legados da Revolução Francesa e que caracterizaram as principais guerras do século XX.

Forças militares norte-americanas, provavelmente, serão requeridas para desempenhar um papel estratégico importante nas fases que antecedem a deflagração de uma guerra total ou no pós-conflito. Decerto, serão exigidas capacidades sofisticadas em múltiplos domínios contestados por adversários com poderio bélico equiparado. Mas, muito dificilmente, travarão um combate convencional de larga escala em toda sua plenitude, como advogam os mais ortodoxos discípulos de Clausewitz (VISACRO, 2019c, p. 23). Vide figura 3:

Figura 3 – Relação entre os papéis estratégicos do Exército e as fases conjuntas.



As setas indicam a maior probabilidade de emprego de forças norte-americanas

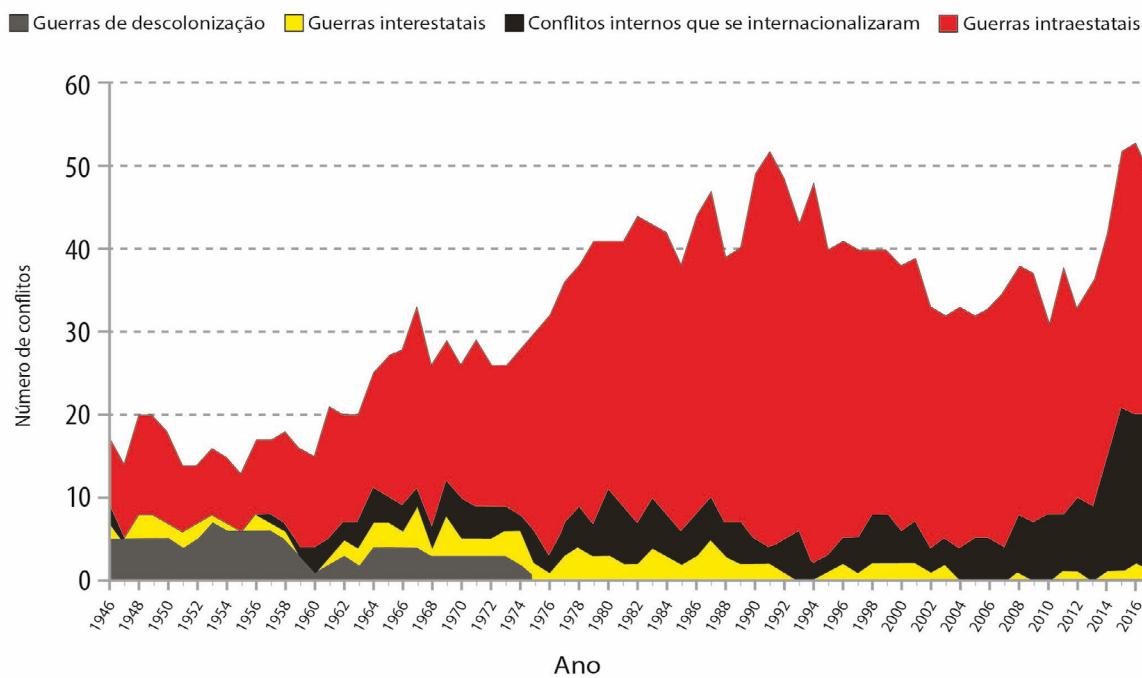
Fonte: Adaptado de United States (2017a).

De acordo com David Kilcullen (2013, p. 103, tradução nossa):

Conflitos entre Estados sempre foram relativamente raros e estão se tornando cada vez menos frequentes. Por outro lado, a guerra irregular tem sido historicamente a principal forma de violência organizada ao redor do planeta e é provável que continue assim [...]. Com o arrefecimento das guerras no Iraque e no Afeganistão, o renovado foco dos Estados Unidos em ameaças convencionais só irá reforçar essa tendência, uma vez que a supremacia militar norte-americana significa que nenhum inimigo, no seu juízo perfeito, irá preferir lutar uma guerra convencional contra as forças norte-americanas, e isso induz todos os seus potenciais adversários – estatais ou não – ao uso de métodos irregulares [...]. Em particular, os governos que adquirirem armas nucleares, as quais lhes permitirão dissuadir ataques convencionais, deverão patrocinar “guerras por procuração” contra seus oponentes.

O expressivo incremento de conflitos irregulares, nas décadas que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, respalda a afirmação de Kilcullen. Como resultado da frenética corrida armamentista entre as forças da OTAN e do Pacto de Varsóvia, chegou-se a um impasse estratégico, definido segundo a teoria da “Destrução Mútua Assegurada” – sugestivamente conhecida pelo acrônimo MAD, na sigla em inglês. Ou seja, o equilíbrio dos vastos arsenais atômicos de ambas super potências, EUA e a União Soviética, elevou os riscos de um confronto direto na Europa a patamares simplesmente inaceitáveis, fazendo do Terceiro Mundo o verdadeiro campo de batalha da Guerra Fria, como demonstra a figura 4 (VISACRO, 2009, p. 23-25).

**Figura 4 – Natureza dos conflitos armados entre 1946 e 2017.**



Segundo o general Álvaro de Souza Pinheiro (2008, n.p.), do Exército Brasileiro, “a probabilidade de conflitos de maior intensidade entre Estados nacionais desenvolvidos está decrescendo sensivelmente; mesmo que se aceite a possibilidade realística da eclosão de confrontações armadas entre atores estatais, o mais provável é que empreguem métodos assimétricos de guerra”. Em um artigo para o *Washington Post*, o colunista Max Boot foi ainda mais enfático, assegurando que os Estados Unidos estão, simplesmente, se preparando para lutar a guerra errada (BOOT, 2018).

Na verdade, os soldados norte-americanos se vêem presos em um paradoxo, que poderíamos chamar de “paradoxo do poder hegemônico”. Isto é, os Estados Unidos são obrigados a envidar esforços e investimentos expressivos, a fim de obterem uma superioridade bélica incontestável, que lhes dá, apenas, a certeza de que lutarão em conflitos situados abaixo do espectro da guerra total. Afinal, como observou o general britânico Rupert Smith (2008, p. 10), “o adversário costuma jogar com as nossas fraquezas e não com os nossos pontos fortes”. De certa forma, o general Michael Lundy e o coronel Richard Creed (2018, p. 21, tradução nossa) admitem essa aparente contradição ao afirmarem que “o Exército não pode se dar ao luxo de focar, apenas, no combate terrestre em larga escala às expensas de outras missões requeridas pela nação, mas, ao mesmo tempo, não pode se permitir estar despreparado para esse tipo de operação em um mundo, cada vez mais, instável”.

O maior perigo, neste contexto, está na possibilidade de os líderes norte-americanos se deixarem atrair para uma disputa tecnológica, armamentista e geopolítica, cuja intensidade e amplitude levem à super extensão e virtual esgotamento dos recursos e capacidades dos EUA, a exemplo do que aconteceu com a União Soviética durante a Guerra Fria. Rússia e China sabem disso e apostam no ritmo da competição, além do contínuo engajamento norte-americano ao redor do planeta, como meio para exaurir paulatinamente seu adversário ocidental.

É temerário, também, que os soldados profissionais cedam à tentação de se dedicarem exclusivamente (ou quase exclusivamente) às operações de combate em larga escala, em detrimento de outras capacidades, como a guerra não convencional e a contrainsurgência, por exemplo. Na verdade, um exército que esteja preparado, apenas, para as grandes batalhas de atrito representará mais um estorvo do que um trunfo diante dos cenários “voláteis, incertos, complexos e ambíguos” do século XXI. Ou seja, o Exército dos EUA deve, necessariamente, ser capazes de realizar rápida transição entre conflitos que apresentem níveis variáveis de intensidade, lutando em um ou mais teatros de operações simultaneamente. Mas, além disso, ele deve demonstrar aptidão para travar as guerras regular e irregular no mesmo local, ao mesmo tempo e com a mesma proficiência, como determinou o Chefe do Estado-Maior do Exército, general Mark Milley (MILLEY; SPER, 2018a, 2018b). Isso exige que as competências necessárias para sobrepujar adversários estatais e não estatais sejam, concomitantemente, desenvolvidas ao longo de todo o processo de preparo profissional da Força e não de forma segregada, como tem sido usual.

Convém destacar que, embora o manual *FM 3-0 Operations* atribua, de forma explícita, ênfase ao combate convencional entre forças regulares de maior envergadura, a doutrina expressa em suas páginas não segregá operações de “guerra” e “não guerra”, admitindo a possibilidade de que o Exército, no desempenho de todos os seus papéis estratégicos (figura 3), engaje-se em ope-

rações de contrainsurgência, ajuda humanitária, assistência militar, dentre outras, no contexto de operações de estabilidade mais amplas.

## 5 O.K. Curral

O conceito de Operações em Múltiplos Domínios tem como ideia central o desenvolvimento de capacidades que permitam às forças do Exército penetrar e desintegrar, quando necessário, os sistemas A2-D2 inimigos e, depois, explorar a liberdade de manobra resultante, a fim de alcançar os objetivos estratégicos (UNITED STATES, 2018, p. vii). Essa concepção tende a realçar, sobremaneira, a importância da vitória logo na primeira batalha como pré-requisito para a permanência das forças no interior do teatro de operações.

O fator tempo também é crucial. Conflitos de baixa intensidade podem perdurar por muitas décadas de forma inconclusiva, mas a aquiescência da opinião pública em relação ao emprego massivo do poderio bélico repousa, dentre outras coisas, na perspectiva de uma campanha curta. Ademais, armas hipersônicas, inteligência artificial, ataques cibernéticos, informações instantâneas e outras inovações tecnológicas imprimem um ritmo aos acontecimentos muito superior ao tempo de reação humano, aumentando exponencialmente a velocidade dos engajamentos (UNITED STATES, 2017b, p. 15). Decerto, as burocracias tradicionais não serão ágeis o suficiente para acompanhar a dinâmica do combate.

Tudo isso leva a crer que um eventual conflito de maior envergadura, em um futuro próximo, não admitirá “nova derrota no passo de Kasserine”<sup>5</sup>. Ou seja, o primeiro confronto pode ser decisivo em virtude de suas implicações estratégicas. Portanto, é natural que esse conjunto de circunstâncias contribua para o desenvolvimento de uma mentalidade do tipo “duelo no O.K. Curral”<sup>6</sup> – uma cultura orientada para um embate efêmero, derradeiro e definitivo entre as forças do bem e do mal. De certa forma, a própria terminologia em uso já expressa um pouco dessa crença. Se referir à usual batalha de atrito como “ação decisiva”, por exemplo, pode induzir subliminarmente os incautos a privilegiarem suas necessidades táticas em detrimento de considerações políticas e estratégicas mais relevantes.

Entretanto, existem dois grandes problemas embutidos nessa lógica.

Primeiro, a obsessão pela vitória na batalha inicial pode precipitá-la. No período anterior a 1914, por exemplo, os militares europeus estavam convencidos de que a primeira nação a ordenar a mobilização de seus exércitos teria uma vantagem estratégica decisiva sobre seus oponentes. Assim sendo, os generais, com suas planilhas de mobilização, contribuíram enormemente para a deflagração da guerra, advogando planejamentos estratégicos que comprimiam as margens de tempo disponíveis para se tomar decisões cruciais no nível político (KISSINGER, 2012, p. 177).

5 Derrota imposta, em 1943, pelo *Afrika Korps* ao Exército dos Estados Unidos, na Tunísia. No ano anterior, tropas aliadas desembarcaram no norte da África e, até então, o progresso da campanha era satisfatório. A vitória obtida por Rommel e seus experimentados soldados tornou evidente que as tropas norte-americanas, no início de sua participação na guerra contra a Alemanha nazista, ainda careciam de melhor performance tática.

6 Famoso tiroteio ocorrido no Estado norte-americano do Arizona, em 1881, envolvendo oficiais de polícia (notadamente os três irmãos Earp) e um pequeno grupo de *cowboys* fora da lei. Este episódio do “velho oeste” tem sido retratado de forma indevida no imaginário popular como o arquétipo da derradeira luta entre o bem e o mal.

Segundo, o inimigo pode estar apto a refutar um “duelo com os irmãos Earp” ou aceitar confrontá-lo repetidas vezes. Em 1812, a recusa do general Kutuzov em oferecer uma batalha decisiva a Napoleão foi a chave do sucesso russo. Em 1941, a despeito da incapacidade do Exército Vermelho refrear o avanço inicial da Wehrmacht, nenhuma das inúmeras derrotas sofridas foi decisiva. O poder soviético de prolongar indefinidamente uma campanha de proporções inimagináveis, enquanto os recursos militares da Alemanha nazista inevitavelmente se exauriam, resultou na vitória de Stalin. No final, a superioridade qualitativa do Exército de Hitler pouco importou. Durante o conflito no Vietnã, mesmo perdendo praticamente todas as batalhas, Hanói foi capaz de sustentar, por tempo indeterminado, seu enorme esforço de guerra. Enquanto isso, o capital político de Washington se esvaiu e a coesão nacional norte-americana era colocada à prova. Tais aspectos devem ser levados em consideração diante de uma China dotada de recursos humanos e materiais aparentemente infinitos, além de líderes nacionais que, ao contrário das volúveis democracias, se mantêm obstinadamente focados em metas políticas e estratégicas de mais longo prazo.

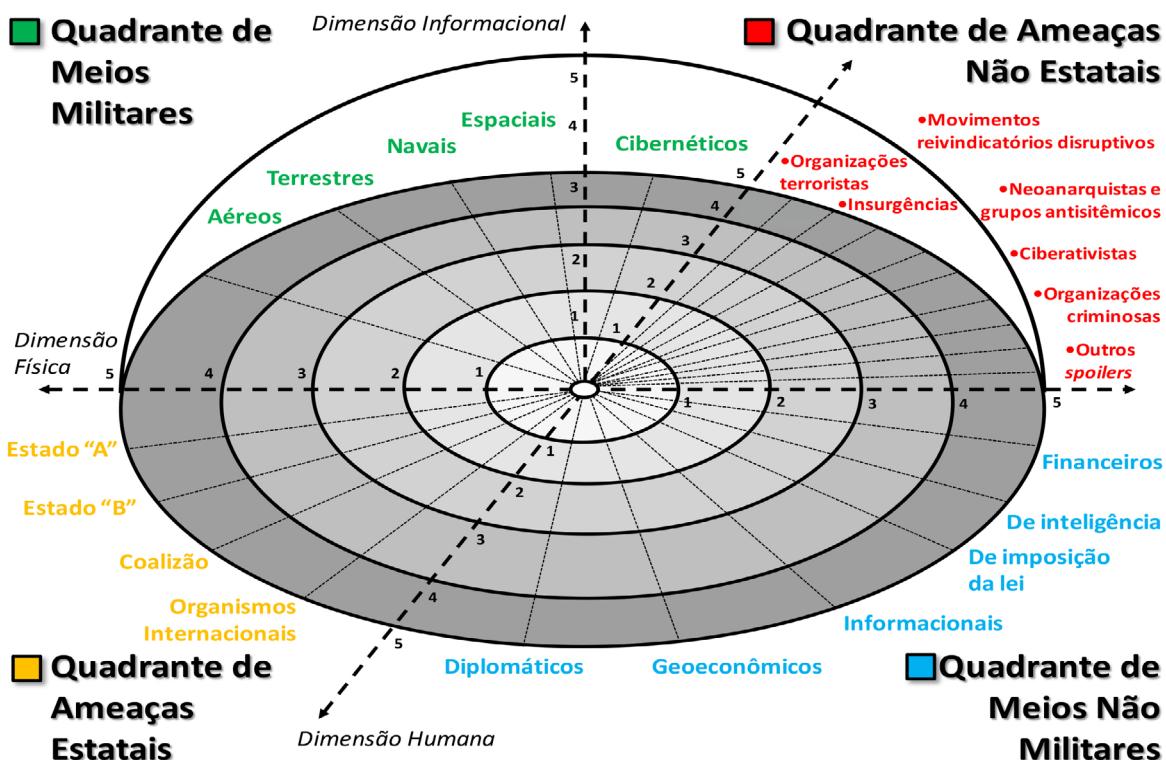
## 6 “Information Drives Operations”

O manual *FM 3-0 Operations* admite que “no conflito moderno, as informações se tornaram tão importantes quanto a ação letal para determinar os resultados das operações” (UNITED STATES, 2017a, p. 2-23, tradução nossa). Todavia, é natural que, ao priorizarem o treinamento para o combate em larga escala, os soldados atribuam maior importância às ações cinéticas. Essa ênfase, muitas vezes indevida, tende a prevalecer também no campo de batalha. Como Wilson Blythe e Luke Calhoun advertem (2019, p. 17, tradução nossa), “acabaram-se os dias nos quais o sucesso da campanha podia ser obtido somente por meio das tradicionais operações de combate. As vitórias, nos campos de batalha físicos do século XXI, serão fugazes, a menos que sejam atreladas a uma campanha de operações de informação integrada”. “Decerto, os exércitos continuarão fazendo uso da força letal – não raro, aplicando enorme capacidade destrutiva. Entretanto, se almejam alcançar a vitória deverão fazê-lo de acordo com um novo conjunto de propósitos. Trata-se de uma redefinição do foco, transpondo-o do “cinético físico” para o “estratégico informacional” (VISACRO, 2019b, p. 66).

Nada deve nos levar a subestimar a importância da aplicação do poderio bélico convencional para obtermos resultados decisivos. Entretanto, precisamos reconhecer que “as usuais ações táticas de efeito cinético na dimensão física só terão utilidade na medida em que forem orientadas para a consecução de uma meta psicológica que possa ser amplamente explorada e potencializada pela propaganda nos níveis político e estratégico, fazendo parte de um contexto informacional mais amplo. Assim sendo, torna-se imprescindível agregar valor psicológico às ações em força típicas dos combates convencionais. Caso contrário, tais ações mostrar-se-ão contraproducentes e, portanto, desnecessárias” (VISACRO, 2018, p. 138). “Vencer a guerra, por meio de operações de informação, antes de travar a batalha, tornar-se-á um imperativo; e as forças terrestres precisarão contribuir para manipular a percepção na dimensão cognitiva como elemento fundamental das operações militares” (UNITED STATES, 2017b, p. 16, tradução nossa).

A figura 5 permite identificar graficamente o quanto limitadas se tornam as ações táticas de efeito cinético na dimensão física, caso elas estejam dissociadas de todo o espectro de conflituabilidade. Tomemos como exemplo uma ação que tenha por objetivo, tão somente, a degradação do poder de combate de uma força regular oponente. Ela apresentaria um perfil linear desprovido de uma perspectiva espacial mais profunda, pois estaria restrita ao eixo horizontal do quadrante de meios militares. Ou seja, sem uma visão sistêmica mais ampla, qualquer esforço, ainda que impressionável, tende a se tornar pígio.

Figura 5 – Espectro do conflito



Fonte: Fonte: Adaptado de Visacro e Doktorczyk (apud VISACRO, 2019b, p. 65).

Sincronizar as funções de combate em múltiplos domínios pode levar à destruição das forças militares do inimigo na batalha de atrito. Porém, a vitória na guerra depende da hábil combinação de ações cinéticas e não cinéticas nas dimensões física, humana e informacional, a fim de contribuir para a consecução de um objetivo político tangível.

## 7 Conclusão

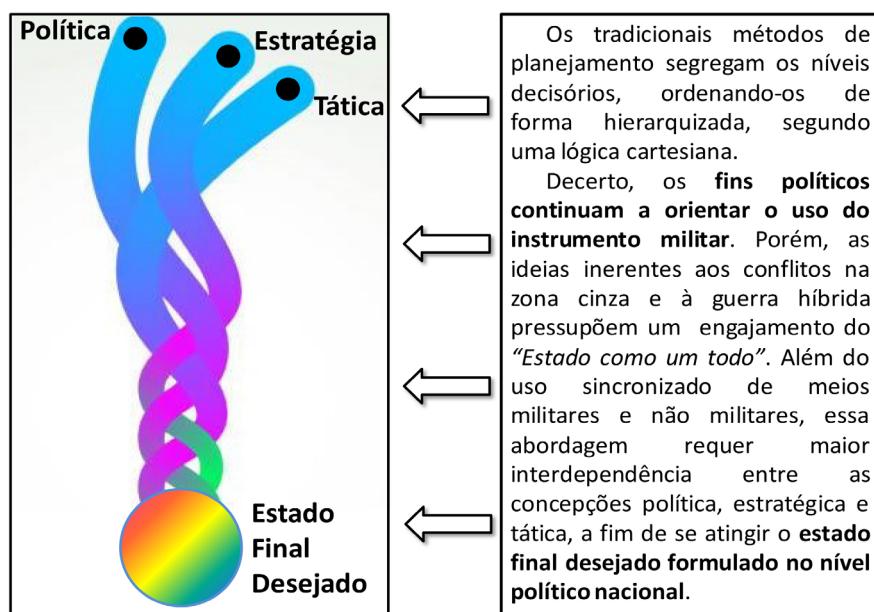
Metas políticas exequíveis devem orientar o planejamento estratégico. Por mais óbvia que essa assertiva possa parecer, a história oferece inúmeros exemplos de estadistas que empe-

nharam em vão os recursos da nação, perseguindo objetivos contraditórios ou inalcançáveis. Também, não são raros os casos nos quais a estratégia empregada se mostrou incompatível com o propósito político.

O acirramento da competição global, nos dias de hoje, se dá em um ritmo, amplitude e alcance sem precedentes. Decerto, o Gap de Suwalki não é um mero substituto para o Passo de Fulda. Ou seja, a complexidade inerente a cada problema regional, na atualidade, sugere a eficácia limitada de soluções advindas do século passado – incluindo a própria ordem internacional vigente.

Assim sendo, há que se ter cautela tanto na formulação de políticas de Estado quanto na busca por novos arranjos estratégicos. Paralelamente, o portfólio de alternativas oferecido pelo instrumento militar deve ampliar a flexibilidade no nível político nacional – não limitá-la (compare as figuras 2 e 6). Ao se opor à invasão do Iraque em 2003, o general Wesley Clark advertiu sobre os riscos de se criar expectativas exageradas acerca da utilização do poderio bélico convencional, em face da ausência de estratégias mais versáteis e menos ortodoxas. Fazendo alusão ao escritor Mark Twain, ele afirmou: “quando a única ferramenta que você dispõe é um martelo, todo problema tende a ser tratado como um prego” (CLARK, 2019, n.p., tradução nossa).

Figura 6 – Concepção política, estratégica e tática integrada



Fonte: O autor (2020).

Sem dúvida, o Exército dos EUA precisa estar pronto para prevalecer sobre seus oponentes, reafirmando sua superioridade em um combate convencional de larga escala. É inegável, também, que essa capacidade vem sendo progressivamente contestada por potências determinadas a desafiarem o *status quo*, em termos regionais e globais. Assim sendo, a preocupação com o agravamento de uma crise que possa conduzir à guerra total é lícita e, portanto, não admite negligência. Todavia, não pode eclipsar aquilo que o TRADOC con-

sidera o primeiro problema operacional: como a força conjunta desempenhará seu papel de forma pró-ativa, adaptável e eficaz na acirrada competição que se mantém abaixo da linha de conflito? (UNITED STATES, 2018, p. viii).

As ações da “fase zero” (moldar) serão determinantes para o desfecho da crise, independentemente das proporções que ela venha a adquirir ao longo do tempo. Mesmo que o aumento das hostilidades não possa ser contido e culmine em um confronto aberto, as ações estratégicas empreendidas abaixo do espectro da guerra total não cessarão por completo. Do mesmo modo, iniciativas associadas à “consolidação dos ganhos” devem permear todos os papéis estratégicos do Exército, não se limitando apenas ao pós-conflito (UNITED STATES, 2017a, figura 1-13, p. 1-12). Isso exige enorme versatilidade do instrumento militar, além de extrema competência e genialidade dos comandantes em campanha.

Exibir superioridade bélica em múltiplos domínios é fundamental, mas, por si só, não será suficiente para dar suporte ao complexo jogo geopolítico que está pela frente:

Hoje, os requisitos mais urgentes são visualizar este amplo conjunto de desafios como algo coerente e integrado, e desenvolver um conceito estratégico global para guiar as respostas de longo prazo dos EUA e seus parceiros. Respostas específicas tomadas fora do contexto de um conceito estratégico maior podem desperdiçar recursos e gerar resultados contraproducentes. Mais do que desenvolver qualquer capacidade específica ou empreender qualquer ação particular, os EUA só vão estar totalmente em condições de enfrentar essa intensa competição abaixo do limiar da guerra [total], quando se organizarem verdadeiramente – seu pensamento, sua coordenação intra-governamental e sua implementação regional – para o desafio (MORRIS et al., 2019, p. 187, tradução nossa).

Portanto, o processo de formulação doutrinária deve prevenir o surgimento de um perigoso *gap* conceitual entre a estratégica e a tática, como já existiu no passado. Após um breve período de cega exaltação das “operações de combate em larga escala” (LSCO, na sigla em inglês), muitos analistas já reconhecem que, embora seja imprescindível, a mera ênfase na regeneração e ampliação de capacidades bélicas convencionais não trará as respostas para os complexos desafios estratégicos contemporâneos. A engenhosidade, criatividade e determinação características do soldado dos EUA, certamente, o levarão à vitória na próxima batalha. Contudo, uma abordagem heterodoxa das Operações em Múltiplos Domínios pode ser a chave para sua vitória na próxima guerra.

## Referências

ALLISON, G. **Is war between China and US inevitable?** [S. l.: s. n.], 2018. 1 vídeo (18 min). Publicado pelo canal TED. Disponível em: <https://youtu.be/XewnyUJgyA4>. Acesso em: 4 set. 2019.

ARANHA, F. Guerra híbrida: desvendando a PMC Wagner. **Defesanet**, [s. l.], 7 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2tIcqFx>. Acesso em: 1 set. 2018.

ARQUILLA, J. Perils of the Gray Zone: paradigms lost, paradoxes regained. **Prism**, Washington, DC, v. 7, n. 3, p. 118-128, maio 2018.

BITTENCOURT, P. V. Z. Política internacional do pensamento realista à teoria neorrealista: o pensamento teórico de Hans Morgenthau e Kenneth Waltz em perspectiva comparada. **Intratextos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-22, 2017.

BLYTHE JR, W. C.; CALHOUN, L. T. How We Win the Competition for Influence. **Military Review**, Leavenworth, v. 99, n. 3, p. 37-47, May/June 2019.

BOOT, M. The United States is preparing for the wrong war. **The Washington Post**, Washington, DC, 29 Mar. 2018. Disponível em: <https://wapo.st/2GgaKWs>. Acesso em: 1 set. 2018.

CAVALCANTI, M. **O trabalho**. Campinas: Instituto CPFL, 23 set. 2009. *Podcast*. Disponível em: <https://bit.ly/2vf9CAj>. Acesso em: 3 out. 2018.

CLARK, W. General Wesley Clark on Wars nails and hammers. [S. l.: s. n.], 2015. 1 vídeo (2 min). Publicado pelo canal huszar. Disponível em: <https://bit.ly/30QpRPZ>. Acesso em: 4 set. 2019.

CREED, R. What's Wrong With FM 3-0? Well, Most People Haven't Actually Read It. **Task & Purpose**, New York, 17 May 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2ujoD3z>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DESCHENES, N. Enabling Leaders to Dominate the Space Domain. **Military Review**, Leavenworth, v. 99, n. 3, p. 109-118, May/June 2019.

DRUCKER, P. **Managing in Turbulent Times**. New York: Harper Paperbacks, 1980.

FULLER, J. F. C. **A conduta da guerra de 1789 aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1966.

GALANTE, A. China lançou ao mar 16 navios de guerra no primeiro semestre de 2019. **Poder Naval**, [s. l.], 19 ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gd8UFV>. Acesso em: 3 set. 2019.

GERASIMOV, V. Contemporary Warfare and Current Issues for the Defense of the Country. **Military Review**, Leavenworth, v. 97, n. 6, p. 22-27, Nov./Dec. 2017.

GERASIMOV, V. Russian General Staff Chief Valery Gerasimov's 2018 Presentation to the General Staff Academy: Thoughts on Future Military Conflict – March 2018. **Military Review**, Leavenworth, v. 99, n. 1, p. 130-138, Jan./Feb. 2019.

HEGINBOTHAM, E.; SAMUELS, R. A New Military Strategy for Japan. **Foreign Affairs**, New York, 16 July 2018. Disponível em: <https://fam.ag/2GeKrA6>. Acesso em: 30 ago. 2018.

HOBSBAWN, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUNTINGTON, S. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.

KERSHAW, I. **De volta do inferno**: Europa, 1914-1949. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

KILCULLEN, D. **Out of the Mountains**: the coming age of the urban guerrilla. New York: Oxford, 2013.

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

LEAL, P. C. A Guerra Híbrida. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, v. 4, n. 9, p. 6-17, 4 jan. 2016. ISSN 2317-6350. Disponível em: <https://bit.ly/2RFI3Yj>. Acesso em: 17 dez. 2018.

LIANG, Q.; XIANGSUI, W. **A guerra além dos limites**: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização. [s. l.: s. n.], 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3aGStjp>. Acesso em: 23 jan. 2020.

LUNDY, M.; CREED, R. The Return of U.S. Army Field Manual 3-0, Operations. **Military Review**, Leavenworth, v. 97, n. 6, p. 14-21, Nov./Dec. 2018.

MATFESS, H.; MIKLAUCIC, M. **Beyond Convergence**: world without order. Washington, DC: Institute for National Strategic Studies/National Defense University, 2016.

MCNEILLY, M. **Sun Tzu e a arte da guerra moderna**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MILLEY, M. A.; SPER, M. T. **The Army Strategy**. Washington, DC: U.S. Army, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/2NKO7xJ>. Acesso em: 4 set. 2019.

MILLEY, M. A.; SPER, M. T. **The Army Vision**. Washington, DC: U.S. Army, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/2TLOv2D>. Acesso em: 4 set. 2019.

MORRIS, L. J.; MAZARR, M. J.; HORNUNG, J. W.; PEZARD, S.; BINNENDIJK, A.; KEPE, M. **Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone**: response options for coercive aggression below the threshold of major war. Santa Monica: RAND, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RfBuN8>. Acesso em: 22 jan. 2020.

NAÍM, M. **O fim do poder**: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser? São Paulo: Leya, 2013.

PETTERSSON, T.; ECK, K Thousand Oaks, v. 55, n. 4, p. 535-547, 2018.

PHILLIPS, P. M. Deconstructing Our Dark Age Future. **Parameters**, Carlisle, v. 39, p. 94-110, Summer 2009.

PINHEIRO, Á. S. **Crises e conflitos no século XXI**: a evolução das forças de operações especiais. [S. l.: s. n.], [2020?]. No prelo.

SENGUPTA, K. Army to form new hybrid-warfare division. **The Independent**, London, 1 Aug. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36dLtGZ>. Acesso em: 4 set. 2019.

SHWANDT, J. R. Uncovering Hidden Patterns of Thought in War. **Military Review**, Leavenworth, v. 98, n. 6, p. 18-29, Nov./Dec. 2018.

SMITH, R. **A utilidade da força**: a arte da guerra no mundo moderno. Lisboa: Edições 70, 2008.

SOUZA, M. C. B. O conceito de áreas não-governadas ou *black-spots* e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do Pós Guerra Fria. **Ensaios do IEEI**, São Paulo, n. 14, ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2NT6MHv>. Acesso em: 23 jan. 2020.

TRENIN, D. US Obsession With Containment Driving China And Russia Closer. **Carnegie Moscow Center**, Moscow, 31 July 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gb2APc>. Acesso em: 4 set. 2019.

TROXELL, J. F. Geoeconomics. **Military Review**, Leavenworth, v. 98, n. 1, p. 4-22, Jan./Feb. 2018.

UNITED STATES. Department of the Army. **Operations**. Washington, DC: U.S. Army, 2017a. Field Manual 3-0.

UNITED STATES. U.S. Army Training and Doctrine Command. **The Operational Environment and the Changing Character of Future Warfare**. Fort Eustis: TRADOC, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/37hLxH3>. Acesso em: 3 set. 2019.

UNITED STATES. U.S. Army Training and Doctrine Command. **The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028**. Fort Eustis: TRADOC, Dec. 2018. Pamphlet 525-3-1. Disponível em: <https://bit.ly/38rDvLS>. Acesso em: 22 jan. 2020.

VISACRO, A. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

VISACRO, A. **A guerra na era da informação**. São Paulo: Contexto, 2018.

VISACRO, A. Fazendo as coisas certas: segurança e defesa do Estado moderno. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-80, mar. 2019a.

VISACRO, A. O Escalão Corpo de Exército. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, v. 7, n. 19, p. 56-69, set. 2019b. ISSN 2317-6350. Disponível em: <https://bit.ly/38tmNvM>. Acesso em: 24 out. 2019.

VISACRO, A. Priorizando as operações de combate convencional em larga escala: como o Exército dos EUA pretende lutar e vencer as próximas guerras. **Military Review**, Leavenworth, v. 74, n. 1, p. 12-27, 1. trim. 2019c. Edição brasileira.

VOTEL, J. L.; CLEVELAND, C. T.; CONNETT, C. T.; IRWIN, W. Unconventional Warfare in the Gray Zone. **Joint Force Quarterly**, St. Louis, n. 80, p. 101-109, 2016.



# Estados Falidos: Da origem às intervenções das Nações Unidas no pós Guerra Fria

*Failed States: From the origin to United Nations interventions in the post-Cold War*

**Resumo:** O presente artigo tem por finalidade aprofundar o conhecimento sobre os Estados Falidos, analisando esse tema desde a sua origem até a sua utilização nos dias atuais. Para tanto, este artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é realizada uma breve ambientação sobre esse assunto, seguida da exposição do objetivo de pesquisa. Na sequência, são apresentadas as correntes de pensamento contrárias e favoráveis sobre os Estados Falidos. Posteriormente, é realizado um breve histórico sobre a evolução desse tema na sociedade. Em seguida, é feito um debate sobre o conceito de Estados Falidos e sua respectiva utilização. A próxima seção expõe as metodologias adotadas por alguns *Think Tanks* que se propuseram a mensurar a falência estatal. Na seção seguinte, discorre-se sobre a tentativa da comunidade internacional na reconstrução de determinados Estados a partir da queda do muro de Berlim. Na parte final, realizam-se reflexões sobre a utilidade e a importância dessa teoria atualmente.

**Palavras-chave:** Estados Falidos. Reconstrução estatal. ONU. Operações de paz.

**Abstract:** The purpose of this article is to deepen the knowledge about the failed states, analyzing this theme from its origin until its use today. Therefore, this article is structured as follows: initially a brief setting on this subject, followed by the exposure of the research objective. Following are the contrary and favorable currents of thought about the failed states. Subsequently, a brief history is made about the evolution of this theme in society. A debate is then held on the concept of failed states and their use. The next section outlines the methodologies adopted by some Think Tanks that set out to measure state failure. The next section discusses the international community's attempt to rebuild certain states from the fall of the Berlin Wall. In the final part, reflections are made on the usefulness and importance of this theory today.

**Keywords:** Failed States. State reconstruction. UN. Peacekeeping operations.

**Anselmo de Oliveira Rodrigues**  
Exército Brasileiro. 9ª Região Militar.  
Campo Grande, MS, Brasil.  
capanselmo98@ig.com.br

Recebido: 11 dez. 2019

Aprovado: 14 abr. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introdução

A transição da década de 1980 para 1990 representou o término de uma era e o início de outra nas relações internacionais. O colapso do regime comunista minou a aparente estabilidade que vigorava no sistema internacional, contribuindo para a eclosão de inúmeras guerras e fricções em países que, em sua grande maioria, apoiavam-se no *status quo* político que predominava até então. Esse fenômeno teve alcance e força ainda maior em Estados pertencentes ao Terceiro Mundo, que se nutriam política, militar e economicamente, do embate mundial provocado pelas duas potências da época: os Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (HOBSBAWM, 1995).

Mas a mudança não ficou restrita somente a esse aspecto, o planeta tornou-se muito mais complexo do que outrora. Akokpari destaca que a década de 1990 ficou marcada pelo aumento do número de conflitos intraestatais, possuidores das mais variadas características e motivações (AKOKPARI, 2016). Para Nay (2013), a maior parte das crises internacionais deflagradas nesse período se deu em Estados que apresentavam elevados níveis de falência estatal, localizados predominantemente na Ásia e na África. Na visão de Adekanye, as principais causas dos conflitos eclodidos nessa época foram a pobreza e a frágil realidade socioeconômica de alguns países (ADEKANYE, 1995). Já Hyden (1992), entende que o cerne das fricções ocorridas nesse período residiu na insistência de alguns Estados no monopólio dos recursos naturais existentes em seus domínios. Para Guest, a origem da maior parte desses litígios foram as causas políticas, notadamente os casos de corrupção, o desrespeito aos direitos humanos, o neopatrimonialismo e o desrespeito à democracia (GUEST, 2004). Copson (1994) interpreta essa questão sob outro prisma e infere que a principal motivação dos conflitos ocorridos após a queda do muro de Berlim estava ancorada na conturbada política étnica praticada pelas elites de alguns países.

Essa multiplicidade de posicionamentos revela a complexidade do cenário que havia se instaurado no planeta e a dificuldade na obtenção de um consenso no meio acadêmico sobre as motivações das principais crises que eclodiram no globo a partir desse período. Dessa forma, um dos termos utilizados pelo meio acadêmico para tipificar determinados Estados e que serviu de base para a elaboração de políticas públicas de algumas instituições supranacionais foram os Estados Falidos (JACKSON, 1990).

Legitimada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a comunidade internacional procurou solucionar essas crises, intervindo em diversos países. Não à toa, registrou-se na década de 1990 o maior número de missões de paz implementadas pelas Nações Unidas num período de dez anos: 37 operações de paz (OPs) (RODRIGUES; MIGON, 2017). Porém, esse aumento do número de missões de paz na década de 1990, aliado à complexidade do ambiente que havia se instaurado, provocou uma resultante incerta. Se por um lado, a ONU registrou alguns fatos bem sucedidos em suas missões de paz, por outro lado, a mesma também colheu casos de insucessos em suas OPs. Como exemplo de missões exitosas realizadas pela ONU nesse período, pode citar os casos de Namíbia e Moçambique (BIGATÃO, 2007). E como fracasso de OPs desencadeadas pela mesma instituição, tem-se as intervenções da ONU em Ruanda e na Somália (KENKEL, 2013).

Levando-se em consideração que a temática que envolve os Estados Falidos explica boa parte das crises internacionais ocorridas a partir da década de 1990, e tendo em vista a importân-

cia desse assunto na tomada de decisão das Nações Unidas para a intervenção em alguns países, a proposta desse artigo é aprofundar o conhecimento sobre a temática que envolve os Estados Falidos, analisando esse tema desde a sua origem até a sua utilização nos dias atuais. A fim de propor uma sistematização para esse estudo, este artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente é realizada uma breve ambientação sobre esse assunto, seguida da exposição do objetivo de pesquisa. Na sequência, são apresentadas as correntes de pensamento contrárias e favoráveis sobre a teoria que trata sobre os Estados Falidos. Posteriormente, é realizado um breve histórico sobre a evolução desse tema na sociedade. Em seguida, é feito um debate sobre o conceito de Estados Falidos e sua respectiva utilização. A próxima seção expõe as metodologias adotadas por alguns *Think Tanks* que se propuseram a mensurar a falência estatal. Na seção seguinte, discorre-se sobre a tentativa da comunidade internacional em reconstruir determinados Estados a partir da queda do muro de Berlim. E na parte final, realizam-se reflexões sobre a utilidade e a importância dessa teoria nos dias atuais.

## 2 As correntes de pensamento

O Estado é uma instituição que possui cerca de dez mil anos de idade. Variando de região para região, essa estrutura não se pautou por um modelo único de desenvolvimento e foi se moldando de acordo com os interesses e necessidades de cada sociedade. Essa realidade se manteve até 1648, momento que se caracterizou como o início de uma nova forma de Estado (BOBBIO, 1987). Falk (2002) nos esclarece que os pactos firmados na Paz de *Westphalia* em 1648, permitiram que os países pudessem adquirir grandes exércitos, centralizar as atividades relacionadas à burocracia e exercer autoridade soberana em seus domínios. Esses aspectos alavancaram o Estado moderno ao posto de principal ator no sistema internacional, pois destinaram exclusivamente a ele a capacidade legal de prover segurança, estabelecer leis e garantir demais direitos para a população. Dentre os diversos princípios de um Estado *Westphaliano*, dois se destacam: 1) a soberania estatal; e 2) o conceito de Estado-Nação (FALK, 2002).

No entanto, não há consenso na literatura sobre o papel e o modelo que o Estado deve adotar no mundo contemporâneo, principalmente após a globalização e a ascenção de outros atores no sistema internacional. De um lado, percebe-se que há correntes de pensamento que advogam de forma favorável sobre o protagonismo do Estado na arena internacional e que seus principais fundamentos estão calcados em 1648. De outro lado, observa-se que há correntes de pensamento que entendem que o Estado *Weberiano Westphaliano* não pode ser adotado como base para fundamentação de um modelo único e uniforme diante da atual arquitetura do sistema internacional.

Uma das principais críticas das correntes de pensamento contrárias sobre a teoria que trata sobre Estados Falidos está apoiada justamente no fato de que o termo “Estados Falidos” está cunhado no pressuposto de que todos os Estados devem caminhar para a concepção de Estado adotada pelo mundo ocidental, estando pautado pelo caráter democrático e liberal (HAGMANN; HOEHNE, 2008). Boege et al (2009) convergem com essa forma de pensamento e inserem ingredientes adicionais ao salientar que a debilidade desse conceito reside justamente na adoção da forma do Estado *Weberiano Westphaliano* como modelo a ser seguido e alcançado por todos os países do mundo.

Boas e Jennings (2007) se posicionam de forma semelhante e apontam que a fragilidade dessa teoria também se apóia no pressuposto de que todos os Estados devem adotar um modelo

único no sistema internacional. A dupla também traz ao debate informações relevantes ao afirmarem que existem muitos países que são unidades políticas, mas não adotam o modelo ocidental de Estado e que, ao serem comparados com um modelo distinto da realidade em que se encontram, tornam-se fatalmente frágeis.

Berger e Luckmann (1995) corroboram com o pensamento dos autores citados anteriormente e também não concordam com a adoção do conceito de Estados Falidos, pois afirmam que, para um Estado ser considerado falido, obrigatoriamente deve ser comparado a um modelo ideal de Estado. Estendendo ainda mais a discussão, Brooks analisa esse tema de forma mais ampla e entende que as inúmeras definições sobre Estados Falidos se apóiam em oposição aos Estados bem sucedidos, notadamente os ocidentais. Acrescenta dizendo que o problema da adoção dessa teoria pode ser explicado pela própria história, que é recheada de casos onde tentaram replicar o modelo ocidental de Estado em outros locais, cujos resultados não foram o esperado, gerando novas crises, agravando ainda mais a situação desses países (BROOKS, 2005).

Com uma postura mais pragmática, Rocha de Siqueira (2017) critica a utilização do termo e a metodologia praticada para verificar em que nível de falência estatal os países ao redor do globo se encontram. Na visão dela, a abordagem quantitativa empregada pode ser entendida também como uma forma de expressão de poder de determinados Estados.

Passando a verificar as correntes de pensamento favoráveis ao conceito de Estado Falidos, Thürer entende que esse modelo é prefeitamente aplicável, pois o mesmo serve de ferramenta para auxiliar na compreensão do desempenho do Estado em suas funções essenciais para a sociedade. Salienta ainda que esse termo não possui o caráter pejorativo, refere-se apenas a uma situação temporária que o Estado está enfrentando e que visa a, tão somente, identificar os problemas existentes para que se possam encontrar possíveis soluções (THÜRER, 1999).

Mair também advoga de forma favorável e infere que o debate sobre Estados Falidos é válido, pois pode proporcionar as seguintes contribuições: 1) os distintos pontos de vista existentes na sociedade sobre as responsabilidades de um Estado são capazes de promover um debate teórico e enriquecedor sobre as funções indispensáveis do Estado; e 2) o estudo que é realizado para identificar e mensurar a falência estatal, naturalmente leva a um diagnóstico robusto sobre o grau de falência das funções-chave de um Estado (MAIR, 2008).

Zartman se posiciona favoravelmente sobre a utilização dessa teoria, pois entende que a mesma possibilita identificar aqueles Estados que não são mais capazes de desempenhar as três funções essenciais que os caracterizam como tal: 1) o Estado como autoridade soberana; 2) o Estado como instituição; e 3) o Estado como fornecedor de segurança dentro de um determinado território. Ou seja, se um Estado encontra-se impossibilitado de desempenhar qualquer uma dessas funções, o mesmo pode ser caracterizado como falido (ZARTMAN, 1995).

Rotberg também adota o conceito de Estados Falidos, mas analisa esse tema sob outro prisma. Para ele, a falência estatal é algo mais amplo e complexo, sendo o resultado da ação de inúmeros fatores e atores que operaram por um longo período, erodindo instituições e minando a autoridade do Estado, vindo a gerar um quadro caracterizado pela estagnação econômica, pelo sectarismo político, pelo sectarismo étnico, pela corrupção de agentes públicos, pela infraestrutura decadente e pela degradação ambiental (ROTBERG, 2004).

Mazão se insere no debate e entende que a utilização do conceito sobre Estados Falidos permite obter uma visão ampla de um Estado, na medida em que essa teoria revela o desempenho das principais instituições estatais durante um determinado período. Relata ainda que o produto obtido por esse estudo é extremamente útil ao Estado propriamente dito, pois contribui diretamente na realização de planejamentos estratégicos e de políticas públicas (MAZÃO, 2011).

Em vista do que foi relatado, nota-se a existência de duas correntes de pensamento sobre os Estados Falidos: as que são favoráveis e as que são não favoráveis. Do lado da corrente contrária à adoção dessa teoria, percebe-se que o aspecto central onde converge grande parte das críticas realizadas repousa na adoção e na utilização do modelo ocidental de Estado como sendo o ideal para um país e que, a partir dessa referência, os Estados que não estiverem alinhados com esse modelo, tornam-se frágeis. Do outro lado, os que advogam de forma favorável pela adoção do conceito de Estados Falidos, constata-se que a validade desse conceito reside nos produtos que esse estudo é capaz de realizar, tais como: reflexão sobre o papel do estado, funções indispensáveis de um Estado, análise ampla do desempenho do Estado em vários setores, elaboração de políticas públicas, auxílio na tomada de decisão, dentre outros.

### 3 Estados Falidos - do final da 2ª Guerra Mundial aos dias atuais

Diversos fatos históricos se sucederam e influenciaram, em maior ou menor medida, na formação dos Estados. Podem ser incluídos nessa lista, eventos como a 1ª Revolução Industrial, a 2ª Revolução Industrial, a Conferência de Berlim em 1885, a 1ª Guerra Mundial, a 2ª Guerra Mundial, a Guerra Fria e a Globalização. No que concerne aos Estados Falidos, o entendimento sobre essa temática passa, obrigatoriamente, pela compreensão de três importantes eventos históricos e como estes se relacionam com a falência estatal: 1) o término da 2ª Guerra Mundial; 2) o término da Guerra Fria; e 3) os atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos da América (EUA), em 11 de setembro de 2001.

O término da 2ª Guerra Mundial descortinou um cenário marcado pela ascenção dos EUA e da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) aos postos de superpotências no planeta. Concomitante a esse quadro, verificou-se o declínio dos países europeus, fato que contribuiu diretamente para a eclosão de diversos processos de independência desencadeados por países, que até então eram considerados colônias européias e estavam sob a esfera de influência dos países europeus, mas que após o conflito bélico mundial, pleiteavam retirar-se do jugo colonial europeu (ROTBERG, 2004).

Como o mundo estava vivenciando a Guerra Fria, notou-se que o processo de independência dessas ex-colônias européias se deu sob a chancela do confronto ideológico. Ou seja, a autodeterminação dos povos desses países se deu ou com apoio dos EUA, ou com apoio da ex-URSS. Diante dessa realidade, percebe-se que a Guerra Fria e a independência das ex-colônias européias foram fenômenos que estavam intrinsecamente interligados, onde um se beneficiou do outro e vice-versa (SOUZA, 2010). Enquanto as superpotências precisavam aumentar a sua área de influência, as ex-colônias precisavam de apoio político para que suas independências fossem reconhecidas perante o sistema internacional. Nessa moldura, pode se inferir que a Guerra Fria possibilitou a inserção, bem como garantiu a sobrevivência de vários Estados frágeis

no sistema internacional, dada as condições em que se deram esses dois fenômenos durante a década de 1990 (CARMENT, 2003).

A fragilidade estatal ficou mais nítida em países localizados na Ásia e África, onde grande parte dos recém Estados independentes não detinham a maturidade institucional desejável, nem tampouco possuíam o senso de nação em suas sociedades. Procurando entender a nova arquitetura que havia se instaurado no planeta, particularmente no que diz respeito à condição dos países que se encontravam fragilizados nos processos de luta de libertação nacional desencadeados após a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, surgiu no início dos anos 1980, o conceito de Estados Falidos na comunidade acadêmica (SOUZA, 2010).

Durante a década de 1980, essa temática paulatinamente veio ganhando força entre as autoridades públicas e políticas. Mas foi com o término da Guerra Fria que esse tema alcançou outro patamar, vindo a fazer parte da agenda internacional de inúmeros países (BILGIN; MORTON, 2004). O aporte fornecido pelas superpotências de outrora aos recém Estados independentes no contexto do confronto bipolar havia diminuído e, em muitos locais, esse financiamento havia se extinguido. Isso fez com que outra realidade se descontinasse no âmbito desses países, qual seja: a incapacidade dos recém Estados independentes em administrar efetivamente os territórios que estavam sob suas responsabilidades (MELO, 2006).

Rotberg corrobora tal assertiva e vai além. Para ele, desde o fim da Guerra Fria um número cada vez maior de Estados está falido, principalmente na África e na Ásia e que outros têm demonstrado sinais de que podem falir (ROTBURG, 2004). Zartman converge com Rotberg e tece comentários adicionais, inferindo que a queda do muro de Berlim não apenas dissolveu a ordem bipolar, mas gerou condições para que muitos Estados colapsassem (ZARTMAN, 1995). E foi nessa dinâmica que se deu a evolução do conceito de Estados Falidos na década de 1990, caracterizada pela dissolução da ex-URSS, pelos reflexos desse acontecimento no planeta e também pelo reaquecimento das atividades da ONU.

Fukuyama (2005) insere ingredientes adicionais e relata que no período compreendido entre a queda do Muro de Berlim e o ataque às torres gêmeas em 2001, a maior parte das crises internacionais geradas pelos Estados Falidos eram de cunho humanitário e ficavam restritas somente à região onde os mesmos estavam localizados. Essa característica fez com que o sistema internacional não priorizasse em sua agenda, a questão dos Estados Falidos, pois entendia que os mesmos não representavam uma ameaça para a soberania dos principais países do mundo. Complementa essa questão, inferindo que as ações realizadas pela comunidade internacional para resolucionar esses problemas nem sempre surtiram os efeitos desejados e cita os casos da Somália, da Bósnia, da Líbia, da Ruanda e do Congo.

Mas foi no ano de 2001, com o atentado de 11 de setembro nos Estados Unidos, que o debate sobre Estados Falidos ganhou novo impulso e novas formas. Esse evento fez com que os Estados Falidos se tornassem prioridade na agenda de segurança de muitos países desenvolvidos, em especial dos EUA. Muitos especialistas estadunidenses creditaram que a origem do atentado terrorista às torres gêmeas estava baseada nas condições e no apoio que alguns Estados proporcionavam para determinados grupos terroristas. Foi nesse contexto que se deu o debate conceitual sobre os Estados Falidos, correlacionando os mesmos a outros problemas de ordem global, tais como: terrorismo, refugiados, dentre outros. Assim, as consequências advindas desse *status* deixaram de se ser apenas um problema regional, passando a se tornar

uma ameaça global, pois os mesmos apresentavam problemas como: abrigavam grupos terroristas de alcance global; eram locais instáveis que geravam inúmeros movimentos migratórios forçados e ocasionavam efeitos colaterais em outros países (SOUZA, 2010).

Diante do exposto, observa-se que esse tema sempre guardou relação direta com a dinâmica estabelecida no sistema internacional, estabelecendo uma relação mais intensa após a Guerra Fria. Nota-se que o término do aparato estatal proporcionado pelos EUA e pela ex-URSS a inúmeros países no contexto do confronto ideológico, descontinuou um cenário marcado pela complexidade e por uma falência estatal generalizada em várias partes do globo. Desde então, a temática que envolve Estados Falidos vem sendo empregada para ajudar na análise do ambiente internacional, no entendimento sobre o papel do Estado na atualidade e na contribuição para a resolução de determinados problemas de ordem global.

#### **4 Estados Falidos - a complexidade do conceito**

Mas afinal, o que são Estados Falidos? Como identificar um Estado Falido? O que leva um Estado a ser considerado falido?

Para Monteiro (2006), a publicação do artigo intitulado *Saving Failed States*, de autoria dos diplomatas Gerald B. Helman e Steven R. Ratner no consagrado periódico estadunidense *Foreign Policy*, pode ser considerado como o marco inicial de toda a discussão acadêmica que envolve os Estados Falidos. Neste artigo, os Estados Falidos são definidos como Estados que são completamente incapazes de se sustentarem como membros da comunidade internacional, pois a violência e anarquia geradas em seus limites geram efeitos colaterais como movimentos migratórios forçados, guerras, conflitos e instabilidade política, aspectos que colocam em perigo sua população e ameaçam a estabilidade dos países vizinhos (HELMAN; RATNER, 1992).

Já para Woodward (2004), o marco inicial do debate sobre Estados falidos é o estudo elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994. Em síntese, este programa instava os Estados a se prepararem frente aos novos desafios que estavam surgindo no cenário internacional após a Guerra Fria. Em vista disso, países como Noruega, Canadá e Japão, mudaram as políticas externas que estavam em curso e reorientaram as mesmas alinhando-as com os preceitos estabelecidos pelo PNUD. Como consequência disso, notou-se que as novas políticas de segurança a serem adotadas por esses países priorizavam mais as pessoas do que o Estado. Ou seja, certos fenômenos e responsabilidades que outrora não eram imputados ao Estado, com essas reorientações iniciadas após a Guerra Fria, passaram a ser caracterizados como responsabilidades estatais (JACKSON; SORENSEN, 2007). Desde então, para melhor compreender o papel do Estado nos dias atuais, surgiram vários estudos acerca do papel do Estado e o que levaria os mesmos ao quadro de falência estatal.

De acordo com Milliken e Krause, o que se espera de um Estado é que ele promova cinco valores basilares para a sociedade: segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar. Quando o Estado não consegue prover essas funções junto à sociedade, o mesmo pode ser considerado falido (MILLIKEN; KRAUSE, 2002). Jackson e Sorensen convergem com o pensamento de Milliken e Krause, e inserem ingredientes adicionais ao afirmarem que atualmente há Estados que não conseguem garantir esses valores junto à sua população, bem como não detém a legitimidade e o reconhecimento necessário para se garantirem como Estados no sistema internacional. Esclarecem-nos

ainda, que o termo cunhado para tipificar a situação desses países é o de falência ou fracasso estatal (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Já Rotberg, entende que um Estado pode ser considerado falido quando o mesmo não tem condições de tomar decisões em prol da coletividade e implementá-las. Na visão dele, essa inaptidão se dá quando o cenário interno é caracterizado pela ocorrência de violência interna generalizada e pela incapacidade do mesmo em fornecer plenamente os bens públicos básicos para seus habitantes (ROTBERG, 2004).

Nota-se que não há um conceito único e uniforme sobre os Estados Falidos no seio da comunidade acadêmica. Percebe-se que os pensamentos existentes convergem para a inaptidão do Estado em exercer as funções básicas para seus habitantes. O debate existente repousa em dois aspectos, a saber: 1) quais são as funções elementares do Estado; e 2) qual o grau de falência nas funções-chave que pode determinar se o Estado é falido ou não (MAIR, 2008). Sendo assim, procurando depreender sobre essas questões, torna-se necessário conhecer quais funções são determinantes para a falência do Estado.

Com esse propósito, Woodward (2004) analisou esse fenômeno e chegou há algumas conclusões. Na visão dele, o Estado emite alguns sinais de que está caminhando para a falência. De uma maneira geral, são três sinais elementares: 1) o primeiro e mais importante sinal repousa na limitação do monopólio sobre o uso legítimo da força ou na perda total desse monopólio; 2) o segundo sinal traduz-se na incapacidade do Estado ou até na falta de vontade de utilizar a força quando necessário; e 3) o terceiro e último sinal é quando o Estado utiliza a força de forma prematura, na medida em que o mesmo dispõe de inúmeros mecanismos para tentar solucionar o problema (financeiro, econômico, social, cultural, política, legal e moral). Em suma, nota-se que todos os sinais carregam um aspecto em comum, qual seja: a utilização legítima do monopólio da segurança.

Milliken e Krause (2002) se posicionam de forma enfática e afirmam que, dentre todas as funções exclusivas de um Estado, a mais importante é a capacidade que o mesmo possui em proteger e garantir adequada segurança para seus cidadãos. Thürer entende que um Estado pode ser considerado falido, quando as instituições que fornecem o suporte necessário para a manutenção da lei e da ordem entram em colapso, fato que leva a uma desordem interna, que normalmente vem acompanhada de um caos generalizado e de inúmeras formas anárquicas de violência (THÜRER, 1999).

Para Klare, o Estado deve exercer várias funções, sendo que a mais importante delas é a capacidade que o mesmo detém em proteger seus nacionais de ataques externos e da desordem interna. Quando um Estado já não é mais capaz de cumprir esta função, sua autoridade diminui, caminhando assim para o seu enfraquecimento (KLARE, 2010). Bates também entende que o aspecto relacionado à segurança é o bem mais valioso que o Estado deve proporcionar junto à sua população e nos esclarece informando que o mesmo pode ser caracterizado como falido quando não detém o monopólio da utilização dos meios coercitivos disponíveis (BATES, 2007). Na percepção desses autores, verifica-se que o fato determinante para a falência de um Estado está baseado em dois aspectos centrais, a saber: 1) o seu desempenho nas funções ligadas à segurança e à liberdade das pessoas, ou seja, no papel que cabe às instituições de segurança e defesa; e 2) o monopólio do uso legítimo da força.

Sob outra perspectiva, Melo entende que o principal problema dos Estados Falidos nos dias atuais está relacionado com as questões da dimensão humana, quais sejam: a existência da fome, o direito à níveis mínimos de saúde, a ocorrência de movimentos migratórios forçados, o respeito aos direitos humanos, dentre outros (MELO, 2006). Nessa arquitetura, percebe-se que

os fatores ligados à segurança humana são determinantes para verificar se um Estado é falido ou não. Ou seja, esse conceito é compreendido de forma mais ampla, pois não se limita em avaliar o desempenho do Estado somente nos setores de segurança e defesa.

De maneira distinta e complementando esse debate, Garret e Adams indicam que o termo Estados Falidos não pode ser equiparado a algumas ameaças, tais como o terrorismo, o crime organizado internacional, a proliferação de armas de destruição em massa e as crises humanitárias. Na visão da dupla, o estudo sobre Estados Falidos é válido porque revela algo importante, qual seja: essas ameaças podem ser prevenidas, pois entende que as mesmas têm maior probabilidade de ocorrer em Estados com níveis elevados de falência estatal (GARRET; ADAMS, 2004).

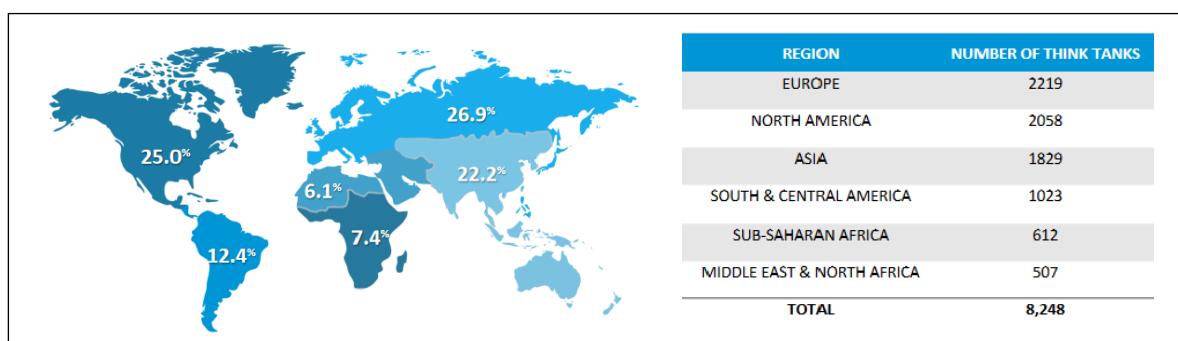
As diferentes perspectivas adotadas para tentar se compreender os Estados Falidos e o que eles representam, criam pontos de vista que se dialogam e que se complementam, pois foram lançadas com o intuito de verificar o desempenho do Estado em suas funções essenciais (HESSELBEIN, 2008). Com base no que foi descrito, ficou constatado que a maior parte dos estudos apontou que as funções ligadas à segurança e à defesa são as mais importantes de um Estado e que o colapso das instituições responsáveis por essas funções, indubitavelmente, leva um Estado a ser considerado falido. Além disso, aspectos relacionados à dimensão humana, como direitos humanos, direito à propriedade privada, dentre outros também são relevantes na verificação da eficiência do Estado junto à população.

## 5 Os *Think Tanks* - mensurando a falência estatal

Tão importante quanto identificar se um Estado é falido ou se está em vias de falir, é mensurar em que nível de falência estatal o mesmo se encontra. Em vista dessa realidade, diversas instituições se propuseram a estudar esse tema e estabeleceram vários métodos para averiguar a falência de um Estado.

Procurando conhecer tais instituições, McGann realizou uma pesquisa e mapeou todos os *Think Tanks* existentes no mundo em 2018. Nesse estudo, ele constatou a existência de oito mil, duzentos e quarenta e oito (8.248) *Think Tanks* em funcionamento no globo no ano de 2018. Além desse universo robusto, verificou-se também que essas instituições realizam pesquisas de toda ordem, abarcando desde estudos voltados para a área de segurança e defesa, passando por estudos voltados para o setor político-econômico e estudos destinados ao meio ambiente, dentre inúmeras outras áreas (MCGANN, 2019):

Figura 1 – Número de *Think Tanks* existentes em 2018 no planeta



Fonte: McGann (2019).

Devido a grande quantidade de instituições e haja vista a variedade de temas que as mesmas estudam, essa pesquisa irá discorrer somente sobre o esforço de 4 *Think Tank* que se propuseram a estudar o fenômeno da falência estatal. O primeiro *Think Tank* é o *Fund For Peace*. Essa instituição, sediada nos EUA, elabora anualmente um relatório mensurando os níveis de falência estatal de 178 países, denominado de: *Fragile States Index*. Este índice avalia, baseado em vários dados, o desempenho dos países em 12 indicadores, que estão concentrados em quatro variáveis (FUND FOR PEACE, 2019a):

**Quadro 1 – Metodologia adotada pelo *Fund For Peace***

<i>Fragile States Index</i>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>
	1. Coesão	1. Segurança
		2. Elites dominantes
		3. Insatisfação de grupos
	2. Fatores Políticos	4. Legitimidade do Estado
		5. Serviços públicos
		6. Direitos Humanos e Estado de Direito
	3. Fatores Econômicos	7. Desigualdade econômica
		8. Direitos Humanos
		9. Escassez de talentos
	4. Fatores Sociais	10. Pressões demográficas
		11. Intervenções externas
		12. Movimentos migratórios forçados

Fonte: *Fund for Peace* (2019a).

Os dados são obtidos junto às agências filiadas da ONU, ao Banco Mundial e à Organização Mundial da Saúde (OMS). Ao final, todos os 178 países são posicionados num *ranking* de falência estatal e categorizados em quatro grupos. No tocante ao *ranking*, salientam-se que as primeiras posições revelam os Estados que possuem os níveis de falência estatal mais elevados. No que concerne aos grupos, observa-se que cada grupo abriga um número de países que possuem níveis de falência estatal semelhantes, os quais são tipificados por código de cores: 1) sustentável - cor azul; 2) estável - cor verde; 3) em perigo - cor amarelo; e 4) em alerta - cor vermelha (FUND FOR PEACE, 2019a).

O segundo *Think Tank* é a *Canadian International Development Agency*. Essa instituição realizou um estudo denominado de *Country Indicators for Foreign Policy*. Esse relatório analisou o desempenho de 174 países em 10 áreas, mediante a análise de 74 indicadores. Diferentemente do *Fragile States Index*, que compara os países emitindo um *ranking* de falência estatal, o *Country Indicators for Foreign Policy* não compara os Estados e nem tampouco estabelece um *ranking*. Analisa os países individualmente e determina, tão somente, o nível de fragilidade que os mesmos se encontram em aspectos relacionados à força e fraqueza, com base em 74 indicadores (CARMENT, 2003).

O terceiro *Think Tank* é a *School of Public Policy*, da *George Mason University*, sediada nos EUA. Essa instituição também se propôs a analisar os Estados Falidos e materializou seus estudos num relatório intitulado de *Political Instability Task Force*. Um aspecto que precisa ser destacado é a ligação desse *Think Tank* com o governo estadunidense, que por

meio da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos da América (CIA), financia as atividades de pesquisa do grupo. Embora haja esse financiamento pela CIA, o *Think Tank* deixa claro que seus relatórios e apresentações não representam a visão oficial do governo estadunidense, nem da comunidade de inteligência norte-americana e nem da CIA, mas tão somente as opiniões individuais dos pesquisadores da *School of Public Policy*, da *George Mason University*.

Nesse diapasão, a proposta elaborada pela *School of Public Policy*, propõe que a estabilidade de um Estado deve ser analisada, se o mesmo consegue demonstrar efetividade e legitimidade em suas ações ao longo da história. Ou seja, para ser efetivo, o Estado deve ser capaz de fornecer suas funções essenciais, como provimento de segurança, crescimento econômico e oferta de bens públicos; e para ser legítimo, deve ser verificado se tais funções são percebidas pela sociedade como justas ou razoáveis nos termos das normas sociais correntes (GOLDSTONE et al, 2010).

Levando em consideração esses preceitos, a *School of Public Policy* privilegiou análises qualitativas voltadas para o desempenho das instituições frente aos principais desafios internos e externos que surgiram ao longo da história de um país. De uma maneira geral, a fragilidade estatal foi analisada, verificando a ocorrência ou não de quatro grandes eventos (GOLDSTONE et al, 2010):

**Quadro 2 – Metodologia adotada pela *School of Public Policy***

<b>Political Instability Task Force</b>	<b>Acontecimentos</b>	<b>Indicadores</b>
	1. Guerras Revolucionárias	Embates entre o governo e grupos organizados para tentar derrubá-lo.
	2. Guerras Étnicas	Conflitos entre o governo e grupos étnicos, religiosos ou minorias cuja meta é mudar o <i>status quo</i> .
	3. Mudanças de Regime	Mudanças abruptas na forma de governança, instabilidades políticas e existência de regimes autoritários.
	4. Genocídios e Politicídios	Políticas de governo que podem resultar na morte de grupos minoritários.

Fonte: Goldstone et al (2010).

O quadro nº 2 nos esclarece que a *School of Public Policy* se apoiou na história e utilizou a ocorrência de fatos como guerras, genocídios, politicídios e mudanças de regime num país para verificar o grau de fragilidade de um Estado, pois entende que esses fatos revelam também a incapacidade de um Estado em ser efetivo e legítimo.

O quarto *Think Tank* é o *The Brookings Institution*, um *Think Tank* estadunidense sediado na cidade de *Washington*, nos EUA. O estudo elaborado por essa instituição contou com a participação de dois pesquisadores e ficou materializado num relatório emitido no ano de 2008, denominado de *Index of State Weakness in the Developing World*. Rice e Patrick (2008) nos esclarecem que este índice avaliou o desempenho de 141 países mediante análise de 20 indicadores, concentrados em quatro setores: 1) setor econômico, 2) setor político, 3) segurança e 4) bem-estar social:

Quadro 3 – Metodologia adotada pelo *The Brookings Institution*

Setores	Indicadores
<i>Index of State Weakness in the Developing World</i>	1. Renda <i>per capita</i>
	2. Crescimento do Produto Interno Bruto
	3. Desigualdade de renda
	4. Inflação
	5. Qualidade das medidas regulatórias
2. Setor Político	6. Governo efetivo
	7. Estado de Direito
	8. Prestação de contas
	9. Controle da corrupção
	10. Classificações de liberdade
3. Segurança	11. Conflitos de intensidade
	12. Estabilidade política
	13. Golpes de Estado
	14. Abusos de Direitos Humanos
	15. Territórios afetados por conflitos
4. Bem-estar social	16. Índice de mortalidade infantil
	17. Índice de conclusão da escola primária
	18. Índice de desnutrição
	19. Percentual da população com acesso à água potável
	20. Expectativa de vida

Fonte: Rice e Patrick (2008).

O quadro anterior nos mostra que a inovação dessa metodologia está apoiada na utilização de novos indicadores para mensurar o fracasso estatal, não se limitando somente ao desempenho do país no setor de segurança. Ou seja, a utilização de indicadores voltados para a economia, para a política e para o bem-estar social são os aspectos inovadores dessa metodologia, pois revelam que esses setores possuem o mesmo peso do setor de segurança e defesa para a estabilidade de um Estado.

Pelo que foi visto, as metodologias utilizadas pelos *Think Tanks* apresentaram aspectos distintos na sua aplicação. Na verdade, elas complementam algo que já foi relatado anteriormente, qual seja: a existência de inúmeros pontos de vistas sobre Estados Falidos e o que eles representam na atual arquitetura internacional. Percebe-se também, que a maior parte das metodologias adotadas converge para mensurar o desempenho do Estado por meio de indicadores selecionados, concentrados em determinados setores, e que variam de instituição para instituição. De uma maneira geral, notou-se que os *Think Tanks* elencaram o setor de segurança, como o mais importante para mensurar a estabilidade de um Estado.

## 6 A (re)construção de Estados - colocando a teoria em prática

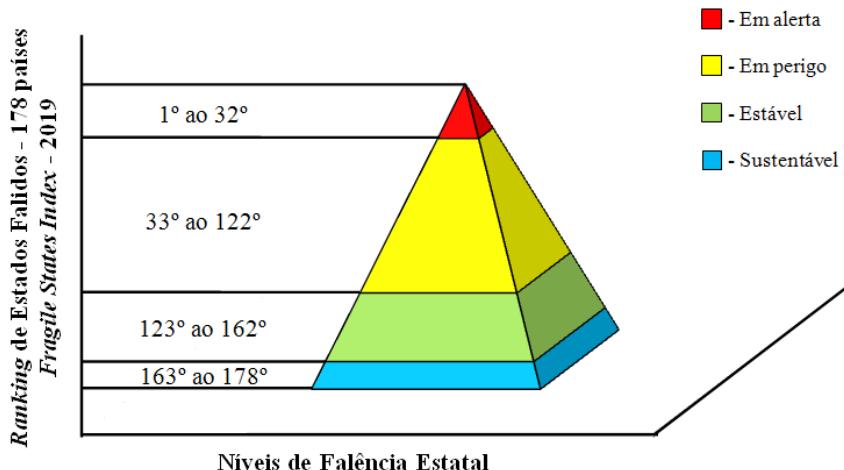
Mas como se deu a tentativa da comunidade internacional em reconstruir determinados Estados a partir da queda do muro de Berlim? Tendo como *core* o regime democrático, a ONU

liderou esse processo e interviu em vários países. Em linhas gerais, essa intervenção contemplava diversas ações, tais como: ajuda financeira, apoio político, emprego de missões de paz, dentre outras. Com 57 operações de paz desencadeadas em 35 países após o término da Guerra Fria, as OPs tornaram-se a ferramenta mais utilizada pela ONU para reconstruir os Estados. Em síntese, essas missões procuravam dar o aporte necessário para o fortalecimento das principais instituições dos países anfitriões (UNITED NATIONS, 2019a).

Fukuyama (2005) tece detalhes adicionais e infere que o processo de reconstrução desencadeado pelas Nações Unidas tinha três fases, a saber: 1) a primeira fase era marcada pelo emprego da força militar pelas tropas da ONU até estabilizar os locais em conflito; 2) a segunda fase caracterizava-se pelo estabelecimento de uma coalizão composta por diversos países, que assumia boa parte ou a totalidade das funções de governança do Estado Falido e que, na tentativa de reconstruí-lo, exportava as melhores práticas de suas instituições; e 3) a terceira e última fase, era a retirada da coalizão no Estado e a devolução ao mesmo, do controle de todas as instituições estatais.

Foi dessa forma que a comunidade internacional tentou resolucionar as crises que eclodiam ao redor do globo. Como a maior parte dessas instabilidades ocorreu em Estados que apresentavam elevados níveis de falência estatal, Easterly (2001) aponta que todas as OPs onusianas foram realizadas nesses locais, os quais se encontram situados nas seções vermelha e amarela da figura a seguir:

Gráfico 1 – A Pirâmide dos Estados Falidos



Fonte: Elaboração própria, com dados do Fund for Peace (2019b).

De acordo com a figura anterior, a cor vermelha representa o grupo de Estados de mais alto risco para a sociedade, pois abriga os países que possuem os maiores níveis de falência estatal. Por sua vez, a cor amarela representa o grupo de Estados que também estão em risco, porém numa escala inferior que o grupo anterior e por isso devem receber atenção especial da sociedade (FUND FOR PEACE, 2019b).

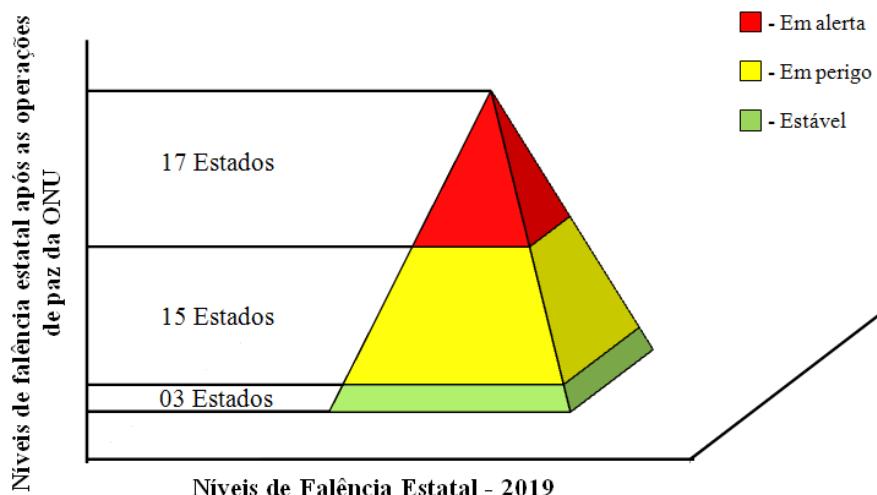
No entanto, a simples aplicação dessa metodologia não foi suficiente. O término da Guerra Fria gerou novos desafios para as OPs. Os problemas enfrentados pelos capacetes azuis nos

países anfitriões se tornaram mais complexos. Os conflitos locais de outrora deram lugar à globalização, que dentre inúmeros aspectos, possibilitou maior circulação de pessoas e com o surgimento da *internet*, eliminou diversas fronteiras. Ou seja, as crises que antes eram locais, com as brechas geradas pela globalização, haviam se tornado globais (RODRIGUES; MIGON, 2019).

Por mais boa vontade que existisse, as Nações Unidas não estavam preparadas para enfrentar essa nova realidade conjuntural. Com metodologia ineficaz, a ONU não obteve o sucesso esperado em todas as suas missões. Pelo contrário, houve casos de insucesso nessa empreitada. Além de complexo, reconstruir um Estado demanda tempo. Fatores ligados aos valores culturais da população, as normas sociais existentes e à demanda interna por instituições são apenas alguns, dos inúmeros fatores que deveriam ser considerados no processo de reconstrução estatal conduzido pelas Nações Unidas.

Assim, Easterly (2001) aponta que foi bastante comum um país receber auxílio externo por um determinado período e, posteriormente, apresentar índices semelhantes ou até mesmo piores, do que possuía antes da intervenção internacional. Por sua vez, Van de Walle (2001) relata que, mesmo recebendo apoio da ONU, diversos países apresentaram retrocesso no desempenho de suas principais instituições. O gráfico nº 2 elucida esses aspectos, apresentando os níveis atualizados de falência estatal dos 35 países que tiveram OPs da ONU em seus territórios após a Guerra Fria:

Gráfico 2 – A falência estatal após as operações de paz



Fonte: Elaboração própria, com dados do DPKO e do Fund for Peace (2019b).

De acordo com o gráfico nº 2, dos 35 Estados que tiveram missões de paz da ONU em seus territórios, apenas 03 (Sérvia, Croácia e Kwait) encontram-se estáveis atualmente. Os demais 32 países continuam com níveis de falência estatais elevados e permanecem representando riscos para a sociedade atualmente. Ademais, o gráfico nº 2 revela que nenhum dos 35 países encontra-se sustentável nos dias de hoje. Com as devidas precauções, pode-se dizer que após a Guerra Fria, as OPs onusianas só proporcionaram estabilidade duradoura em apenas 8,57% dos locais onde se fizeram presentes.

Com números tão expressivos, pode-se inferir que a ONU não logrou o sucesso esperado na resolução das crises internacionais eclodidas após a Guerra Fria. Com a proposta calcada

em reconstruir determinados Estados considerados falidos, as Nações Unidas não corresponderam à expectativa depositada pela comunidade internacional nos seus trabalhos, pois não foram capazes de gerar a tão proclamada e esperada paz duradoura em 91,43% dos locais onde interviu após a Guerra Fria.

## 7 Conclusões

Estados Falidos é um tema bastante sensível, pois tem a capacidade de taxar, de forma positiva ou negativa, os principais atores do sistema internacional: os Estados. Não foi pelo acaso que esse estudo apontou a existência de duas correntes de pensamento na comunidade científica: as que são favoráveis e as que não são favoráveis pela utilização do termo: Estados Falidos. O principal aspecto que diverge acadêmicos, políticos e cientistas dessas duas correntes de pensamento repousa na utilização do modelo ocidental de Estado, uma vez que não concordam como sendo a referência a ser seguida por todos os países do mundo.

Divergências a parte, verificou-se que esse assunto guarda estreita relação com a sociedade desde 1648, por ocasião da Paz de *Westphalia*. Entretanto, um episódio ocorrido no final do século XX foi determinante para a mudança de *status* e inserção desse tema na agenda de inúmeros países: a Guerra Fria. Os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 impulsionaram uma temática que já se apresentava de forma crescente durante a década de 1990, pois boa parte da comunidade científica apontava que alguns Estados davam apoio e suporte a determinados grupos terroristas, bem como indicava que esses mesmos Estados também eram os responsáveis por outros problemas de ordem global, tais como os movimentos migratórios forçados e os efeitos colaterais advindos desse fenômeno.

Um aspecto que precisa ser destacado foi o esforço realizado pela comunidade acadêmica e por alguns *Think Tanks*, no sentido de mapear e ranquear a fragilidade estatal nos países, o qual revelou a divergência existente nos debates atualmente. Se de um lado, verificou-se que a maior parte dos cientistas e dos *Think Tanks* elencaram o setor da segurança e defesa como sendo o mais importante de um Estado. De outro lado, constatou-se que os mesmos *Think Tanks* analisados seguiram caminhos distintos e desenvolveram metodologias próprias para mensurar os níveis de fragilidade nos Estados.

Essa divergência não foi obstáculo para que a ONU utilizasse essa teoria para embasar sua tomada de decisão em intervir em determinados locais. Entretanto, quando as Nações Unidas resolveram colocar essa teoria na prática, verificou-se que a realidade foi mais dura do que se pensava. Sob o *slogan* da reconstrução estatal por meio de missões de paz, observou-se que a ONU cometeu mais erros do que acertos em suas intervenções mundo afora e não correspondeu à expectativa depositada pela comunidade internacional. A paz duradoura prometida pelas Nações Unidas só foi possível em 8,57% dos locais em que a instituição esteve presente após a Guerra Fria. Em que pese os esforços realizados pela ONU no sentido de melhorar a sua atuação nos locais em conflito, esse estudo sugere que a metodologia empregada pela instituição em missões de paz seja revisada e adaptada continuamente. Fatores culturais, políticos, históricos e sociais são elementos indispensáveis nessa metodologia.

Polêmicas e insucessos a parte, entende-se que o esforço realizado por alguns *Think Tanks* gera um diagnóstico consistente do Estado em vários campos do poder, pois analisa o desempenho do mesmo por meio de indicadores econômicos, sociais, militares e políticos, os quais são obtidos de suas principais instituições. Em que pese os fracassos obtidos pela ONU em missões de paz, esse artigo destaca que o grande *core* dessa teoria (Estados Falidos) repousa na aplicação correta dos estudos realizados pelos *Think Tanks*, os quais podem auxiliar na elaboração de políticas públicas adequadas, num planejamento estratégico estatal consistente e na consciência situacional sólida de um Estado, fatores essenciais para o progresso e para o crescimento de um Estado-Nação.

## Referências

- ADEKANYE, J. B. Structural adjustment, democratization and rising ethnic tensions in Africa. **Development and Change**, Hoboken, v. 2, n. 26, p. 335-374, 1995.
- AKOKPARI, J. **Africa do Sul e a arquitetura de paz e segurança na União Africana: velhas responsabilidades e novos desafios**. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 30-50, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2RLb1ad>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BATES, R. H. Political conflict and state failure. In: NDULU, B. J.; O'CONNEL, S. A.; BATES, R. H.; COLLIER, P.; SOLUDO, C. **The political economy of economic growth in Africa: 1960-2000**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, v. 1, p. 249-296.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **Modernity, pluralism and the crisis of meaning: the orientation of modern man**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 1995.
- BIGATÃO, J. P. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o desafio dos conflitos armados intra-estatais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 1., 2007, São Carlos. **Anais eletrônicos** [...]. Niterói: ABED, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2VkaJtb>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- BILGIN, P.; MORTON, A. D. From 'Rogue' to 'Failed' States? The fallacy of short-termism. **Politics**, Malden, v. 24, n. 3, p. 169-180, 2004.
- BØÅS, M.; JENNINGS, K. M. 'Failed States' and 'State Failure': threats or opportunities? **Globalizations**, Abingdon, v. 4, n. 4, p. 474-485, 2007.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOEGE, V.; BROWN, M. A.; CLEMENTS, K. P. Hybrid political orders, not fragile States. **Peace Review**, Abingdon, v. 21, n. 1, p. 13-21, 2009.

BROOKS, R. E. Failed States, or the State as failure? **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**, Washington, DC, v. 72, n. 4, p. 1159-1196, 2005.

CARMENT, D. Assessing State failure: implications for theory and policy. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 24, n. 3, p. 407-427, 2003.

COPSON, R. W. **Africa's wars and prospects for peace**. New York: Routledge, 1994.

EASTERLY, W. R. **The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics**. Cambridge: MIT Press, 2001.

FALK, R. Revisiting Westphalia, discovering Post-Westphalia. **The Journal of Ethics**, New York, v. 6, n. 4, p. 311-352, 2002.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUND FOR PEACE. **The methodology of the fragile States index**. Washington, DC: Fund for Peace, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3biQyBo>. Acesso em: 25 abr. 2019.

FUND FOR PEACE. **Fragile States index 2019: annual report**. Washington, DC: Fund for Peace, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2wJQg7o>. Acesso em: 27 abr. 2019.

GARRETT, B.; ADAMS, J. **U.S.-China cooperation on the problem of failing States and transnational threats**. Washington, DC: The United States Institute of Peace, 2004.

GOLDSTONE, J. A.; BATES, R. H.; EPSTEIN, D. L.; GURR, T. R.; LUSTIK, M. B.; MARSHALL, M. G.; ULFELDER, J.; WOODWARD, M. A global forecasting model of political instability. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v. 54, n. 1, p. 190-208, 2010.

GUEST, R. **The shackled continent: Africa's past, present and the future**. London: Macmillan, 2004.

HAGMANN, T.; HOEHNE, M. V. Failures of the State failure debate: evidences from the Somali territories. **Journal of International Development**, Hoboken, v. 21, n. 1, p. 1-158, 2008.

HELMAN, G. B.; RATNER, S. R. Saving failed States. **Foreign Policy**, Washington, DC, n. 89, p. 3-18, 1992.

HESSELBEIN, G. The slippery road: the imperative for State formation. **Harvard International Review**, Cambridge, v. 29, n. 4, p. 46-50, 2008.

HYDEN, G. **Governance and politics in Africa**. Boulder: Lynne Rienner, 1992.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACKSON, R. H. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JACKSON, R. H.; SØRENSEN, G. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

KENKEL, K. M. Cinco gerações de operações de paz: de “tênué linha azul” a “pintar um país de azul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3cvXefH>. Acesso em: 11 abr. 2020.

KLARE, M. T. The deadly connection: paramilitary bands, small arms diffusion, and State failure. In: ROTBERG, R. I. (ed.). **When States fail: causes and consequences**. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p. 116-134.

MAIR, S. A new approach: the need to focus on failing States. **Harvard International Review**, Cambridge, v. 29, n. 4, p. 52-55, 2008.

MAZÃO, I. O. **Situações de refúgio prolongado e Estados falidos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34Mg92V>. Acesso em: 04 abr. 2019.

MCGANN, J. G. **2018 global go to think tank index report**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RJQZwA>. Acesso em: 04 jun. 2019.

MELO, R. B. C. L. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral**. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3adZJSI>. Acesso em: 04 abr. 2019.

MILLIKEN, J.; KRAUSE, K. State failure, State collapse, and State reconstruction: concepts, lessons and strategies. **Development and Change**, Hoboken, v. 33, n. 5, p. 753-774, 2002.

MONTEIRO, L. N. **O conceito de Estados Fracassados nas relações internacionais: origens, definições e implicações teóricas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/34JkZ13>. Acesso em: 07 abr. 2020.

NAY, O. International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the Fragile State concept. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 35, n. 2, p. 210-231, 2013.

RICE, S. E.; PATRICK, S. **Index of State weakness in the Developing World**. Washington, DC: Brookings Institution, 2008. Disponível em: <https://brook.gs/2Kax6ed>. Acesso em: 17 abr. 2019.

RODRIGUES, A. O.; MIGON, E. X. F. G. Do Acordo Tripartido (1988) ao Acordo de Paz em 2002: o processo de paz conduzido em Angola. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 51-83, 2019.

RODRIGUES, A. O.; MIGON, E.X. F. G. O papel do Brasil na evolução das operações de paz. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017.

ROTBURG, R. I. The failure and collapse of nation-states: breakdown, prevention, and repair. In: ROTBERG, R. I (ed.). **When States fail: causes and consequences**. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p. 1-45.

SIQUEIRA, I. R. **Managing State fragility: conflict, quantification and power**. London: Routledge, 2017.

SOUZA, L. C. **Estados falidos: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no Brasil**. 2010. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2010.

THÜRER, D. The “Failed State” and international law. **International Review of the Red Cross**, Geneva, v. 81, n. 836, p. 731-761, 1999.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping: past peace operations**. New York: United Nations Publications, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3ev41rS>. Acesso em: 01 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping: where we operate**. New York: United Nations Publications, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2XIWyiT>. Acesso em: 01 jun. 2019.

VAN DE WALLE, N. **African economies and the politics of permanent crisis: 1979-1999**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WOODWARD, S. L. Fragile States: exploring the concept. *In: "STATES AND SECURITY"* LEARNING GROUP AT THE PEACE AND SOCIAL JUSTICE MEETING OF THEFORD FOUNDATION, Rio de Janeiro, 2004. **Proceedings** [...]. Madrid: Fride, 2004, p. 1-9. Disponível em: <https://bit.ly/2xGpkpw>. Acesso em: 02 jul. 2019.

ZARTMAN, I. W. Introduction: posing the problem of State collapse. *In: ZARTMAN, I. W. (ed.). Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority.* London: Boulder, 1995. p. 1-14.



## **DIRETRIZES PARA AUTORES E INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

Todo o processo de submissão deverá ser realizado através de nossos sistema de gerenciamento editorial, disponível em:

**<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (link reduzido: [bit.ly/cmmbr](http://bit.ly/cmmbr))**

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: **info.cmm@eceme.eb.mil.br**

O manuscrito:

1. deverá ser original e inédito;
2. não ter sido publicado ou estar em processo de avaliação por outra revista, e que uma eventual submissão a outra revista apenas ocorrerá após o retorno da avaliação;
3. não ter sido publicado uma versão substancialmente similar em anais de eventos.

### **Diretrizes para autores**

As diretrizes a seguir são fundamentais para um bom fluxo editorial. Por favor, leia atentamente as instruções para ter certeza que seu artigo atende a todos os requisitos. Os requisitos normativos completos devem ser acessados diretamente em nosso sistema.

As submissões de artigos estão abertas em fluxo contínuo. Outras publicações como entrevistas ou relatórios técnicos serão selecionados diretamente pela equipe editorial.

### **Foco e Escopo**

A Coleção Meira Mattos é um periódico interdisciplinar que publica artigos científicos relacionados a Segurança, Defesa e Ciências Militares, que promovam o diálogo entre acadêmicos e profissionais, integrando questões sobre as Forças Armadas e a Sociedade. São publicados artigos revisados por pares e, ocasionalmente, entrevistas e relatórios técnicos selecionados, sobre temas atuais e de interesse para a área.

### **Formatação**

Os trabalhos deverão ser enviados em formato Word ou RTF.

### **Estrutura**

Idioma: poderão ser submetidos artigos em português, inglês ou espanhol.

Título: o título deverá ser breve, limitado a 22 palavras (incluindo, quando houver, o subtítulo).

Resumo: com no máximo 150 palavras no idioma do texto e em inglês (quando submetido em português ou espanhol). Deverá descrever os objetivos, metodologia e resultados.

Palavras-chave: no mínimo três e no máximo cinco.

Tabelas, gráficos e imagens: sempre que possível, utilize formatos editáveis para que as traduções possam ocorrer diretamente na imagem. A qualidade das imagens deverá ser de 300dpi quando não forem próprias do Word/Excel (tabelas e gráficos). O conteúdo gráfico deverá ser incluído somente se proverem informações indispensáveis para o entendimento do artigo.

Limite de palavras: o artigo deverá possuir entre 6000 a 8000 palavras, incluindo pré-textuais e referências. Entretanto, artigos maiores ou menores poderão ser publicados desde que justificados pelo conteúdo da contribuição.

Notas de rodapé: a inclusão de notas deverá ser a mínima necessária e apenas para informações cruciais. Deverá ser incluída na mesma página da indicação da nota, não utilize notas de fim. Evite utilizar as notas para referenciar, privilegie o uso das citações autor-data diretamente no texto. Para notas de textos informativos disponíveis na Internet, de interesse do leitor e que não sejam citações diretas ou indiretas, como notícias, sites institucionais ou de empresas, documentos eletrônicos, tabelas ou dados estatísticos, deverá ser indicado o link e data de acesso, conforme exemplo a seguir:

[Texto explicativo]. Disponível em: [site]. Acesso em: [dia mês ano] abr. 2019.

Maiores informações disponíveis no site do Exército Brasileiro. Disponível em: [www.eb.mil.br](http://www.eb.mil.br). Acesso em: 02 abr. 2019.

## **Outras recomendações**

Indicação de financiamentos: deverá ser indicado como nota de rodapé do título se a pesquisa é financiada e quem financiou. Indicar também, quando houver, o número do processo. Conforme a seguinte estrutura:

Estudo/Pesquisa financiado pelo [órgão de fomento], através do [projeto/programa], [edital/processo].

Exemplo:

Estudo financiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), edital 27/2018.

Dados sobre o(s) autor(es): deverão ser informados somente nos metadados preenchidos no sistema durante a submissão do artigo. Serão publicados somente o nome completo, vínculo institucional e endereço de e-mail.

Exemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores.

Solicitamos que a titulação dos autores seja no mínimo mestrado ou similar e, preferencialmente, que um dos autores tenha título de doutor.

Documentos suplementares: Outros documentos podem ser inseridos durante a submissão para auxiliar os revisores no processo de avaliação do artigo. Entretanto, somente o artigo será publicado e disponibilizado no periódico.

## **Citações e Referências**

A CMM adota as normas brasileiras para as referências e para as citações, respectivamente ABNT 6023:2018 e 10520:2002.

Para autores não familiarizados com a norma ABNT, solicitamos que adequem o máximo possível suas citações e referências conforme os exemplos a seguir. Todas as referências e citações serão revisadas por especialistas, garantindo sua uniformidade. Entretanto, não serão aceitos artigos normalizados em outros padrões de apresentação.

Consulte os requisitos normativos completos e exemplos de referências e citações em nosso site.

## **Declaração de Direito Autoral**

A Coleção Meira Mattos (CMM) está licenciada sob as condições do Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Sob esta licença, a CMM permite:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

## **Aviso**

Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra.

## **Agradecimentos**

Agradecemos o apoio financeiro e administrativo das seguintes instituições e seus órgãos vinculados. Bem como a todos(as) os(as) funcionários(as) envolvidos que colaboraram direta e indiretamente com a Coleção Meira Mattos em 2020.

### **Ministério da Defesa**



MINISTÉRIO DA  
**DEFESA**

### **Departamento de Educação e Cultura do Exército**



### **Diretoria de Educação Superior Militar**



### **Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército**



### **EB Conhecer**



### **Escola de Comando e Estado-Maior do Exército**





# Coleção Meira Mattos

## revista das ciências militares

---

### Publicação



### Edição

