

RSDD

ISSN 2966-3830 (on-line)
ISSN 2966-3288 (impresa)

v.1, n.1/2, jul./dez. 2024

**Revista de
SEGURANÇA,
DESENVOLVIMENTO e
DEFESA**

1



Escola Superior de Defesa

Revista de

SEGURANÇA,
DESENVOLVIMENTO
e
DEFESA

v. 1, n. 1/2, Brasília, jul./dez. 2024

Disclaimer: Os textos publicados nesta revista são de caráter acadêmico e as opiniões neles contidas são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não representam, necessariamente, a posição oficial do Ministério da Defesa.

ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD)

Criada em 1º de outubro de 2021, por meio do Decreto Presidencial nº 10.806, de 23 de setembro de 2021, a ESD é uma instituição de ensino superior, ligada ao Ministério da Defesa (MD), que realiza estudos, pesquisas, extensão, difusão, ensino e intercâmbio, em temas de interesse da Defesa Nacional.

COMANDANTE

Major-Brigadeiro Médica Carla Lyrio Martins

SUBCOMANDANTE

Coronel de Artilharia Tarcilo de Arruda Proença

CHEFE DO DEPARTAMENTO ACADÊMICO

General de Brigada R1 Carlos Henrique Teche

PRÓ-REITOR DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

General de Brigada R1 Marcelo Gurgel do Amaral Silva

EDITOR-CHEFE

Prof. Dr. Oscar Medeiros Filho

EDITORA-ADJUNTA

Profa. Dra. Michele Eduarda Brasil de Sá

EDITORA ASSISTENTE

Major QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

CONSELHO EDITORIAL

Profa. Dra. Ana Flavia Granja e Barros (UnB)

Profa. Dra. Sabrina Medeiros (Univ. Lusófona de Lisboa)

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa (USP)

Prof. Dr. Julio Eduardo da Silva Menezes (ESD)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB)

Prof. Dr. Marcos José Barbieri Ferreira (Unicamp)

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini (UFRGS)

Prof. Dr. Guilherme Sandoval Góes (ESG)

Prof. Dr. Tassio Franchi (ECEME)

Prof. Dr. Claudio Rodrigues Corrêa (EGN)

Prof. Dr. Gills Vilar Lopes (UNIFA)

Prof. Dr. Augusto W. Menezes Teixeira Junior (UFPB)

REVISTA DE SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E DEFESA (RSDD)

A RSDD é uma publicação semestral da Escola Superior de Defesa (ESD) dedicada à divulgação de artigos e *policy papers* sobre temas que perpassam o campo da Defesa.

CORPO EDITORIAL

Prof. Dr. Carlos Cesar de Castro Deonísio

Profa. Dra. Cintiene Sandes Monfredo Mendes

Prof. Dr. José Roberto Pinho de Andrade Lima

Prof. Dr. Leonardo Ulian Dall Evedove

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

Profa. Dra. Selma Lucia de Moura Gonzales

Profa. Dra. Viviane Machado Caminha

Prof. Dr. Wellington Dantas de Amorim

REVISÃO TÉCNICA

Ten Cel QCO Ana Paula de Almeida Cardoso

Major QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL

Major QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

Disponível em: <https://rsdd.esd.gov.br>

Apresentação

Com grande satisfação, apresentamos a Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa (RSDD), instrumento do Ministério da Defesa (MD) que, por meio da Escola Superior de Defesa (ESD), contribuirá para o desenvolvimento da cultura de Defesa Nacional, congregando civis e militares.

Criada em 1º de outubro de 2021, a ESD é uma instituição de ensino superior, vinculada ao MD, que realiza estudos, pesquisas, extensão, difusão, ensino e intercâmbio em temas de interesse da Defesa Nacional, promovendo a excelência acadêmica, a inovação e o compromisso com a sociedade.

No contexto da inovação, lançamos a RSDD como uma importante estratégia de diálogo nacional. Com periodicidade semestral, esta publicação se dedicará à disseminação de trabalhos científicos, apresentando-se como instrumento para difusão de ideias.

Assim, a revista objetiva divulgar textos inéditos, de caráter empírico ou teórico-metodológico, que contribuam para os debates atuais relacionados à Segurança, ao Desenvolvimento e à Defesa. Com conteúdo interdisciplinar, a RSDD acolherá trabalhos divididos em três seções: a) artigos científicos – um diálogo de natureza mais acadêmica; b) *policy papers* – textos de natureza mais propositiva; e c) ensaios elaborados por personalidades renomadas, nacionais e internacionais, convidadas especialmente para o debate de temas relacionados à temática da revista.

Por sua estrutura geopolítica de potência ambiental, energética e alimentar, o Brasil merece espaços para debates sobre desafios e sobre oportunidades estratégicas em um contexto de transição global.

Dessa forma, esperamos que os textos publicados pelo periódico contribuam para aumentar a percepção sobre a importância dos assuntos relativos à soberania do País, envolvendo as pessoas e gerando uma sólida cultura de Defesa.

Agradecemos a todos pelos comentários e pelas sugestões que venham a contribuir para o aprimoramento da nossa revista.

Boa leitura!

Major-Brigadeiro Médica Carla Lyrio Martins
Comandante e Reitora da Escola Superior de Defesa (ESD)



Sumário

6 *Editorial*

Artigos

8 A disputa por Essequibo: perspectivas e impactos de um potencial conflito na América do Sul
Marcus Vinicius Gonçalves da Silva

32 O uso da Inteligência Artificial no SISFRON
Rachel Soares; Jodelmir Souza

Policy Papers

53 Impactos da ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança para a Governança dos Setores de Segurança e Defesa no Brasil: considerações iniciais
Thiago Abreu de Figueiredo; Cintiene Sandes Monfredo Mendes

64 Por uma Grande Estratégia para o Brasil
Selma Lúcia de Moura Gonzales; Oscar Medeiros Filho

77 O que aprender com a crise de Essequibo? lições para a defesa nacional
Augusto W. M. Teixeira Júnior; Horácio de Sousa Ramalho

Autores Convidados

89 A Soberania Incontornável
Francisco Rezek

99 O Instituto dos Altos Estudos de Defesa Nacional e a Academia de Defesa da Escola Militar diante dos Desafios da Reflexão Estratégica
Benoît Durieux

106 Ministério da Defesa: 25 Anos de História e Avanços
José Múcio Monteiro

Editorial

Não nos move de forma alguma a preocupação pretensiosa de sermos os mentores dos nossos chefes nem dos nossos camaradas; entramos na liça apenas com um pouco de mocidade, um pouco de estudo e a maior boa vontade, e dos nossos chefes e camaradas ambicionamos tão somente ser prestimosos auxiliares e dedicados colaboradores.

Com estas palavras encerra-se o editorial do primeiro número da revista “A Defesa Nacional”, publicado em 10 de outubro de 1913. Nesta revista, ativa até hoje e bem conhecida de quem se dedica ao estudo de problemas brasileiros e de assuntos militares, vemos desde o seu lançamento a chamada à responsabilidade de utilizar o exercício intelectual como arma para alcançar o objetivo manifesto: o de contribuir para o desenvolvimento do país, tão rico quanto ainda necessitado de transformação de suas potencialidades em realidade.

No momento em que publicamos o primeiro número da nossa revista, olhamos para aquela publicação de mais de cem anos e imediatamente nos identificamos com aquele apelo, com aquele espírito. Ainda há desafios, ainda é possível desenvolver-se mais e melhor. É sobretudo urgente refletir sobre segurança, desenvolvimento e defesa conjuntamente, a fim de reforçarmos a liça, de afiarmos a lança. Entendemos ser a reflexão e o debate sobre esses temas tão caros à nação brasileira o papel da Escola Superior de Defesa (ESD) e, por conseguinte, o da revista que agora se inicia.

A Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa (RSDD) pretende ser esse espaço de debate e difusão de ideias sobre os desafios e as oportunidades no campo da segurança nacional considerando a dimensão de potência e a estatura geopolítica do Brasil.

Para tanto, a revista será composta de três seções. A primeira apresenta artigos científicos, um diálogo de natureza mais acadêmica e de comunicação com o programa de mestrado da ESD. A segunda seção será composta de *policy papers*, de natureza mais propositiva, tratando de implicações e recomendações sobre temas relacionados à Defesa. A terceira seção será composta por ensaios e artigos elaborados por personalidades renomadas, nacionais e internacionais, convidadas especialmente para o debate de temas relacionados à temática da revista.

Convidamos nossos leitores a se unirem a nós neste esforço de pesquisa, de busca de conhecimento e de progresso científico. Apresentamos, assim, o primeiro número da Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa (RSDD), de acesso aberto para todos os leitores interessados, bem como para os autores que desejarem contribuir com suas pesquisas, submetendo seus trabalhos à avaliação dentro das normas prescritas.

Os Editores

Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa



Artigos

Esta seção contém artigos científicos produzidos por pesquisadores envolvidos com o estudo da Defesa de forma ampliada. Trata-se de um diálogo acadêmico reflexivo a respeito de temas estratégicos para o futuro da segurança nacional, considerando o amplo espectro de assuntos ligados à segurança, ao desenvolvimento e à defesa.

Nesta edição, são apresentados dois artigos científicos.

No primeiro, Marcus Vinicius Gonçalves da Silva discute a crise de Essequibo buscando compreender as questões fronteiriças entre Guiana e Venezuela e, em caso de conflito armado, os possíveis impactos para o Brasil. Intitulado, “A disputa por Essequibo: perspectivas e impactos de um potencial conflito na América do Sul”, o artigo conclui que, em caso de um conflito armado entre a Venezuela e a Guiana, a principal consequência para o Brasil seria o desencadeamento de uma crise migratória, gerada pelo deslocamento de guianenses residentes no território de Essequibo para o estado de Roraima, mais especificamente, na divisa entre Lethem (GUY) e o município de Bonfim (BRA).

No segundo artigo, Rachel Soares discute os benefícios advindo do uso da Inteligência Artificial (IA) em sistemas de vigilância de fronteiras. Intitulado “Implementação de ferramentas da inteligência artificial no SISFRON”, o artigo analisa as oportunidades de aplicação da IA como ferramenta de segurança e defesa nacional, tendo como objeto de estudo o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

*

A disputa por Essequibo: perspectivas e impactos de um potencial conflito na América do Sul

The dispute over Essequibo: perspectives and impacts of a potential conflict in South America

La disputa sobre el Essequibo: perspectivas e impactos de un conflicto potencial en Sudamérica

Le conflit autour de l'Essequibo : perspectives et impacts d'un conflit potentiel en Amérique du Sud

Data de submissão: 10 de julho de 2024

Data de aprovação: 30 de agosto de 2024

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva*

Resumo

Após a realização de um referendo realizado no mês de dezembro de 2023, e a assinatura de uma Lei pelo presidente Maduro, que anexou o território de Essequibo à Venezuela, em abril de 2024, suscitou-se a hipótese de ocorrer um conflito armado na América do Sul. Este trabalho pretende expor as questões fronteiriças protagonizadas pelos países da Guiana e Venezuela, os quais, historicamente, disputam a região do Essequibo, e compreender o panorama atual e os possíveis impactos para o Brasil. Metodologicamente, o trabalho tem uma abordagem qualitativa e descritiva, e baseia-se na Teoria da Estratégia da Dissuasão. Os resultados apontam que: i) as Forças Armadas (FA) venezuelanas têm mobilizado suas tropas e equipamentos nas regiões de Punta Barima e Ilha de Anacoco, localidades próximas à Essequibo, o que afasta, num primeiro momento, o risco de Maduro e seus Comandantes Militares, movimentarem suas tropas em território brasileiro, por via terrestre; e, ii) caso haja um conflito armado entre a Venezuela e a Guiana, a consequência mais provável para o Brasil, seria o desencadeamento de uma crise migratória, gerada pelo deslocamento de guianenses residentes no território de Essequibo para o estado de Roraima, especificamente, na divisa entre Lethem (GUY) e o município de Bonfim (BRA).

Palavras-chaves: defesa; dissuasão; Essequibo; geopolítica; operações militares.

* Doutor em Administração (PUCPR). Oficial do Exército Brasileiro. Analista do Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar da Amazônia.

Abstract

After a referendum held in December 2023 and the signing of a law by President Maduro in April 2024, which annexed the Essequibo territory to Venezuela, the possibility of an armed conflict in South America arose. This paper aims to present the border issues between Guyana and Venezuela, which have historically disputed the Essequibo region, and to understand the current scenario, and assess the potential impacts on Brazil. Methodologically, the paper adopts a qualitative and descriptive approach and is based on the Theory of Deterrence Strategy. The results indicate that: i) the Venezuelan Armed Forces (AF) have mobilized their troops and equipment in the regions of Punta Barima and Anacoco Island, locations near Essequibo, which initially mitigates the risk of Maduro and his Military Commanders moving their troops into Brazilian territory by land, and ii) in the event of an armed conflict between Venezuela and Guyana, the most likely consequence for Brazil would be the onset of a migration crisis, caused by the displacement of Guyanese residents from the Essequibo territory to the state of Roraima, specifically at the border between Lethem (GUY) and the municipality of Bonfim (BRA).

Keywords: defense; deterrence; Essequibo; geopolitics; military operations.

Resumen

Tras la celebración de un referéndum en diciembre de 2023 y la firma por parte del presidente Maduro de una ley de anexión del territorio del Essequibo a Venezuela en abril de 2024, se plantea la posibilidad de un conflicto armado en Sudamérica. El objetivo de este trabajo es exponer las cuestiones fronterizas surgidas entre los países de Guyana y Venezuela, que se disputan históricamente la región del Essequibo, y comprender el panorama actual y los posibles impactos en Brasil. Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque cualitativo y descriptivo y se basa en la Teoría de la Estrategia de Disuasión. Los resultados muestran que i) las Fuerzas Armadas (FA) venezolanas han movilizado sus tropas y equipos en las regiones de Punta Barima e Isla de Anacoco, localidades próximas al Essequibo, lo que descarta inicialmente el riesgo de que Maduro y sus mandos militares desplacen sus tropas a territorio brasileño por vía terrestre; y ii) en caso de conflicto armado entre Venezuela y Guyana, la consecuencia más probable para Brasil sería el desencadenamiento de una crisis migratoria, generada por el desplazamiento de guyaneses residentes en el territorio del Essequibo hacia el estado de Roraima, específicamente en la frontera entre Lethem (GUY) y el municipio de Bonfim (BRA).

Palabras clave: defensa; disuasión; Essequibo; geopolítica; operaciones militares.

Résumé

Après la tenue d'un référendum en décembre 2023 et la signature par le président Maduro d'une loi annexant le territoire de l'Essequibo au Venezuela en avril 2024, la possibilité d'un conflit armé en Amérique du Sud a été envisagée. L'objectif de cet article est d'exposer les problèmes de frontières qui ont surgi entre les pays du Guyana et du Venezuela, qui se sont historiquement disputés la région de l'Essequibo, et de comprendre le panorama actuel et les impacts possibles sur

le Brésil. D'un point de vue méthodologique, le travail adopte une approche qualitative et descriptive et se fonde sur la Théorie de la Stratégie de Dissuasion. Les résultats montrent que : i) les Forces Armées Vénézuéliennes (FA) ont mobilisé leurs troupes et leur équipement dans les régions de Punta Barima et de l'île d'Anacoco, des lieux proches de l'Essequibo, ce qui exclut initialement le risque que Maduro et ses commandants militaires déplacent leurs troupes vers le territoire brésilien par voie terrestre ; et ii) en cas de conflit armé entre le Venezuela et la Guyane, la conséquence la plus probable pour le Brésil serait le déclenchement d'une crise migratoire, générée par le déplacement des Guyanais vivant dans le territoire de l'Essequibo vers l'État de Roraima, plus précisément à la frontière entre Lethem (GUY) et la municipalité de Bonfim (BRA).

Mots-clés : défense ; dissuasion ; Essequibo ; géopolitique ; opérations militaires.

1 INTRODUÇÃO

A controvérsia sobre a soberania de Essequibo manteve-se estabilizada, contudo, com a descoberta de grandes reservas petrolíferas, o assunto voltou à tona na Venezuela. Além disso, em face do momento de instabilidade doméstica, e as eleições de 2024, o tema retornou com ares para mobilizar a coesão nacional, e retornar dividendos políticos para o atual governo venezuelano.

A Guiana, sem condições militares de defender sua soberania, tem recorrido aos meios diplomáticos, legais e até mesmo de potencial aliança militar com os EUA para garantir o domínio de Essequibo. Diante disso, a Venezuela parece ter retrocedido, momentaneamente, e adotado a estratégia de diálogo com a Guiana. Essa atitude tem um custo interno, pois de certa forma, demonstra um arrefecimento no ímpeto inicialmente demonstrado de anexar Essequibo.

Ademais, a interferência de grandes potências globais, como os EUA, poderá trazer novos contornos para a conjuntura de tensão, colocando em risco a estabilidade do subcontinente da América do Sul.

Ao Brasil, cabe muita atenção, considerando a manutenção da soberania territorial e a busca do exercício da liderança regional, a fim de evitar ser ultrapassado pelo poder norte-americano. As tensões entre a Venezuela e a vizinha Guiana parecem ter esfriado desde o referendo de dezembro de 2023, no qual o governo autoritário de Nicolás Maduro afirmou que a Venezuela tinha um mandato para anexar o território disputado de Essequibo administrado pela Guiana.

Cabe apontar que a exploração de petróleo na região de Essequibo é um dos pontos mais criticados pelo governo venezuelano, como por exemplo, a emissão de licenças de exploração para multinacionais que atuam na costa da região em disputa.

A crise de 2023, na Guiana Essequiba, é uma implicação da descoberta de petróleo na região, com a estimativa de produção de oito bilhões de barris, colocando-a entre os 20 países com as maiores reservas de petróleo (Griffith, 2021). Soma-se ao fato, a reeleição de Maduro no cargo de presidente da Venezuela, na disputa eleitoral de 2024, com 51,21% dos votos, seguido do candidato Edmundo González Urrutia, com 44,2%.

Diante da pressão internacional para resolver de forma pacífica a crise, os presidentes Maduro, da Venezuela, e Irfaan Ali, da Guiana, realizaram uma reunião em São Vicente e Granadinas, em 14 de dezembro de 2023, na qual assinaram a Declaração de Argyle. Nesse documento, ambos os países se comprometeram a não utilizar a força como meio de ameaça mútua.

Todavia, é provável que haja mais do que parece quando se trata da abordagem da Venezuela às negociações. Sob essa leitura, a participação da Venezuela no processo de *Argyle* representa uma ação diplomática, enquanto seu engajamento militar em comportamento provocativo age como uma base para inclinar as negociações a favor de Caracas.

As atividades das Forças Armadas (FA) venezuelanas, em janeiro de 2024, dentro do território de Essequibo e, em águas próximas observadas em imagens de satélite, sugere uma atitude ambígua de Maduro, diante do seu compromisso de resolver a disputa por meio de canais diplomáticos.

Nesse contexto, este artigo objetiva compreender as questões fronteiriças protagonizadas pelos países da Guiana e Venezuela, os quais, historicamente, disputam a região do Essequibo e, compreender o panorama atual e os possíveis impactos para o Brasil.

O artigo encontra-se estruturado em três seções, sendo que a primeira delas corresponde a esta introdução. A segunda seção dedica-se ao desenvolvimento composto pelas seguintes subseções: abordagem sobre a estratégia da dissuasão e sua relação com a presença e o aumento das capacidades do Exército Brasileiro no estado de Roraima; descrição das características geográficas do Escudo da Guiana; relato do contexto histórico, geopolítico e diplomático entre a Guiana e Venezuela pela região de Essequibo; exposição da mobilização militar venezuelana e brasileira; e, apresentação das consequências possíveis para o Brasil. E, por último, na terceira seção são feitas as considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 ABORDAGEM SOBRE A ESTRATÉGIA DA DISSUAÇÃO

André Beaufre, general francês, destacou-se como uma figura proeminente nos estudos estratégicos do século XX. Seu livro inaugural, intitulado “Introdução à Estratégia”, foi publicado em Paris em 1963, e recebeu um prefácio do capitão Basil Hart, um notável estrategista e historiador militar britânico. Hart é autor de importantes obras sobre o tema, dentre elas “Estratégia” e “O Outro Lado da Colina”.

O General Beaufre viveu durante o conturbado período da Guerra Fria, marcado pelo surgimento das armas nucleares, e pelas tensões entre os Estados Unidos, China e a antiga União Soviética, nações empenhadas em ampliar suas áreas de influência ao redor do mundo. Beaufre defendia uma estratégia global, que integrava todas as dimensões do Poder Nacional, em contraste com a visão predominante da época, que se concentrava principalmente na obtenção de vitórias militares.

Clausewitz (*apud* Farias, 2014) observa que a defesa é superior ao ataque no sentido de que tem vantagens quanto ao tempo, mas isso não significa que se trata de uma espera passiva. A defesa opõe-se ao ataque ou o repele, devendo ser utilizada apenas enquanto houver vulnerabilidade. Todavia, conforme ressalta o autor, a defesa pode alcançar tal robustez que acabe por dissuadir o inimigo.

Para Clausewitz (1996), embora o confronto seja uma ocorrência rara, não pode ser completamente descartado, o que evidencia a importância do constante preparo. Em relação ao equilíbrio de forças, o autor salienta que seria um grave equívoco concluir, a partir dessa argumentação, que um ataque temerário seria superior a uma prudência bem fundamentada, atitude que se pretende imprimir no oponente por meio da dissuasão.

Tanto no Brasil quanto no exterior, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, é reconhecido por seu papel na solução pacífica de várias disputas territoriais entre o Brasil e seus países vizinhos na América do Sul, como a Questão do Amapá com a Guiana Francesa, e a Questão do Pirara com a Venezuela (Pedrosa, 2023).

Por ocasião da Conferência de Paz de Haia, no ano de 1907, Rio Branco manifestou preocupação com o nível de treinamento e o equipamento das FA brasileiras, as quais ele considerava como elemento fundamental na formulação e execução da política externa, não obstante fossem empregadas apenas para fins de dissuasão (Pedrosa, 2023).

A relação entre a política externa e a defesa também se encontra presente no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), inferindo que “dotado de uma efetiva defesa, principalmente de uma

adequada capacidade de dissuasão, o Brasil terá condições de inibir possíveis agressões a seu território e a sua população e de defender seus interesses” (Brasil, 2012, p. 53).

Conforme a Política Nacional de Defesa (PND) de 2020, o Brasil concebe sua Defesa Nacional de acordo com alguns posicionamentos. Dentre eles, destacam-se:

[...] manter as Forças Armadas adequadamente preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir suas missões constitucionais, e prover a adequada **capacidade de dissuasão** e, [...] **sem prejuízo da dissuasão**, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos, visando encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins (Brasil, 2020, p. 21, **grifo do autor**).

Logo, a Estratégia Nacional de Defesa (END) possui o papel de orientar “os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados” (Brasil, 2020, p. 31). Para tanto, os meios de defesa são estruturados em torno de capacidades nacionais de Defesa, das quais sobressai a capacidade de dissuasão, e esclarece que

[...] configura-se como fator essencial para a Segurança Nacional, na medida em que tem como propósito desestimular possíveis agressões. Sustenta-se nas condições que possui a Nação de congregar e aplicar sua Capacidade de Proteção e Pronto-resposta, no caso de eventuais ações hostis contra a soberania e os legítimos interesse do Brasil (Brasil, 2020, p. 37).

O Estado-Maior do Exército (EME) caracteriza a dissuasão como “a manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar” (Brasil, 2023, n.p.). Assim, a dissuasão pode ser empregada pelo EB, de forma singular ou conjunta, e poderá ter caráter nacional ou peculiar da Força, de acordo com as circunstâncias em que forem implementadas.

2.2 O ESCUDO DAS GUIANAS

Do ponto de vista geográfico, Essequibo possui uma extensão territorial de 159.000 km², e está integrado ao Maciço Guianês, também conhecido como Escudo das Guianas. Localizada entre a Venezuela e a Guiana, essa área é abundante em recursos minerais como ouro, cobre, diamante e, mais recentemente, foram identificados vastos depósitos de petróleo e outros hidrocarbonetos (Figura 1).

Figura 1 – Escudo das Guianas, Arco Mineiro do Orinoco e Essequibo



Fonte: G1 Mundo (2023).

O Escudo das Guianas está localizado ao norte da América do Sul, e se estende por países como Brasil, Guiana Francesa, Suriname, Guiana e uma parte da Venezuela. No Brasil, essa região abrange áreas dos estados do Amazonas, Pará, Roraima e Amapá (Conservação Internacional, 2024).

Trata-se de uma área que se destaca pela presença significativa de espécies endêmicas da biodiversidade, ao mesmo tempo em que enfrenta sérias questões de vulnerabilidade social e ambiental, devido à ocupação desordenada, expansão da agricultura e grandes projetos de infraestrutura de transporte e energia.

Na área reivindicada pelo governo de Maduro, encontra-se o Arco Mineiro do Orinoco, uma área de mais de 111.800 km² que possui grandes reservas de minerais de alto valor agregado, como ouro, cobre, diamante, ferro, bauxita e alumínio, entre outros (Paredes, 2023).

No território, encontram-se diversos Tepuis — montanhas com topos planos e paredes extremamente verticais, predominantemente constituídas de arenito. Essas formações geológicas são algumas das mais antigas do planeta, com idade estimada entre 2 e 4 bilhões de anos. O Monte Roraima, localizado na tríplice fronteira entre Brasil, Venezuela e Guiana, constitui-se um Tepui.

Assim, Essequibo, com uma área maior do que da Inglaterra (130.279 km²), Cuba (109.884 km²) ou Grécia (131.957 km²) é um território conhecido por ter sua soberania disputada pela Venezuela e Guiana desde o ano de 1841.

2.3 ESSEQUIBO: UMA DISPUTA HISTÓRICA ENTRE GUIANA E VENEZUELA

A história da disputa territorial entre a Venezuela e a Guiana remonta ao século XIX, quando a região de Essequibo, inicialmente sob controle espanhol, passou a fazer parte da Venezuela, independente, em 1811.

Em 1814, os britânicos chegam à região, e adquirem a Guiana Inglesa, com cerca de 51.700 km², sem uma fronteira claramente definida. Somente no ano de 1840, Robert Schomburgk, é nomeado pela Grã-Bretanha para traçar a linha de fronteira, inaugurando a Linha Schomburgk, que reivindicava um território com 80.000 km², muito além dos 51.700 km² originalmente adquiridos.

Em 1841, inicia oficialmente a disputa, visto que a Venezuela denuncia incursões britânicas em seu território. Nas décadas seguintes, os Estados Unidos manifestam o interesse pela região que, por meio da chamada Doutrina Monroe, cujo *slogan* era "América para americanos", buscavam limitar a influência europeia nas Américas.

No ano de 1895, os Estados Unidos, então aliados da Venezuela, denunciam a definição britânica da fronteira e sugerem uma arbitragem internacional. O Conselho Arbitral de Paris, composto por dois juízes britânicos, dois norte-americanos e um russo, por meio da sentença emitida no dia 3 de outubro de 1899, estabeleceu que as terras à leste, até o rio Essequibo, pertenceriam à Grã-Bretanha, e que a Venezuela teria controle até a região da foz do Rio Orinoco (Serbin, 2003).

Contudo, em 1949, o advogado norte-americano Severo Mallet-Prevost publica um memorando contestando a imparcialidade dos juízes envolvidos, declarando a sentença nula e sem efeito. Em 1966, um novo capítulo se abriu com a assinatura do Acordo de Genebra entre Reino Unido e Venezuela, reconhecendo a reivindicação venezuelana e buscando uma solução para a disputa. Apesar disso, o Protocolo do Porto da Espanha, estabelecido em 1970, não conseguiu avançar em uma solução consensual.

No ano de 1981, a Venezuela denunciou o Protocolo do Porto da Espanha, e as nações envolvidas não concordaram com a mediação de um órgão internacional para resolver a

controvérsia. A intervenção da ONU, como mediadora em 1983, tampouco resultou em um acordo bilateral.

Em 2018, o conflito territorial foi encaminhado à Corte Internacional de Justiça (CIJ), marcando um novo esforço para encontrar uma resolução legal e definitiva para a disputa territorial de longa data entre Venezuela e Guiana.

A disputa histórica entre esses países vai além dos limites do território do Essequibo. Uma outra área de litígio encontra-se localizada no Mar do Caribe. Na concepção de Elias-Roberts (2014, p. 14) *“the potential for oil and gas royalties and the fact that the international maritime boundaries which are linked to international territorial boundaries are not clearly established”*, faz com que o conflito marítimo seja consequência do conflito territorial existente entre os países desde o século XIX.

Figura 2 – Território em Disputa



Fonte: BBC News Brasil (2023).

A empresa texana *Anadarko Petroleum Corporation* recebeu a concessão do governo da Guiana para explorar a região costeira de Essequibo, porém a marinha venezuelana impediu que a embarcação pertencente à empresa estado-unidense realizasse prospecções para uma futura exploração petrolífera no local (Elias-Roberts, 2014). A Venezuela alega que a exploração seria realizada em águas marítimas sob seu domínio, violando, portanto, sua Zona Econômica Especial (ZEE).

Apesar de a disputa territorial entre os dois países ter mais de um século de existência, as tensões se intensificaram a partir de 2015, quando a petroleira norte-americana *ExxonMobil* anunciou ter encontrado enormes depósitos de petróleo na costa da área disputada. A empresa multinacional americana e seus colaboradores contabilizaram 46 descobertas com a capacidade de aumentar as reservas de petróleo da Guiana para aproximadamente 11 bilhões de barris, equivalente a cerca de 0,6% das reservas globais (Ruddy, 2023).

A Guiana, país com pouco mais de 800 mil habitantes, saiu de um PIB de US\$ 5,17 bilhões em 2019, para US\$ 14,7 bilhões em 2023, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o que representa um aumento de 184%. Apenas no ano de 2022, o crescimento do PIB foi de 62% (Magnabosco, 2024).

Assim, o presidente venezuelano empenhou-se em fomentar uma mobilização nacionalista em resposta a uma crise internacional, com o intuito de criar um efeito unificador em torno da bandeira nacional – aquilo que, na literatura, é frequentemente apontado como um fenômeno que fortalece lideranças políticas em períodos de conflito internacional (Oneal; Bryan, 1995; Fernandes; Fernandes, 2024).

No dia 2 de dezembro de 2023, por meio de um referendo, os resultados apontaram que Maduro teve o apoio de 96% da população, para uma eventual ação militar para anexação da região de Essequibo. Antevendo o fato, a Guiana solicitou à CIJ, sediada em Haia, na Holanda, que o referendo não fosse realizado.

Porém, no dia 30 de novembro de 2023, a corte não havia se manifestado sobre a suposta ilegalidade da consulta popular, porém, em sentença, posicionou-se no sentido que a Venezuela não poderia tomar nenhuma medida que modificasse a situação que atualmente prevalece no território em disputa (De exercício..., 2023).

Segundo o Conselho Nacional Eleitoral venezuelano, o referendo aprovou a criação do estado da Guiana Essequiba como pertencente à Venezuela. Maduro promulgou, em 3 de abril de 2024, a Lei Orgânica para a Defesa de Essequibo (Venezuela, 2024a). O texto conta com 39 artigos que regulamentam a fundação da *Guiana Essequiba*, como é chamado o território pelos venezuelanos. O artigo 1º descreve o objeto da referida Lei:

Esta Ley tiene por objeto establecer los medios y mecanismos orientados a la defensa del territorio de la Guayana Esequiba, **actualmente usurpado por la República Cooperativa de Guyana**, como resultado del írrito Laudo Arbitral de 1899, con el propósito de asegurar la soberanía e integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela, 2024a, p. 1, **grifo do autor**).

Entretanto, Brustolin (*apud* Lopes, 2024) observa que a lei promulgada pelo presidente Maduro, não tem nenhuma validade no Direito Internacional, e não muda nada para fora da Venezuela, e que a legislação tem apenas eficácia interna, como a proibição de a população utilizar qualquer mapa da Venezuela que não tenha a região de Essequibo anexada, conforme consta no artigo 23 da referida lei (Venezuela, 2024a). Ademais, a Carta da ONU proíbe a anexação de territórios e a decisão unilateral sem passar pelo Conselho de Segurança.

Irfaan Ali, presidente da Guiana considerou ilegal o ato de Maduro, e afirmou que não permitirá a anexação do território de Essequibo pelo país vizinho. O Ministério das Relações Exteriores da Guiana emitiu um comunicado, expressando que a tentativa da Venezuela de anexar mais de dois terços do território da Guiana e torná-los parte da Venezuela é uma violação flagrante dos princípios mais fundamentais do direito internacional, e cita as Cartas da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Figura 3 – Região Oeste do Rio Essequibo



Fonte: Google Maps (2024).

Muito embora não haja registros de um conflito armado entre os dois países, deve-se considerar que o tempo dessa relação conflituosa pode estimular a busca por um resultado favorável pela Venezuela, contribuindo para uma eventual escalada do conflito.

2.4 CONTEXTO GEOPOLÍTICO E DIPLOMÁTICO DE ESSEQUIBO

Tradicionalmente, as relações para a disputa do poder são ilustradas pelo jogo de xadrez, considerando o movimento de diversas peças, a tentativa de cada competidor em visualizar os lances do adversário para anulá-los, e a projeção dos próprios lances futuros com objetivo de sobrepujar o oponente.

Segundo Nascimento (2024, p. 6), na América do Sul, “o *tabuleiro local* é moldado pela Venezuela e Guiana, porém é cabido observar que parte do estado de Roraima, localizado na região norte do país, também é passível de ser envolvida em um eventual conflito armado”¹.

O *tabuleiro regional*, considerado o continente americano, é conformado pelo poder militar e econômico predominante dos EUA, sendo que o Brasil se apresenta como um poder de segunda ordem, dadas as significativas assimetrias (Nascimento, 2024).

Em relação à Guiana, a Venezuela possui um poder militar muito superior, mas em relação ao Brasil a situação é distinta. Entretanto, cabe apontar que o Brasil, em cumprimento aos preceitos constitucionais, rege-se pela defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos (Brasil, 1988).

No tocante à diplomacia, em 14 de dezembro de 2023, ocorreu uma reunião entre os presidentes da Guiana e da Venezuela, promovida pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a Comunidade do Caribe (CARICOM), em território neutro – São Vicente e Granadinas.

Nessa reunião, com a intermediação do assessor especial da Presidência do Brasil, o diplomata Celso Amorim, os presidentes guianense e venezuelano manifestaram a intenção de buscar um consenso na disputa territorial pela região de Essequibo e de se absterem do uso ou da ameaça de uso da força, por meio da Declaração Conjunta de Argyle (Quesada, 2023; Abreu, 2024). O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Mauro Vieira, manifestou-se no sentido de reiterar o compromisso com os doze países da América do Sul, de que o Brasil preza pela solução pacífica das controvérsias (Prazeres, 2023).

¹ Os poderes militares da Venezuela, Guiana e Brasil, segundo o *Global Fire Power* (2024), respectivamente, são: 1) Venezuela - 57º/145, 2) o poder militar da Guiana sequer aparece na lista dos 145 países analisados; e, o 3) o Brasil é o 12º/145.

2.5 MOBILIZAÇÃO MILITAR VENEZUELANA

Segundo dados do *Center for Strategic & International Studies* (CSIS), a Guarda Nacional Bolivariana, em 15 de janeiro de 2024, divulgou um vídeo mostrando a preparação de uma área localizada no rio Cuyuni, na ilha de Anacoco (CSIS, 2024).

Nesse local, foram avistados materiais de construção, três veículos blindados anfíbios (APCs) V-100/150, uma balsa fluvial de grande porte, além de atividades de preparação de uma nova área ao norte, provavelmente destinada à construção de uma ponte *Mabey Compact 200* (Figura 4).

Figura 4 – Área sendo preparada pela Guarda Nacional Bolivariana na região do Rio Cuyuni



Fonte: Adaptado de Maxar Technologies (2024, tradução nossa).

Posteriormente, em 25 de janeiro, novos vídeos e imagens foram divulgadas nas redes sociais do *Ejército Bolivariano*, data que ocorreu a reunião em Brasília, com a participação dos ministros das Relações Exteriores da Guiana e da Venezuela.

As imagens do vídeo mostram um exercício sendo realizado em Anacoco, sob a coordenação do General Domingo Hernández Lárez (Venezuela, 2024b). O general lidera o Comando Operacional Estratégico das Forças Armadas Nacionais Bolivarianas (FANB), entidade que se reporta diretamente ao Presidente Maduro e ao Ministro da Defesa Vladimir Padrino López.

O General Hernández é o supervisor da construção de uma base da 11ª Brigada Blindada, em colaboração com o 6º Corpo de Engenharia da FANB, visando aprimorar a capacidade de resposta militar na área de fronteira com o estado de *Guayana Esequiba*, com o objetivo de enfrentar e deter qualquer eventualidade que represente uma ameaça à Venezuela.

Os vídeos também mostram a presença de duas aeronaves leves de transporte Arava, com capacidade de decolagem e pouso curtos, um helicóptero Mil Mi-17, uma variedade de veículos blindados, incluindo dois a três modelos, além de elementos da guarda nacional, exército e fuzileiros navais.

Na Ilha de Anacoco, há uma pista de 3,8 Km de extensão, e conta com 14 obstáculos, que será utilizada para treinar as unidades blindadas. Os vídeos produzidos e as campanhas coordenadas nas mídias sociais, sugerem que a FANB está exibindo ativamente suas atividades em Anacoco, como parte de uma operação de informação (CSIS, 2024).

Em comparação a 2021, as imagens de satélite de janeiro de 2024, revelam a expansão da base militar, sugerindo a construção de edifícios e de um posto de abastecimento, e o aumento do efetivo de aproximadamente 300 militares. Além disso, seis veículos blindados de combate também podem ser vistos, possivelmente, do modelo leve *Scorpion* e pelo menos um APC EE-11 Urutu. Novas trilhas ou estradas também foram construídas, havendo evidências de atividades de veículos sobre rodas e lagartas (CSIS, 2024).

Figura 5 – Base Militar na Ilha de Anacoco



Fonte: Adaptado de Maxar Technologies (2024, tradução nossa).

A presença de uma barcaça militar em *Tumeremo*, uma balsa fluvial pesada e tanques leves em Anacoco, demonstram a capacidade da FANB de transportar equipamentos pesados pelas hidrovias, enquanto o EE-11 Urutu, e outros APCs observados, indicam o esforço para a construção de uma capacidade anfíbia na ilha.

Esses equipamentos constituem uma ameaça para o pequeno campo de aviação guianense localizado a 140 metros do outro lado do rio, bem como para San Martín de Turumban, uma cidade fronteiriça vizinha (CSIS, 2024).

A FANB não limitou seus movimentos à Ilha Anacoco. Após a Grã-Bretanha ter utilizado o navio HMS *Trent*, em uma missão de diplomacia e treinamento de defesa, em dezembro de 2023, o presidente Maduro anunciou a operação *Nico Domingo Antonio Sifontes*. O exercício, desencadeado ao longo da costa atlântica, envolveu 5.682 militares, navios de defesa costeira e marítima, blindados e navios de desembarque de carga, veículos anfíbios, sete barcos rápidos de mísseis Peykaap III (Zolfaghar), helicópteros, 23 caças de diversos tipos, baterias de mísseis antiaéreos Buk, entre outros equipamentos (CSIS, 2024).

Os significativos recursos militares venezuelanos empregados no exercício são de magnitude diferente da presença do navio *Trent*, levemente armado, projetado para o combate à pirataria, proteção pesqueira e busca e salvamento, que estava estacionado em Barbados como parte dos esforços antinarcóticos no Caribe.

Para Hernandez-Roy *et al.* (2024), a reação exagerada de Maduro à presença do *Trent* pode ter sido um pretexto para mobilizar ativos mais próximos da fronteira com Essequibo. A redistribuição de pelo menos três barcos de patrulha rápida, armados com mísseis guiados (PTGF), da classe Peykaap III (Zolfaghar), que são barcos com mísseis antinavio de construção iraniana, rápidos e muito manobráveis, é um fator a ser considerado.

As redes sociais mostram que três dos barcos em reboques foram carregados, em 30 de dezembro de 2023, em um navio de desembarque da classe *Los Frailes*, em *Puerto Cabello*, para transporte em direção à costa atlântica da Venezuela. As imagens de satélite mostram que os barcos chegaram, entre 18 e 22 de janeiro de 2024, à principal estação da guarda costeira atlântica da Venezuela, em *Guiria*, que fica em frente a Trindade e Tobago, poucos dias antes da reunião realizada no Brasil (CSIS, 2024).

Hernandez-Roy *et al.* (2024) analisam que a intenção tenha sido de redistribuir barcos armados com mísseis para a pequena estação da guarda costeira em *Punta Barima*, localizada a apenas 69 Km de Essequibo. A base está sendo transformada de estação secundária da guarda

costeira em estação naval-aérea. Além dos barcos equipados com mísseis, a FANB implantou dois sistemas terra-ar Buk M2E, em *Guiria*, no dia 31 de janeiro de 2024.

Conforme se observa, a presença e as manobras da FANB na Ilha de Anacoco, a redistribuição de barcos equipados com mísseis, próximos do Essequibo, e a modernização de uma base naval na foz do Orinoco, possibilitam à Maduro, aumentar seletivamente a temperatura ao longo da fronteira com o Essequibo. Estrategicamente, as FA venezuelanas têm concentrado suas tropas e equipamentos em Punta Barima, e na Ilha de Anacoco, localidades vizinhas de Essequibo (Figura 6).

Figura 6 – Pontos de Concentração das FA Venezuelanas próximos à Essequibo



Fonte: Imagem extraída do Software Google Earth® em 29 jun. 2024.

Com isso, a possibilidade de haver uma escalada de conflito militar entre a Venezuela e a Guiana, fez com que no dia 2 de fevereiro de 2024, o Exército Brasileiro (EB) desse início a uma mobilização militar para o estado de Roraima.

2.6 MOBILIZAÇÃO MILITAR BRASILEIRA

Diante das ameaças de Maduro de invadir a Guiana, o Comando do Exército decidiu antecipar o envio de viaturas blindadas para Boa Vista (RR). Todavia, cabe ressaltar que o processo

de transformação do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado, no 18º Regimento de Cavalaria Mecanizado, estava previsto para 2025, conforme o Plano Estratégico do Exército 2020-2023. De tal modo, como resposta natural à atual conjuntura geopolítica da fronteira norte, a antecipação foi efetivada.

Na prática, a transformação do Esquadrão em Regimento, aumentou o efetivo de 200 para 600 militares, com o recebimento de materiais de emprego militar, como armamento e munição.

No dia 6 de dezembro de 2023, 16 Viaturas Blindadas Multitarefa Leve sobre Rodas (VBMT-LSR) 4X4 (Guaicurus) saíram de Cascavel (PR) com destino à capital roraimense. No dia 13 de janeiro de 2024, além de 50 militares, foram deslocadas mais 32 viaturas, das quais 14 Guaicurus, oito VBTP 6X6 Guarani e seis VBR 6X6 Cascavel (Bastos Júnior, 2024).

Além das viaturas, foram transferidos para o 18º Regimento de Cavalaria Mecanizado dezenas de Mísseis Superfície-Superfície 1.2 Anticarro (MSS 1.2 AC). Com o emprego de tecnologia 100% nacional, o sistema tem a capacidade de perfurar blindagens com até 500 milímetros de espessura em chapa de aço, a uma distância de 4 Km. Secundariamente, pode ser utilizado contra outros alvos compensadores, como: concentração de veículos, construções fortificadas, depósitos de combustível e ou de munição, barcos fluviais e helicópteros pairando à baixa altura (Brasil, 2024).

Segundo Feitoza (2023, n.p.), o General Soares, Chefe do Estado-Maior do Exército, à época, declarou que o aumento do efetivo em Boa Vista deveria contribuir imediatamente para a melhoria da capacidade operacional da Força Terrestre na área fronteira. O general disse ainda que

[...] a criação do Regimento, coloca o Exército em condições de responder com superioridade de meios a qualquer atuação interna e/ou externa que possa comprometer o atual estado de ordem no território nacional guarnecido pelo Comando Militar da Amazônia, com o incremento de tropa de Cavalaria Mecanizada apta a atuar em considerável parte de sua zona de responsabilidade (Feitoza, 2023, n. p.).

Porém, militares pertencentes ao Comando do Exército, consideram que a invasão das FA venezuelanas na Guiana é improvável, visto que, por via terrestre, demandaria uma incursão do regime de Maduro ao Brasil (Sassine, 2023).

Do ponto de vista estratégico, Clausewitz, em sua obra “Da Guerra”, revela que a defesa é superior ao ataque no sentido de que tem vantagens quanto ao tempo, mas isso não significa que se trata de uma espera passiva (Farias, 2014). A defesa resiste ao ataque ou o repele, de modo que somente deve ser empregada enquanto existir fragilidade.

Considerada umas das principais estratégias adotadas pelo EB, a dissuasão consiste em medidas de natureza militar, que venham a desencorajar o oponente de tomar atitudes que levem a uma escalada da crise. Ainda, conforme a END, a dissuasão deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais na região Amazônica (Brasil, 2020).

2.7 CENÁRIOS E CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL

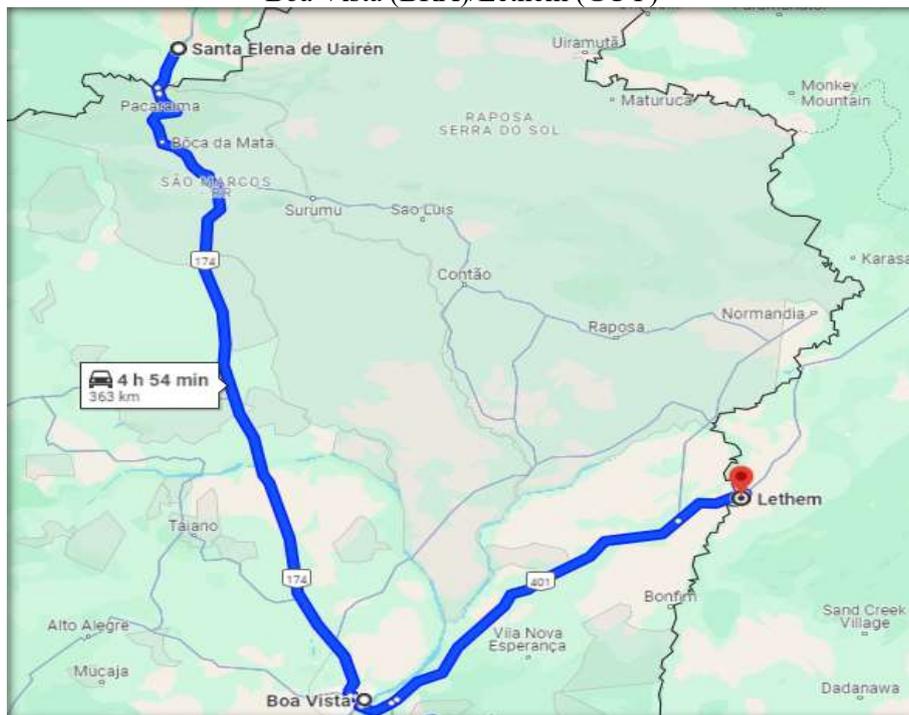
Fernandes e Fernandes (2024) observam que, além dos aspectos econômicos na integração sul-americana, a estratégia brasileira em relação a Venezuela se concentra em três aspectos:

- A crise na Venezuela, caracterizada pelo declínio da democracia e por problemas humanitários, provoca instabilidade regional e um considerável fluxo migratório, atraindo a atenção de potências extrarregionais.
- A situação na Venezuela é politizada no contexto da competição política interna, influenciando os debates sobre governança e políticas públicas.
- A questão do Essequibo requer uma ação direta do Brasil para prevenir conflitos e a presença de forças militares estrangeiras na região, como a instalação de uma base militar americana na Guiana.

O crescente envolvimento dos Estados Unidos na região representa um desafio para a liderança do Brasil na América do Sul. Além disso, esse cenário constitui a ameaça mais significativa à soberania brasileira no último século, especialmente se a Venezuela decidir utilizar a estrada que conecta Roraima à Venezuela e ao território do Essequibo (Fernandes; Fernandes, 2024).

Por estrada, a distância entre Santa Elena de Uiarén (VEN) até Lethem (GUY), cidades que fazem divisa com os municípios de Pacaraima (RR) e Bonfim (RR), respectivamente, são de 363 Km, o que levaria aproximadamente cinco horas para percorrer esse trajeto (Figura 7).

Figura 7 – Trecho Rodoviário - Santa Elena de Uairén (VEN)/
Boa Vista (BRA)/Lethem (GUY)



Fonte: Google Maps (2024).

Diante da situação, em 2 de fevereiro de 2024, o EB enviou blindados e tropas para Boa Vista (RR), reforçando a presença de material de emprego militar, equipamentos e efetivo. Dois dias após, o vice-conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jon Finer, visitou a Guiana com o objetivo de discutir o aprimoramento das capacidades de defesa do país. Finer declarou que “a cooperação é fundamentalmente de natureza defensiva e se baseia em nosso desejo de que a Guiana possa defender sua integridade territorial contra qualquer possível ameaça” (Disputa..., 2024).

Valente (2024) afirma que a ausência de Maduro na Cúpula da Amazônia, realizada em agosto de 2023, pode ser interpretada como um indicativo que, na atual conjuntura, a política externa venezuelana não está priorizando as questões que envolvam os vizinhos sul-americanos e caribenhos, com exceção à disputa por Essequibo.

O conflito entre Venezuela e Guiana trouxe para o Brasil alguns impactos. Primeiro, ficou nítida a necessidade de melhoramento das capacidades de defesa do país na porção setentrional, particularmente para dissuadir a Venezuela de uma pretensa aventura de utilizar o território brasileiro para alcançar Essequibo. Entretanto, verificou-se a insuficiência de meios militares para conter, de imediato, eventuais operações ofensivas cruzando o Estado de Roraima.

Em segundo lugar, foi possível perceber o risco de o Brasil perder a possibilidade de exercer sua liderança regional, a partir do momento que os EUA manifestaram apoio à Guiana para defendê-la de uma eventual agressão. Na sequência, a situação trouxe, mais uma vez, o alerta quanto a possível manipulação de informações, geração de crises artificiais e riscos à soberania, seguida de ações militares para apoiar as ações informacionais.

Em quarto lugar, percebeu-se que outras disputas territoriais na América do Sul podem ser estimuladas a evoluírem para conflitos armados, com o envolvimento dos EUA em mais um cenário de conflito, reduzindo sua capacidade de intervenção em outros teatros de operações. E, em quinto lugar, a situação mostrou que em se tratando de defesa não há margem para protelações, pois não há “produtos de prateleira” para serem obtidos e disponibilizados imediatamente quando necessários.

A presença de uma potência regional, aliada às relações harmoniosas com os demais países da área, facilitaria a gestão e a resolução de conflitos dentro da região, devido à influência que essa potência exerce nas dinâmicas internas. Nesse sentido, Buzan e Waever (2003, p. 47, tradução nossa) observam que “quando ambos os lados de um conflito local dependem da mesma potência, é possível que essa potência pressione as partes conflitantes a entrarem em processo de paz”.

Diante do contexto geopolítico e a tensão entre Venezuela e Guiana, o Brasil reforçou a presença de tropas na faixa de fronteira com a Venezuela, sob uma perspectiva estratégica de dissuasão, de modo a impedir que a Venezuela tente eventual passagem pelo território brasileiro para acessar Essequibo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, as FA venezuelanas têm mobilizado suas tropas e equipamentos nas regiões de Punta Barima e Ilha de Anacoco, localidades próximas à Essequibo, o que afasta, num primeiro momento, o risco de Maduro e seus Comandantes Militares movimentarem suas tropas em território brasileiro, por via terrestre.

Teóricos, como Clausewitz, revelam que a estratégia de dissuasão é um dos meios pelo qual o Estado empenha-se na busca por objetivos legítimos da nação, a fim de se evitar o conflito armado. Dentre as principais estratégias de emprego utilizadas pelas FA, a dissuasão por negação objetiva dificultar as vantagens almejadas pelo adversário, persuadindo-o de que um ataque que não resultará em sucesso.

Não obstante, no escopo de uma estratégia de defesa mais abrangente, visando conter uma eventual agressão armada, a Nação mobilizará todo o poderio militar necessário, incluindo suas reservas mobilizáveis, a fim de solucionar o conflito no menor tempo possível, minimizando os danos causados à integridade territorial e aos interesses nacionais, almejando as condições favoráveis ao restabelecimento da paz.

Em relação a anexação de Essequibo pela Venezuela, entende-se que a *Ley Orgánica para La Defensa de La Guayana Esequiba*, assinada por Maduro em 3 de abril de 2024, não passou de uma ameaça, com o objetivo de obter o apoio da população com vistas à sua reeleição no ano de 2024. Em relação às consequências para o Brasil, em caso de um conflito armado entre a Venezuela e a Guiana, a hipótese mais provável, seria o desencadeamento de uma crise migratória, gerada pelo deslocamento de guianenses residentes no território de Essequibo para o estado de Roraima, especificamente, na divisa entre Lethem (GUY) e o município de Bonfim (BRA).

Em relação às limitações no desenvolvimento do trabalho, aponta-se para o incipiente número de publicações científicas, sendo necessário realizar a consulta em sites de notícias nacionais e internacionais, dada a evolução e a dinâmica dos fatos relacionados ao tema.

Para pesquisas futuras, sugere-se a análise da relação da Guiana e da Venezuelana, com os grandes *players* internacionais no campo militar, e quais os possíveis impactos dessas relações para o Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, R. Chanceleres de Guiana e Venezuela vão se reunir em Brasília na próxima quinta-feira. **G1**, Brasília, 23 jan. 2024. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/23/chanceleres-de-guiana-e-venezuela-vao-se-reunir-em-brasilia-na-proxima-sexta-feira.ghtml>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BASTOS JÚNIOR, P. R. Exército envia mais blindados para Roraima. **Tecnologia & Defesa**, 2024. Disponível em: <https://tecnodefesa.com.br/exercito-envia-mais-blindados-para-roraima/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 2.148 - Cmt Ex, 20 de dezembro de 2023**. Aprova a Concepção Estratégica do Exército do Planejamento Estratégico do Exército para o ciclo 2024-2027. Secretária-geral do Exército. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/04_planos/port_n_2148_cmdo_eb_20dez2023.html

BRASIL Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégica Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa: 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e_defesa/pnd_end_congresso_1.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**, Brasília, 2012, 282 p. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Comando Militar da Amazônia. **Armamento com tecnologia 100% nacional é deslocado para o Estado de Roraima**. [S. l.]: Comando Militar da Amazônia, 29 jan. 2024. Disponível em: <https://cma.eb.mil.br/index.php/mais-noticias/armamento-com-tecnologia-100-nacional-e-deslocado-para-roraima>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 564 p.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. Tradução de J. Pinheiro de Lemos. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. **Escudo das Guianas**, 2024. Disponível em: <https://www.conservation.org/brasil/onde-trabalhamos/escudo-das-guianas>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CSIS. **Miscalculation and Escalation over the Essequibo**: new insights into the risks of Venezuela's compellence strategy. Center for Strategic & International Studies, Washington, DC, 2024. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/miscalculation-and-escalation-over-essequibo-new-insights-risks-venezuelas-compellence>. Acesso em: 26 jun. 2024.

DE EXERCÍCIO militar dos EUA à tentativa de mediação do Brasil: entenda a escalada da crise de Essequibo em 6 pontos. **BBC News Brasil**, [S.l.], 7 dez. 2023. Atualizado em 8 dez. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c1v2wpqk797o>. Acesso em: 27 jun. 2024.

DISPUTA por Essequibo: EUA aumentam ajuda militar à Guiana em meio a ameaças da Venezuela, **Gazeta Brasil**, [S.l.], 5 fev. 2024. Disponível em: <https://gazetabrasil.com.br/mundo/2024/02/05/disputa-por-essequibo-eua-aumentam-ajuda-militar-a-guiana-em-meio-a-ameacas-da-venezuela/>. Acesso em: 1 jul. 2024.

ELIAS-ROBERT, A. Legal Reflections on the Guyana-Venezuela Maritime Issue. **Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy**, Trinidad, W.I., v. 2, n. 1, p. 13-36, 2014. Disponível em: <https://journals.sta.uwi.edu/ojs/index.php/iir/article/view/445>. Acesso em: 29 jun. 2024

FARIAS, A. C. M. Clausewitz e a guerra absoluta na era nuclear. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, Marília, v. 14, n. 2, p. 3-30, jul.-dez., 2014.

FEITOZA, C. Exército envia 16 blindados para Roraima ante possível conflito Venezuela-Guiana. **Folha de São Paulo** [online], São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/exercito-envia-16-blindados-para-roraima-ante-possivel-conflito-venezuela-guiana.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2024.

FERNANDES, I. F.; FERNANDES, G. A. A. L. Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 9, jan.-mar, 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/download/189/273/299>. Acesso em: 26 jun. 2024.

GRIFFITH, I. **New Dynamics in Northern South America's Geopolitical Neighborhood**. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, April 28, 2021. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/newdynamics-northern-south-americas-geopoliticalneighborhood>. Acesso em: 27 jun. 2024.

HERNANDEZ-ROY, C; Ziemer, H; Bledsoe, R; Bermudez Júnior, J. S.; Jun, J. **Miscalculation and Escalation over the Essequibo: New Insights into the Risks of Venezuela's Compellence Strategy**. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2024. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/miscalculation-and-escalation-over-essequibo-new-insights-risks-venezuelas-compellence>. Acesso em: 25 jun. 2024.

LOPES, L. Lei promulgada por Maduro para anexar Essequibo não muda nada, explica especialista. **CNN Brasil**, São Paulo, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lei-promulgada-por-maduro-para-anexar-essequibo-nao-muda-nada-explica-especialista/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

MAGNABOSCO M. Dubai vizinha ao Brasil: como o petróleo turbinou o PIB da Guiana em 5 anos. **NSC Total**, [S.l.], 2024. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/dubai-vizinha-ao-brasil-como-o-petroleo-turbinou-o-pib-da-guiana-em-5-anos>. Acesso em: 30 jun. 2024.

NASCIMENTO, M. B. Análise da Conjuntura de Tensão entre Venezuela e Guiana. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 15, n.1, p. 1-15, jan/mar., 2024. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/497>. Acesso em: 02 jul. 2024.

ONEAL, J. R.; BRYAN, A. L. The Rally Round the Flag Effect in U. S. Foreign Policy Crises, 1950-1985. **Political Behavior**, [S.l.], v.17, n. 4, p. 379-401, 1995. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01498516>. Acesso em: 30 jun. 2024.

PAREDES, N. Venezuela: as riquezas da região da Guiana que Maduro quer anexar. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k29pdkypxo>. Acesso em: 27 jun. 2024.

PEDROSA, H. V. L. **O SISPRON - A estratégia da dissuasão e suas implicações para o SEEX**. 2023. 59 f. Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

PRAZERES, L. Essequibo: por que Brasil colocou tropas e diplomatas de prontidão com disputa entre Venezuela e Guiana, **BBC News Brasil**, [S.l.], 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cye223n456go#:~:text=%20O%20nosso%20compromisso%20comum%20com,aumento%20nas%20tens%C3%B5es%20na%20regi%C3%A3o>. Acesso em: 27 jun. 2024.

QUESADA, J. D. Venezuela and Guyana agree not to resort to arms to settle Essequibo dispute. **El País**, [S.l.], 15 dez. 2023. Disponível em: <https://english.elpais.com/international/2023-12-15/venezuela-and-guyana-agree-not-to-resort-to-arms-to-settle-essequibo-dispute.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

RUDDY, G. Quantos barris de petróleo a ExxonMobil já descobriu na Guiana. **Agência EBPR**, 4 jul. 2023. Disponível em: <https://epbr.com.br/quantos-barris-de-petroleo-a-exxonmobil-ja-descobriu-na-guiana/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

SASSINE, V. Exército considera improvável Venezuela invadir Guiana, mas fronteira é reforçada. **Folha de São Paulo** [online], São Paulo, 1 dez. 2023. Atualizado em 2 dez. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/exercito-considera-improvavel-venezuela-invadir-guiana-mas-fronteira-e-reforcada.shtml>. Acesso em: 1 jul. 2024.

SERBÍN, A. Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio del Essequibo: ¿Un paso adelante, dos atrás? In: DOMÍNGUES, J. I. (Org.). **Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina**. Buenos Aires. Flacso, 2003, p.173-202.

VALENTE, L. Pragmatismo e discricção: as relações entre EUA e Venezuela nos governos Biden e Maduro. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 121, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/YBbVhbbsVfrRnpH7z8VmpZQ/?lang=pt>. Acesso em 28 jun.2024.

VENEZUELA. **Ley Orgánica para La Defensa de La Guayana Esequiba**. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 3 abr. 2024a Disponível em: http://spgo.in.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700045985/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=3557&TipoDoc=GCTOF&Sesion=916586409. Acesso em: 30 jun. 2024.

VENEZUELA. Cuenta Oficial del Ejército de la República Bolivariana de Venezuela. **Ejército Bolivariano**. Venezuela, 2024b. X: @somos_ejercito. Disponível em: https://x.com/somos_ejercitostatus/1750548445130019157?s=20. Acesso em: 28 jun. 2024.

O uso da Inteligência Artificial no SISFRON

The use of Artificial Intelligence in SISFRON

El uso de la Inteligencia Artificial en SISFRON

L'utilisation de l'intelligence artificielle dans SISFRON

Data de submissão: 28 de junho de 2024

Data de aprovação: 19 de setembro de 2024

Rachel Soares*
Jodelmir Souza**

Resumo

Devido à vasta extensão territorial e às longas fronteiras terrestres, a vigilância e o monitoramento das áreas de fronteira do Brasil representam grandes desafios para o setor de defesa. Para enfrentar essas dificuldades, foi desenvolvido o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). A implementação de Inteligência Artificial pode aprimorar significativamente a capacidade de monitoramento das fronteiras, oferecendo uma série de benefícios. Com isso, o objetivo deste estudo é identificar as possibilidades do emprego e vantagens que a Inteligência Artificial oferece para o aumento de capacidades do SISFRON, tendo em vista as vantagens que a IA se propõe a gerar, principalmente nas áreas de vigilância, segurança e defesa nacional. Desse modo, utilizando-se da metodologia qualitativa através do método exploratório sendo um estudo de caso único, o texto concentra-se em compreender o uso da IA na defesa, descrever o SISFRON e apontar possíveis usos da IA.

Palavras-chave: SISFRON; fronteiras; defesa nacional; inteligência artificial.

Abstract

Due to the vast territorial extension and long land borders, surveillance and monitoring of Brazil's border areas represent major challenges for the defense sector. To address these difficulties, the Integrated Border Monitoring System (SISFRON) was developed. The implementation of Artificial Intelligence can significantly improve border monitoring capabilities, offering a number of benefits. With this in mind, the aim of this study is to identify

* Graduada em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional do IREL (GEPSI/UnB) e do Núcleo de Estudos em Processos Cibernéticos nas RI (NEPCRI).

** Graduado no Curso de Oficial de Cavalaria pela Academia Militar das Agulhas Negras, mestrado em Emprego da Cavalaria na Defesa e Segurança na pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, doutorado em Curso de Comando e Estado-Maior pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

the possibilities of using Artificial Intelligence and the advantages it offers for increasing SISFRON's capabilities, bearing in mind the advantages that AI proposes to generate, especially in the areas of surveillance, security and national defense. Thus, using qualitative methodology through the exploratory method and a single case study, the text focuses on understanding the use of AI in defense, describing SISFRON and pointing out possible uses of AI.

Keywords: SISFRON; borders; national defense; artificial intelligence.

Resumen

Debido a la vasta extensión territorial y a las largas fronteras terrestres, la vigilancia y el monitoreo de las zonas fronterizas de Brasil representan grandes desafíos para el sector de defensa. Para hacer frente a estas dificultades, se desarrolló el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON). La implementación de la Inteligencia Artificial puede mejorar significativamente la capacidad de vigilancia de las fronteras, ofreciendo una serie de beneficios. Teniendo esto en cuenta, el objetivo de este estudio es identificar las posibilidades de uso de la Inteligencia Artificial y las ventajas que ofrece para aumentar las capacidades del SISFRON, teniendo en cuenta las ventajas que la IA propone generar, especialmente en las áreas de vigilancia, seguridad y defensa nacional. Así, utilizando metodología cualitativa a través del método exploratorio y un único estudio de caso, el texto se centra en comprender el uso de la IA en defensa, describir SISFRON y señalar posibles usos de la IA.

Palabras clave: SISFRON; fronteras; defensa nacional; inteligencia artificial.

Résumé

En raison de la vaste extension territoriale et des longues frontières terrestres, la surveillance et le contrôle des zones frontalières du Brésil représentent des défis majeurs pour le secteur de la défense. Le système intégré de surveillance des frontières (SISFRON) a été développé pour répondre à ces difficultés. La mise en œuvre de l'intelligence artificielle peut améliorer considérablement la capacité de surveillance des frontières et offrir un certain nombre d'avantages. Dans cette optique, l'objectif de cette étude est d'identifier les possibilités d'utilisation de l'intelligence artificielle et les avantages qu'elle offre pour augmenter les capacités du SISFRON, en tenant compte des avantages que l'IA propose de générer, en particulier dans les domaines de la surveillance, de la sécurité et de la défense nationale. Ainsi, en utilisant une méthodologie qualitative à travers la méthode exploratoire et une étude de cas unique, le texte se concentre sur la compréhension de l'utilisation de l'IA dans la défense, en décrivant le SISFRON et en indiquant les utilisations possibles de l'IA.

Mots-clés : SISFRON ; frontières ; défense nationale ; intelligence artificielle.

1 INTRODUÇÃO

A região fronteira do Brasil tem uma extensão de 16.886 km, abrangendo um campo de 2,553 milhões de quilômetros quadrados, habitada por cerca de 10 milhões de pessoas (Andrade *et al.*, 2019). Essas regiões são pontos de ligação significativos entre o Estado brasileiro e os seus vizinhos, mas também podem ser usadas para a prática de atividades ilícitas. Portanto, o monitoramento e a vigilância dessas fronteiras são tarefas cruciais e desafiadoras para o Estado brasileiro (Barbosa, 2014; Andrade; Franco, 2020). A questão das fronteiras é complexa não apenas pela defesa, mas também devido à distância das áreas centrais do país e à alta acúmulo populacional no litoral (Medeiros, 2020).

Como resultado, a presença do Estado é consideravelmente reduzida, e a prestação de serviços básicos é escassa nessas regiões. Portanto, o monitoramento e o gerenciamento das fronteiras são de suma importância estratégica para o Brasil. Um exemplo desse esforço é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), considerado o maior projeto desse tipo no mundo (Oliveira Júnior, 2019). O SISFRON assegura a vigilância da fronteira através da coleta, sistematização, processamento e distribuição de informações, respondendo aos desafios de monitoramento e atuação nas fronteiras brasileiras, além de fornecer apoio logístico e de infraestrutura às operações (Rodrigues, 2020).

No âmbito militar, tecnologias, especialmente a Inteligência Artificial, têm se mostrado ferramentas importantes no setor de Defesa Cibernética, ampliando a capacidade e a complexidade dos sistemas de defesa (Mota, 2022). Exemplos incluem o uso de drones, veículos autônomos, simulações e a coleta e análise de dados para o sistema de monitoramento (Souza; Leite; Vieira, 2020). Dado o avanço da IA e as oportunidades para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do SISFRON com o objetivo de combater atividades ilícitas na faixa de fronteira, surge a pergunta: como a IA pode ser usada para aumentar as capacidades do SISFRON? Este estudo tem como objetivo identificar as oportunidades que a Inteligência Artificial oferece para aumentar as capacidades do SISFRON, considerando os benefícios potenciais nas áreas de vigilância, segurança, defesa nacional, política, economia, tecnologia, meio ambiente, sociedade civil e segurança pública.

2 A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA DEFESA

A inteligência artificial (IA) apresenta diversas oportunidades para o aumento de capacidades na defesa, trazendo oportunidades sem precedentes a par de uma série de preocupações (Schepman; Rodway, 2020). À medida que os Estados avançam em relação ao uso da IA, há uma apreensão no que concerne aos impactos que podem ser gerados no setor de defesa. Apesar dos desafios, diversos benefícios potenciais podem ser considerados, por exemplo, maior eficiência, precisão e vantagem estratégica em aplicações na defesa (Das *et al.*, 2015).

A IA é um termo que se refere aos sistemas informáticos concebidos para imitar a inteligência humana. Podem ser programados para aprender, raciocinar, resolver problemas, perceber e até interpretar a linguagem. Dois subconjuntos proeminentes de IA são a *machine learning* (ML), em que os sistemas aprendem com os dados para melhorar o seu desempenho, e a *deep learning*, uma forma mais complexa de aprendizagem automática modelada no cérebro humano (Heller, 2019).

O potencial da IA na defesa é vasto. Pode racionalizar as operações, melhorar a tomada de decisões e aumentar a precisão e a eficácia das missões militares. A análise baseada em IA pode proporcionar vantagens estratégicas através da previsão e identificação de ameaças (Cummings, 2017). Atualmente, vários avanços na IA e na ML têm demonstrado um potencial significativo para remodelar os setores militar e da defesa. O desenvolvimento de sistemas autônomos, em particular drones e veículos não tripulados, tem sido uma área fundamental de progresso. Esses sistemas podem realizar uma série de tarefas, desde missões de reconhecimento a apoio logístico, e até mesmo cenários de combate direto. Podem navegar em ambientes perigosos, reduzindo o risco para os soldados humanos (Jun *et al.*, 2021).

No caso, da análise preditiva, os modelos avançados de IA e ML são usados para análises preditivas para prever potenciais ameaças ou necessidades de manutenção. Podem analisar grandes quantidades de dados para detectar padrões e tendências que podem ser impossíveis de discernir por analistas humanos, contribuindo assim para uma estratégia de defesa proativa e uma atribuição eficiente de recursos. A IA também está a ser utilizada para criar simulações de combate altamente realistas para fins de formação. Estes ambientes virtuais podem reproduzir uma vasta gama de cenários e condições, proporcionando aos soldados uma experiência de treino diversificada e abrangente (Rashid *et al.*, 2023).

Com sistemas inteligentes de comando e controle, as tecnologias podem ajudar a processar e interpretar os enormes volumes de dados gerados na guerra moderna. Isto pode fornecer aos comandantes uma imagem abrangente e quase em tempo real do campo de batalha, ajudando na tomada de decisões e no planejamento estratégico (Rashid *et al.*, 2023). No entanto, ao fazermos a transição para o domínio destas perspectivas promissoras, a sociedade tem também de enfrentar diretamente o conjunto de preocupações trazidas por esta tecnologia revolucionária. Desenvolver uma compreensão abrangente destes potenciais desafios é tão vital como aproveitar as oportunidades para garantir uma integração segura, responsável e equilibrada da IA nos sistemas de defesa.

2.1 OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO USO DA IA NA DEFESA

O "alinhamento" refere-se à garantia de que os objetivos e as ações de um sistema de IA se alinham com a intenção humana. A complexidade, a sua capacidade de aprender de forma autônoma e a potencial falta de transparência no seu processo de tomada de decisões contribuem para os problemas de alinhamento. As consequências podem ir desde danos colaterais em operações militares até perturbações generalizadas na logística da defesa. Para combater esta situação, é necessária uma programação explícita dos valores humanos, uma monitorização contínua, a transparência do processo de decisão da IA e mecanismos de feedback para corrigir o seu comportamento (Qiu *et al.*, 2019; Shook *et al.*, 2020).

Uma das possíveis consequências negativas do "enfraquecimento" decorre de uma dependência excessiva, que pode levar a uma diminuição das competências e capacidades humanas essenciais ao longo do tempo. À medida que a IA assume mais tarefas, os militares podem tornar-se menos competentes nessas tarefas, afetando potencialmente a prontidão operacional. Isto exige uma abordagem equilibrada em que a tecnologia seja utilizada para aumentar, e não para substituir, as capacidades humanas. A erosão dos nossos sistemas de conhecimento, refere-se à potencial degradação dos sistemas de conhecimento devido à dependência excessiva da IA. Se o setor da defesa aceitar acriticamente os resultados dos sistemas sem compreender plenamente ou questionar a forma como esses resultados foram gerados, isso poderá conduzir a más decisões estratégicas e de segurança nacional (Johnson, 2021; Morgan *et al.*, 2020).

Para combater esta situação, é necessário reforçar a educação e a formação em matéria de IA no setor da defesa. Isto envolve não só a formação sobre como utilizar os sistemas, mas

também a transmissão de uma compreensão dos seus processos de tomada de decisão subjacentes. Paralelamente, é crucial fomentar uma cultura que valorize o pensamento crítico e encare a intuição humana e a inteligência artificial como forças complementares, onde haja vontade de desafiar os resultados propostos pela tecnologia. Além disso, a concessão de sistemas mais transparentes que forneçam explicações compreensíveis para as suas decisões pode garantir um melhor escrutínio e compreensão (Spiegeleire *et al.*, 2017).

O "aprisionamento de valores" refere-se ao risco de estes sistemas amplificarem ou comentarem valores, crenças ou preconceitos existentes, o que pode colocar desafios nas operações de defesa. Isto pode resultar em decisões distorcidas com base em preconceitos incorporados ou mesmo afetar a cooperação internacional devido a valores culturais ou éticos divergentes refletidos nos sistemas de IA. A atenuação deste risco exige algumas medidas essenciais. Em primeiro lugar, a realização de testes e auditorias contínuas dos sistemas para detectar preconceitos deve ser um procedimento com possibilidade permanente (Shook *et al.*, 2020; Qiu *et al.*, 2019).

Em segundo lugar, a incorporação de diversas perspectivas na definição de objetivos e valores para os sistemas, envolvendo peritos de diferentes domínios, pode ajudar a garantir uma representação equilibrada dos valores. Por último, a promoção da transparência no desenvolvimento da IA, que torna os processos de tomada de decisão dos sistemas e os dados de formação abertos ao escrutínio, pode ajudar a identificar e a resolver os potenciais enviesamentos de bloqueio de valores. Para além do bloqueio de valores, há uma preocupação relacionada - os "enviesamentos". Os sistemas de IA, refletindo os dados com que são treinados, podem propagar preconceitos involuntariamente. Na defesa, estes enviesamentos podem afetar funções cruciais, desde o comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e atividades de reconhecimento até a identificação de ameaças e planeamento de missões (Johnson, 2021).

A chave está na identificação e atenuação das tendências que podem afetar a prontidão e a capacidade militar. Sem uma gestão cuidadosa, os enviesamentos podem distorcer as decisões estratégicas, comprometendo potencialmente a eficácia do conhecimento situacional e de outras funções essenciais da defesa. A solução envolve a utilização de um vasto espectro de dados de formação representativos. A auditoria contínua dos enviesamentos nos sistemas de IA permite a deteção e retificação em tempo real. Além disso, uma abordagem humana no circuito das decisões cruciais acrescenta uma camada extra de escrutínio, ajudando a gerir e a

mitigar os enviesamentos que poderiam afetar a capacidade militar e o sucesso da missão, maximizando, em última análise, a contribuição benéfica da IA para as operações de defesa (Spiegeleire *et al.*, 2017; Morgan *et al.*, 2020).

A possibilidade de os sistemas serem explorados para "enganar" vai para além da criação de *deepfakes*, vídeos ou imagens manipulados digitalmente que distorcem a realidade. Uma das preocupações é que a IA pode ser utilizada para lançar ciberataques sofisticados, mascarar intrusões ou mesmo criar alvos de engodo para desviar os recursos de defesa. Estas táticas de engano podem prejudicar as capacidades de deteção de ameaças, perturbar os canais de comunicação e comprometer sistemas de missão crítica (Mathew, 2021).

Uma outra é a das operações psicológicas com recurso à IA, em que pode ser utilizada para adaptar campanhas de desinformação para explorar susceptibilidades individuais ou de grupo, minando o moral, causando confusão e minando a confiança nas estruturas de comando. Também pode ser utilizada para enganar no campo de batalha. Para atenuar estas ameaças, as ferramentas avançadas de deteção baseadas na IA podem ajudar a identificar e a contrariar as táticas enganosas. A implementação de algoritmos de aprendizagem automática que consigam discernir padrões indicativos de engano gerado pode ser crucial para prevenir ciberataques ou campanhas de desinformação (Svenmarck *et al.*, 2018; Board, 2019).

O aumento do uso dessa tecnologia desencadeia a preocupação com a perda de empregos, estendendo-se para além das funções manuais às funções estratégicas do setor da defesa. Esta mudança pode perturbar funções essenciais, causar impactos socioeconômicos, afetar a moral e reduzir os conhecimentos e a experiência acumulados pelos militares. A atenuação destas preocupações exige um planeamento proativo (Morikawa, 2017). E, por último, existe a preocupação com o "armamento" da própria inteligência artificial, com as armas alimentadas por essa tecnologia disruptiva a ultrapassarem os limites da ficção científica para emergirem como uma realidade tangível. Os rápidos avanços na IA e nos sistemas autônomos permitiram a programação de armas para selecionar e atacar alvos de forma independente, abrindo uma caixa de Pandora de implicações multifacetadas (Svenmarck *et al.*, 2018).

As armas autônomas, podem potencialmente abranger tudo, desde sistemas de mísseis com capacidades avançadas de seleção de alvos até drones autônomos capazes de vigilância ou ataques com intervenção humana mínima. Também pode ser utilizada na guerra cibernética, alimentando ataques ou defesas automatizadas que operam a velocidades que nenhum ser humano poderia igualar. Além disso, pode gerir grandes coleções de dados, ajudando na

identificação de ameaças e na tomada de decisões estratégicas. No entanto, a par destas utilizações potenciais, existem grandes preocupações (Mathew, 2021). Em primeiro lugar, a capacidade da IA para tomar decisões autónomas levanta sérias questões éticas, morais e jurídicas sobre a responsabilidade na guerra. Quem deve ser responsabilizado se uma arma autónoma tomar uma decisão errada que provoque vítimas civis não intencionais? Como é que garantimos que as armas com IA respeitam as regras da guerra e do direito internacional?

Embora estas questões sejam inegavelmente cruciais, não são os únicos problemas com que nos debatemos na era do armamento com IA. Há uma preocupação igualmente premente: o risco de ficarmos para trás na corrida global às armas e às capacidades militares (Zohuri; Rahmani, 2020). Os Estados estão procurando agressivamente essa tecnologia disruptiva para aumentar as suas capacidades militares. As nações que não acompanham os avanços podem também encontrar-se estrategicamente em desvantagem no campo de batalha. Esta corrida não se trata apenas de manter a paridade; trata-se de moldar o futuro da guerra, tornando o envolvimento proativo no desenvolvimento dessa tecnologia uma questão de segurança nacional (Board, 2019; Zohuri; Rahmani, 2020).

Para lidar com estas complexidades, é essencial uma abordagem multifacetada. Deve, de fato, ser considerada uma regulamentação internacional rigorosa, transparência no desenvolvimento de armas de IA e sistemas robustos de responsabilização. Para além disso, os Estados devem também investir no seu próprio desenvolvimento para acompanhar os avanços globais. Devem trabalhar em colaboração, e não apenas de forma competitiva, para estabelecer padrões e normas internacionais para a utilização da IA na defesa, tal como se faz com os arsenais nucleares (Board, 2019).

No controle de fronteiras, a IA pode desempenhar um papel ambíguo, trazendo tanto benefícios quanto riscos. Para que a IA sirva ao bem público, é fundamental que haja regulamentações claras e mecanismos de auditoria que evitem violações dos direitos humanos. No entanto, os sistemas de IA, especialmente nas fronteiras, são opacos e podem reforçar interesses ideológicos, como o lucro e a exclusão de grupos vulneráveis. As empresas que desenvolvem essas tecnologias, muitas vezes sem transparência, lucram em detrimento de não-cidadãos e requerentes de asilo. A falta de uma avaliação crítica e normativas adequadas torna a implementação dessas tecnologias uma questão moral urgente. Embora apresentadas como neutras e objetivas, essas ferramentas muitas vezes servem para reforçar estruturas de poder e exclusão, particularmente nas regiões do Norte Global. É necessário um debate profundo sobre

o impacto dessas inovações, garantindo que a tecnologia sirva a uma sociedade mais justa, e não ao fortalecimento de fronteiras opressoras e desumanizantes (Milivojevic, 2022).

Por exemplo, através da visão computacional OpenCV, buscou-se capturar a imagem e verificar possíveis antecedentes criminais, para lidar principalmente com a imigração ilegal, contrabando e tráfico de armas, ao mesmo tempo que mantém o comércio legal e a soberania nacional. No entanto, o sistema apresentou falsos positivos quando o indivíduo usava roupas com imagens impressas. Nesses casos, o modelo capturava tanto o rosto da pessoa quanto da imagem na roupa, gerando uma verificação de antecedentes para ambos. Embora esse erro não represente risco imediato, ele pode gerar alarmes falsos e exigir mais pesquisas para minimizar esses incidentes no futuro, especialmente em situações em que a imagem na roupa possa estar associada a criminosos ou terroristas. (Ije; Kolade; Kolade, 2023).

Outro caso pode ser observado no trabalho de La Fors e Meissner (2022), utilizando a ética de orientação. Considerando a visão imigrantes, os sistemas de IA para controle de fronteiras não se apresentam adequados aos direitos e necessidades dos migrantes, sendo questionável se uma IA confiável nesse contexto pode ser desenvolvida, visto que, essa tecnologia disruptiva, não considera a questão de refúgio, podendo se tornar um time de arma política contra a imigração. Apesar destas preocupações, a integração da IA na defesa representa uma oportunidade monumental. O objetivo não deve ser travar o progresso, mas sim geri-lo com ponderação. Ao reconhecer e abordar estas preocupações de forma proativa, podemos ajudar a moldar um futuro em que a IA contribua significativamente para a defesa sem comprometer a segurança, a capacidade, a prontidão ou os valores sociais.

3 O SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS

Na região sul do continente americano, os países desfrutam de uma relativa estabilidade com baixos índices de conflitos armados. No entanto, essa situação não significa a ausência de outras ameaças na região. Apesar da falta de guerras, problemas de segurança continuam a existir nas fronteiras, afetando as relações entre os países vizinhos e os níveis de violência dentro de cada nação (Souza; Garcia, 2014).

O Brasil compartilha uma vasta fronteira com dez países sul-americanos, mantendo relações pacíficas e harmoniosas, fundamentadas principalmente na preservação da ordem e da paz no continente. Embora não tenha ocorrido um grande conflito na região desde a Guerra do Paraguai (1864-1870), existe um esforço contínuo para preservar a unidade continental e

combater a criminalidade internacional. A proteção das fronteiras tornou-se um ponto crucial na agenda dos países, incluindo o Brasil, cujo objetivo principal é mitigar as vulnerabilidades nessas áreas e impedir o avanço do crime transnacional, especialmente o tráfico de drogas, de armas, o contrabando e a imigração ilegal.

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira é uma iniciativa do Exército Brasileiro projetada para capacitar eficientemente a Força Terrestre na região fronteira do país, o SISFRON visa desenvolver estruturas físicas e logísticas para lidar com o Comando e Controle (C2), abrangendo a integração da comunicação em todos os níveis, promovendo uma capacidade de transmissão efetiva e o processo de operação em rede (Andrade *et al.*, 2019). A atuação do SISFRON cobre a faixa oeste do território nacional, cerca de 16.886 quilômetros de extensão, abrangendo onze estados brasileiros (Oliveira Júnior, 2019).

Segundo Mota (2020), o SISFRON é fundamentado em três pilares principais: monitoramento, sensoriamento e apoio à decisão. Sendo assim, requer um alto investimento tecnológico, desde a captação específica para operação até os equipamentos utilizados no desenvolvimento desse sistema de monitoramento, resultando na criação de subsistemas. O subsistema de defesa inclui a proteção da zona fronteira e o desenvolvimento de novas capacidades tecnológicas e materiais. O subsistema de desenvolvimento econômico foca na criação de empregos na indústria de defesa e no aumento das capacidades tecnológicas do país (Andrade *et al.*, 2019).

O subsistema de segurança, por sua vez, visa apoiar as autoridades de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal. Finalmente, o subsistema de desenvolvimento social inclui operações interinstitucionais que buscam alinhar interesses e coordenar esforços para alcançar o bem comum e evitar a duplicação de esforços. Juntos, esses subsistemas integram sensores, tomadores de decisão e atuadores, melhorando a logística, o comando e o controle, e apoiando o suporte à decisão (Andrade *et al.*, 2019).

O SISFRON é uma ferramenta que gera oportunidades e benefícios em larga escala para diversos setores. No campo político, o SISFRON promove a integração regional, facilita a cooperação militar com as Forças Armadas dos países vizinhos e aumenta a presença do Estado na região fronteira. No campo econômico, incentiva o fortalecimento da indústria nacional de defesa e eleva a capacitação tecnológica da base industrial de defesa. No ambiente militar, é responsável por aumentar a capacidade de vigilância e monitoramento na região de fronteira, melhora a capacidade de apoio às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e Ações

Subsidiárias, auxilia, ainda, no atendimento de emergências (Defesa Civil), além de ajudar no combate ao narcotráfico, contrabando de armas, ilícitos transfronteiriços, crime organizado e imigração ilegal na região da fronteira terrestre do Brasil (Melo, 2017).

O projeto foi concebido com a missão de fornecer ao Exército Brasileiro um conjunto tecnológico que aumentará a capacidade do Estado de monitorar e controlar de forma contínua e permanente sua fronteira. Alinhado com o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), estabelecido pelo Decreto nº 8.903/16, o SISFRON visa prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir delitos transnacionais e ambientais ao longo da faixa de fronteira. De acordo com Lisboa (2020), o PPIF destaca a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, das Forças Armadas e da Receita Federal, além de outras agências federais, estaduais e municipais. Isso facilita a atuação das Forças Armadas em cooperação com os Órgãos de Segurança Pública Federais (OSPF) na fronteira, permitindo a cooperação e integração com países vizinhos como Argentina, Uruguai e Paraguai, sendo este último de maior interesse devido à extensão de fronteira e maior incidência de ilícitos.

Seguindo a Portaria nº 322-EME/158, a visão do SISFRON foi estabelecida em cinco elementos (Brasil, 2015):

a) Monitoramento: O SISFRON aumentará a capacidade de monitoramento do Estado em áreas de interesse no território nacional, especialmente ao longo da fronteira terrestre, contribuindo para o controle efetivo dessas áreas, em conformidade com as diretrizes estratégicas da Estratégia Nacional de Defesa (END).

b) Apoio à Decisão: Os recursos do SISFRON facilitarão o processamento de dados sobre as atividades na fronteira terrestre brasileira, possibilitando uma consciência situacional para apoiar as decisões em todos os níveis.

c) Apoio à atuação: A estrutura de produção de conhecimento fornecerá dados para apoiar operações militares e outras ações na faixa de fronteira, promovendo um ambiente interagências em operações tanto de guerra quanto não guerra.

d) Ambiente Interagências: Na realização de ações na faixa de fronteira, os atuadores serão agências com competências específicas, fundamentadas em instrumentos legais, e as Forças Armadas. Destaca-se a necessidade de operações interagências para otimizar o emprego de recursos e fornecer apoio aos atuadores em operações planejadas ou excepcionais.

e) Integração: Os responsáveis pelo SISFRON buscarão integrar, sempre que possível, os produtos do SISFRON com outros sistemas de monitoramento, prevendo a participação das Forças Armadas, Sistema de Gerenciamento da Amazônia. Azul (SisGAAz) e Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA). Isso visa maximizar a obtenção de dados sobre o território nacional para as Forças Armadas.

O SISFRON está perfeitamente alinhado com a END, fortalecendo a capacidade de resposta imediata das Forças Armadas, Polícia Federal e demais órgãos de segurança pública. Ao integrar informações em tempo real, o sistema proporciona uma visão ampla do cenário fronteiriço, possibilitando o rastreamento de atividades ilícitas. Um dos principais benefícios do programa fronteiriço é a redução do espaço para a atuação de organizações criminosas nas áreas de fronteira, o que contribui diretamente para a manutenção da soberania nacional e a preservação da ordem interna. Além disso, impulsiona o desenvolvimento da indústria de defesa nacional ao incentivar pesquisa e inovação tecnológica. No entanto, é crucial ressaltar que o sucesso contínuo do SISFRON depende de investimentos constantes em capacitação, manutenção e aprimoramento do sistema. Além disso, a cooperação entre os órgãos de segurança e a troca de informações são fundamentais para otimizar sua eficácia (Júnior *et al.*, 2024).

Em síntese, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras representa uma ferramenta estratégica vital para a defesa nacional do Brasil. Seu potencial vai além do fortalecimento da segurança nas fronteiras, estendendo-se ao desenvolvimento tecnológico e à promoção da indústria de defesa. Contudo, para garantir sua eficácia contínua, é essencial o compromisso e a colaboração contínuos entre os diversos atores envolvidos em prol da segurança e soberania do país.

4 USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO SISFRON

O desenvolvimento de novas tecnologias que permitem a produção em larga escala de sistemas autônomos e a aplicação da inteligência artificial em tarefas específicas traz transformações significativas não só no campo militar, mas também em toda a sociedade. A automação, que melhora a eficiência em processos administrativos e aumenta a produção industrial, é um exemplo claro dessas mudanças tecnológicas. Mesmo avanços modestos na inteligência artificial podem ter um impacto profundo na economia, à medida que as

capacidades tecnológicas de pesquisa e produção impulsionam um ciclo contínuo de aprimoramento (Oliveira *et al.*, 2022).

O SISFRON é um mecanismo criado pelo governo brasileiro para enfrentar uma vulnerabilidade que vai além do âmbito nacional, afetando toda a região de fronteira e a política interna dos países vizinhos. Isso demonstra a concretização das competências das Forças Armadas Brasileiras, conforme estipulado em diversas legislações do país, ressaltando sua responsabilidade principal na defesa das fronteiras nacionais por meio do uso de tecnologia e recursos que promovem a integração entre os agentes nacionais e estrangeiros. Nesse cenário, percebe-se que este sistema de monitoramento, quando integrado às demais estratégias de defesa nacional, facilita a coordenação de políticas e ações entre os estados na região de fronteira, promovendo uma troca frequente de informações e uma comunicação eficiente entre os lados da fronteira, o que facilita interações mais frequentes e políticas fronteiriças orientadas para o nível regional (Barbosa, 2014).

Além do impacto regional, nota-se que o SISFRON atraiu o interesse de investidores internacionais e de países como o Japão, contribuindo para a maior inserção do Brasil no cenário internacional e reforçando sua posição como potência regional e defensora desta área. O Brasil busca constantemente aumentar sua relevância internacional, e o sucesso de projetos como este atrai a atenção de mais países, não apenas do ponto de vista econômico, mas também estratégico e político. A importância do SISFRON, além da defesa nacional e da integração regional, pode ser usada como uma ferramenta para uma maior projeção internacional do Brasil, desde que seja bem aproveitada (Barbosa, 2014).

A Estratégia Nacional de Defesa teve um papel essencial no desenvolvimento do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, seguindo as diretrizes de "organizar as Forças Armadas sob o trinômio de monitoramento/controlar, mobilidade e defesa", "desenvolver a capacidade de monitorar e controlar o território" e "fortalecer a indústria nacional" (Brasil, 2017). O SISFRON atendeu às demandas da sociedade ao fortalecer a fiscalização e o controle na região de fronteira do Brasil, resultando em maior segurança para a população local e promovendo uma integração mais eficaz entre o Exército, as demais Forças Armadas e as Agências de Segurança, trazendo uma série de benefícios significativos para o país.

Além disso, foi fundamental para o Governo Federal, ao cumprir as novas exigências estabelecidas em Leis Complementares e na END. O SISFRON possibilita, principalmente, o aprimoramento das capacidades de monitoramento, vigilância, mobilidade e presença da Força

Terrestre em áreas remotas da fronteira brasileira. Devido a importância estratégica do SISFRON, tem-se como contribuição apontar “Como a Inteligência Artificial pode ser usada para o aumento de capacidades do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras?”

Consideramos quatro aplicações destinadas a ampliar as capacidades do SISFRON, essas aplicações foram desenvolvidas através da construção teórica de autores como, Braga (2021), Furtado (2023), Heller (2019), Anacleto (2023), Matheny (2023):

1. Utilização da Inteligência Artificial (IA) para aprimorar o Comando e Controle (C2): A IA identifica capacidades, comportamentos e padrões operacionais inesperados no vetor terrestre inimigo, ajudando na identificação de novas capacidades, na análise de comportamentos e padrões operacionais, e na sugestão de novas configurações de sistemas. Além disso, aliado ao Big Data, promove uma otimização nos dados processados no sistema, podendo operar para detectar alvos específicos considerados como ameaças na região fronteiriça.
2. Aplicação da IA no âmbito da Defesa Cibernética: age fortalecendo a consciência cibernética, analisando o ciberespaço e identificando padrões indicativos de atividades anômalas, além de aumentar a velocidade de resposta e a neutralização de incidentes.
3. Utilização da IA para o processo de tomada de decisão: a aplicação no processo de tomada de decisões militares pode proporcionar informações mais ágeis e precisas, ampliando a consciência situacional e diminuindo o risco de erro humano.
4. Aplicação da IA no combate ao crime organizado nas fronteiras: a inteligência artificial coleta informações na *deep web* para detectar comunicações associadas a atividades criminosas, identifica redes de tráfico humano por meio de padrões de compras realizadas online e rastreia informações de transporte com o objetivo de mapear o movimento de contrabando internacional. Além disso, algoritmos de aprendizado de máquina podem aprender com eventos passados, identificar tendências e prever onde e quando o crime organizado pode tentar atuar, ajudando as autoridades a alocar recursos com mais precisão. Sistemas de reconhecimento facial integrados a bases de dados de criminosos podem ajudar a identificar traficantes ou membros de organizações criminosas ao cruzarem fronteiras. Da mesma forma, câmeras equipadas com reconhecimento de placas de veículos podem identificar carros roubados ou associados a atividades ilícitas.

Com base nas aplicações mencionadas, fica evidente que a Inteligência Artificial oferece diversas oportunidades alinhadas com os objetivos do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. É perceptível que inúmeras possibilidades podem surgir com o avanço da IA e a maior incorporação de tecnologias nos sistemas de monitoramento das Forças Armadas. Assim, ressalta-se a importância desse tema no contexto internacional, especialmente no que diz respeito à ciência, tecnologia e sua relação indissociável com a Defesa Nacional.

5 CONCLUSÃO

Com o avanço da inteligência artificial (IA), sua influência nas capacidades de defesa nacional se tornou evidente. Nesse contexto, surgiu a oportunidade de empregar sistemas inteligentes para suprir essas necessidades. O progresso tecnológico e da IA criou uma conexão entre o aprendizado de máquina e diversos sistemas de defesa, como os sistemas de detecção de intrusão, reconhecimento e identificação de características. Vale ressaltar que os setores envolvidos nesse campo são partes fundamentais da política de defesa nacional de seus respectivos países, sublinhando a importância de uma análise detalhada sobre sua relevância global.

Nesse cenário, percebe-se que o Brasil, com seu vasto território e extensas fronteiras, tem no SISFRON um projeto com potencial não apenas para conter, combater e reprimir crimes recorrentes na faixa de fronteira, mas também para trazer benefícios econômicos e sociais diretos e indiretos ao país. Esses benefícios incluem a geração de emprego e renda, desenvolvimento tecnológico avançado, preservação ambiental, fortalecimento da integração regional, melhoria na fiscalização tributária e garantia de segurança e qualidade de vida para as populações fronteiriças.

A integração da IA no SISFRON facilitará o funcionamento, aprimorando o processo de tomada de decisão e a integração geral. A IA pode ser usada para análise de dados, identificação de padrões e formulação de políticas eficazes para mitigar ameaças emergentes. Essa abordagem dinâmica permite que as organizações respondam rapidamente às mudanças nos métodos de ataque, prevenindo vulnerabilidades antes que sejam exploradas. Isso resulta em um subsistema dedicado à promoção da IA, com a criação de requisitos técnicos e algoritmos para a observância de padrões e integração efetiva no SISFRON.

Portanto, conclui-se que o SISFRON é um projeto crucial para aprimorar a política de fronteiras do Brasil, abordando desafios e oportunidades de desenvolvimento e cooperação em

áreas fronteiriças. Este sistema de monitoramento nacional, desenvolvido e implementado pelo Exército Brasileiro, responde aos desafios atuais e permite uma resposta imediata, destacando seu uso dual em defesa e segurança. Politicamente, a estratégia do SISFRON tem se mostrado significativa para o Estado e a sociedade brasileira; no entanto, operacionalmente, apresenta limitações que podem comprometer os benefícios esperados a longo prazo. Essas limitações devem ser mitigadas de maneira eficaz, eficiente e efetiva através da aplicação da Inteligência Artificial.

Considera-se, logo, que a inteligência artificial como tecnologia disruptiva constroi diversos benefícios quando aplicada para a defesa nacional. Considera-se que os dilemas éticos são necessários para a aplicação de forma segura, no entanto, após ultrapassar esses obstáculos, as aplicações precisam ser desenvolvidas e testadas visando o aumento de capacidades no setor de monitoramento da fronteira terrestre do Brasil. O arcabouço teórico estabelecido neste trabalho, poderá ser útil no diagnóstico dos problemas existentes e na formulação de soluções para resolvê-los, buscando trazer aplicações iniciais do uso da IA no SISFRON, contribuindo para o aprofundamento de estudos acerca do tema.

REFERÊNCIAS

- ANACLETO, M. E. Inteligência Artificial: Balanço e Perspectivas para a Força Terrestre. **Revista Doutrina Militar Terrestre**, Brasília, v. 11, n. 34, p. 14-25, 2023.
- ANDRADE, I.; CORTINHAS, J.; SOARES, M.; FRANCO, L. **Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9317>. Acesso em: 1 abr. 2024.
- ANDRADE, I.; FRANCO, L. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e sua importância geopolítica e estratégica para o Brasil, **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, vol. 7, n. 2, p. 31-39, 2020. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExArE/article/view/3405>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BARBOSA, C. G. **O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: Uma Ferramenta de Cooperação Regional**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Porto Alegre: Editora Letral, 2014. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgleclfindmkaj/https://www.editoraletral.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p843-852.pdf>. Acesso em: 5 de mar. 2024.
- BOARD, D. I. **AI principles: recommendations on the ethical use of artificial intelligence by the department of defense: supporting document**. Washington: United States Department of Defense, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgleclfindmkaj/https://www.editoraletral.com/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p843-852.pdf>.

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://media.defense.gov/2019/Oct/31/2002204459/-1/-1/0/DIB_AI_PRINCIPLES_SUPPORTING_DOCUMENT.PDF. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRAGA, C. Projeto piloto do SisGAAz e a evolução das capacidades de defesa no mar – parte I. **Revista Marítima Brasileira**, vol. 141, n. 01, março, 2021.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nº 512-EME**, 11 de dezembro de 2017. Aprova a Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON (EB20-D-08.010).

BRASIL. **Portaria Nº 193-EME**, 22 de Dezembro de 2010. Aprova A Diretriz Para A Implantação do Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

BRASIL. **Portaria Nº 322-EME**, 8 de Dezembro de 2015. Aprova A Diretriz de Orientação aos Comandos Militares De Área Para O Emprego Da Força Terrestre Na Faixa De Fronteira(Eb20-D-10.022), 2a Edição, 2015..

CUMMINGS, M. **Artificial intelligence and the future of warfare**. The Royal Institute of International Affairs. Londres: Chatham House, 2017. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-26-artificial-intelligence-future-warfare-cummings-final.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2024.

DAS, Sumit *et al.* Applications of artificial intelligence in machine learning: review and prospect. **International Journal of Computer Applications**, vol. 115, n. 9, 2015. Disponível em: <https://www.ijcaonline.org/archives/volume115/number9/20182-2402/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

FURTADO, R. **A Inteligência Artificial Multiagente e os desafios para o Exército Brasileiro no século XXI**. Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

HELLER, C. H. Near-term applications of artificial intelligence. **Naval War College Review**, vol. 72, n. 4, p. 73–100, 2019. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol72/iss4/7/>. Acesso em: 31 mar. 2024.

IJE, T.; KOLADE, A.; KOLADE, O. Enhancing Border Security and Countering Terrorism Through Computer Vision: A Field of Artificial Intelligence, **Arxiv**, p. 1-10, 2023.

JOHNSON, B. **Artificial intelligence systems: unique challenges for defense applications**. Naval Postgraduate School, Pre-symposium Webinar: Developing Artificial Intelligence in Defense Programs, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://nps.edu/documents/105938399/0/Bonnie+Johnson+ARS2021+Presentation.pdf/b17e321f-a6b4-83b6-4208-2fb96101a229?t=1615494176294>

JUN, Yao *et al.* Artificial intelligence application in cybersecurity and cyberdefense. **Wireless communications and mobile computing**, p. 1–10, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1155/2021/3329581>. Acesso em: 17 abr. 2024.

LA FORS, K.; MEISSNER, F. Contesting border artificial intelligence: Applying the guidance-ethics approach as a responsible design lens. **Data & Policy**, vol. 4, n. 36, 2022.

LISBOA, I. D. S. **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): perspectivas para segurança na faixa de fronteira do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, UFRGS, Porto Alegre, p. 128, 2020.

MATHENY, J. **Artificial Intelligence: Challenges and Opportunities for the Department of Defense**. Santa Monica: Rand, 2023.

MATHEW, A. Artificial intelligence for offense and defense-the future of cybersecurity. Educational Research. **International Journal of Multidisciplinary and Current Educational Research**, vol. 3, n. 03, p. 159–163, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ijmcer.com/wp-content/uploads/2021/05/IJM CER_R0330159163.pdf. Acesso em: 19 abr. 2024.

MEDEIROS, F. E. L. O Programa SISFRON e a Estratégia Nacional de Defesa: Contribuições no tocante à autonomia da Base Industrial de Defesa em tecnologias sensíveis. **A Defesa Nacional**, vol. 106, n. 839, 2020. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/3341>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MELO, C. **Sistema de monitoramento de fronteiras (SISFRON): uma importante ferramenta de apoio à defesa nacional**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - UNINTER, Curitiba, p. 25, 2017.

MELO, R. Aplicabilidade da Inteligência Artificial nos dispositivos de Defesa das Forças Armadas. **O Comunicante**, v. 8, n. 3, p. 32-39, 2018.

MILIVOJEVIC, S. Inteligência artificial, mobilidade ilegalizada e alquimia lucrativa da utopia da fronteira. **Criminologia e Justiça Criminal**, p. 1-19, 2022.

MORGAN, Forest *et al.* **Military applications of artificial intelligence**. Santa Monica: RAND Corporation, 2020.

MORIKAWA, M. **Who are afraid of losing their jobs to artificial intelligence and robots? Evidence from a survey**. GLO Discussion Paper, 2017. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/zbw/glodps/71.html>. Acesso em: 28 mar. 2024.

MOTA, D. SISFRON: Vetor da Guerra de Informação na fronteira terrestre brasileira, **A Defesa Nacional**, v. 104, n. 831, 2020. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/3438>. Acesso em: 25 mar. 2024

MOTA, D. Uma proposta de aplicações de inteligência artificial ao SISFRON. **A Defesa Nacional**, n. 847, 2022. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/10061>. Acesso em: 28 mar. 2024.

OLIVEIRA JÚNIOR, O. **O SISFRON como ferramenta de projeção de poder e internacionalização da base industrial de defesa.** Rio de Janeiro: ESAO, 2019.

JÚNIOR, M. H.; JÚNIOR, C. G.; COELHO, P.M.B.; MELO, L.R.M. O papel da modernização tecnológica na segurança das fronteiras do Brasil: um estudo sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). **Concilium**, vol. 24, n. 05, p. 52–66, 2024. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/2999>. Acesso em: 2 abr. 2024.

OLIVEIRA, R.; NZE, G.; DIAS, U. Emprego dual-civil e militar-do 5G na defesa brasileira: uma proposta para o SISFRON, sob domínio do Exército. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, vol. 04, n. 49, p. 599–615, 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ppee.unb.br/wp-content/uploads/2023/07/Comprovante_de_publicacao-1.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

QIU, S. Review of artificial intelligence adversarial attack and defense technologies. **Applied Sciences**, vol. 9, n. 909, 2019.

RASHID, A. KAUSIK, A. K.; SUNNY, A. A.; BAPPY, M. H. Artificial intelligence in the military: An overview of the capabilities, applications, and challenges. **International Journal of Intelligent Systems**, 2023.

RODRIGUES, L. O. M. **SISFRON, Uma Ferramenta Da Expressão Científica E Tecnológica.** Defesa e Fronteiras: novos estudos e perspectivas temáticas. Belo Horizonte: Dialética, p. 27-52, 2020.

SCHEPMAN, A., RODWAY, P. Initial validation of the general attitudes towards Artificial Intelligence Scale. **Elsevier**, vol. 1, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/computers-in-human-behavior-reports/vol/1/suppl/C>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SHOOK, J. R.; SOLYMOSI, T.; GIORDANO, J. Ethical constraints and contexts of artificial intelligent systems in national security, intelligence, and defense/military operations. *In: Artificial Intelligence and Global Security: Future Trends, Threats and Considerations.* Emerald Publishing Limited, pp. 137–152, 2020.

SOUZA, D.; GARCIA, S. A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). **Hegemonia**, n. 14, p. 18, 2014. Disponível em: <https://revistahegemonia.emnuvens.com.br/hegemonia/article/view/120>. Acesso em: 22 mar. 2024.

SOUZA, N. V.; LEITE, L. M. K.; VIEIRA, K. **O emprego da Inteligência Artificial na Marinha do futuro: aplicações em ISR e aspectos jurídicos**, 2020. Disponível: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ezute.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final-de-IA-na-MB-EGN-Ezute-1.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SPIEGELEIRE, S.; MAAS, M.; SWEIJS, T. **Artificial intelligence and the future of defense: strategic implications for small-and medium-sized force providers.** Holanda: The Hague Centre for Strategic Studies, 2017.

SVENMARCK, P.; LUOTSINEN, L.; MATTIAS, N.; SCHUBERT, J. **Possibilities and challenges for artificial intelligence in military applications**. Presented at the Proceedings of the NATO Big Data and Artificial Intelligence for Military Decision-Making Specialists' Meeting, p. 1–16, 2018. Disponível em: [publication/326774966_Possibilities_and_Challenges_for_Artificial_Intelligence_in_Military_Applications](https://www.researchgate.net/publication/326774966_Possibilities_and_Challenges_for_Artificial_Intelligence_in_Military_Applications). Acesso em: 23 mar. 2024.

TRUONG, T. C.; DIEP, Q. B.; ZELINKA, I. Artificial intelligence in the cyber domain: Offense and defense. *Symmetry*, vol. 12, n. 3, p. 410, 2020. Disponível: <https://www.mdpi.com/2073-8994/12/3/410>. Acesso em: 11 abr. 2024.

ZOHURI, B.; RAHMANI, F. Artificial intelligence versus human intelligence: A new technological race. *Acta Scientific Pharmaceutical Sciences*, vol. 4, n. 5, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341186285_Artificial_Intelligence_Versus_Human_Intelligence_A_New_Technological_Race. Acesso em: 25 abr. 2024.

Policy papers

De natureza propositiva, esta seção apresenta *policy papers* escritos por acadêmicos, militares, servidores do Estado e representantes da sociedade civil sobre temáticas relacionadas ao âmbito da segurança, desenvolvimento e defesa. Para além da reflexão, busca-se aqui discutir implicações de diversos temas para a Defesa – pensada em seu sentido amplo. Ao final, os textos apresentam recomendações ao Estado brasileiro, especialmente ao setor de Defesa.

Nesta edição, são apresentados três textos que tratam, sob diferentes perspectivas, da necessidade de políticas centralizadas e de longo prazo para o Brasil, especialmente relacionadas à segurança nacional.

Em “Impactos da ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança na governança dos setores de segurança e defesa no Brasil”, Cintiene Sandes Monfredo Mendes e Thiago Figueiredo discutem a necessidade de um debate nacional a respeito de uma política ou uma estratégia de segurança nacional, considerando as implicações de tal carência para a formulação de políticas públicas de segurança e defesa, especialmente no que diz respeito a governança.

Em “Por uma Grande Estratégia para o Brasil”, Selma Lúcia de Moura Gonzales e Oscar Medeiros Filho discutem a carência de políticas de longo prazo no Brasil e suas implicações para o planejamento estratégico nacional, especialmente para o setor de Defesa, apresentando, ao final, suas recomendações.

Em “O Que Aprender Com a Crise de Essequibo? Lições para a Defesa Nacional”, Augusto Teixeira Júnior e Horácio de Sousa Ramalho analisam a crise entre Venezuela e Guiana e suas implicações para o Brasil, sugerindo recomendações com fins de mitigar as nossas vulnerabilidades.

Impactos da ausência de uma estratégia nacional de segurança para a governança dos setores de segurança e defesa no Brasil: considerações iniciais

Data de submissão: 21 de agosto de 2024

Data de aprovação: 20 de setembro de 2024

Thiago Abreu de Figueiredo *

Cintiene Sandes Monfredo Mendes**

Resumo Executivo

Para este *paper*, o conceito de segurança é abordado em conjunto com o adjetivo “nacional”. De acordo com a Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2020, p.79), segurança nacional é definida como “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. Este conceito tem sido historicamente controverso no Brasil e mesmo após a revogação da Lei de Segurança Nacional em 2021, o termo continua a ser evitado no debate político, o que dificulta a discussão racional sobre a necessidade de uma política ou estratégia de segurança nacional. Esta situação é particularmente problemática em um contexto de insegurança global crescente, que demanda uma estratégia integrada para abordar vulnerabilidades e fortalecer capacidades nacionais. O objetivo deste *paper* é analisar os impactos da ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança na governança dos setores de segurança e defesa no Brasil. Nossa problemática se insere em como a falta de uma abordagem estratégica consolidada afeta a formulação e implementação de políticas públicas nessas áreas, especialmente frente às ameaças complexas e emergentes. A pesquisa buscará identificar as principais lacunas e desafios decorrentes dessa ausência e propor recomendações para fortalecer a governança e a eficácia das políticas de segurança e defesa no país. A metodologia aplicada foi análise documental e bibliográfica.

Palavras-chave: segurança nacional; Política de Segurança Nacional; Estratégia de Segurança Nacional; políticas públicas; governança.

* Oficial da reserva da Marinha do Brasil. Curso de Estado-Maior (Escola de Guerra Naval e Academia de Guerra Naval do Equador. Professor no Curso de Coordenação e Planejamento Interagências na (ESD).

** Professora da Escola Superior de Defesa, Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa, Doutora em História Comparada pela UFRJ.

1 SEGURANÇA NACIONAL: UM CONCEITO CONTROVERSO NO BRASIL

Pode-se conceituar a segurança como a proteção de algo ou alguém, por meio da capacidade de neutralizar ameaças identificáveis (Cepik, 2001). Trata-se de um conceito hifenizado, posto que só tem sentido quando “ligado a um objeto de referência específico” (Buzan; Hansen, 2009, p.10, tradução nossa). Para efeito deste *paper*, o conceito de segurança será trabalhado justaposto ao adjetivo “nacional”, o que se tem constituído em “uma densa trama histórica que dá sentido à ‘segurança nacional’ (Sá Costa, 2009, p.124), notadamente no caso brasileiro.

Definida pela Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2020, p.79) como: “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”, a segurança nacional tem sido, historicamente, um conceito controverso em nossa sociedade. O motivo está particularmente relacionado à influência do estamento militar como um ator político relevante e seu papel na construção do Estado brasileiro¹ (Lima; Silva; Rudizit, 2021).

Além disso, ao ser instrumentalizado pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) o conceito teve um papel importante na determinação e implementação de decisões governamentais durante o regime militar (1964-1985) (Lima; Silva; Rudizit, 2021) no contexto da Guerra Fria (Medeiros Filho, 2024) (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020).

Apesar de o conceito haver passado por transformações ao longo do tempo, deslocando-se de uma perspectiva centrada no Estado para uma abordagem focada na proteção das pessoas (DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance, 2019), com a ampliação do espectro da segurança nacional para outros setores como segurança econômica, social, ambiental (Buzan; Waeber; De Wilde, 1998), a controvérsia sobre o termo permanece presente no país até os dias atuais.

Tal fenômeno tem impactado a elaboração de políticas públicas de segurança e defesa no Brasil, a despeito do “contexto de insegurança global [...] [impor] a necessidade de uma

¹ Os militares têm efetivamente participado das decisões políticas nacionais desde a Proclamação da República (1889) até o Governo Bolsonaro (2019-2022) (Barbosa; Gonçalves; Vianna; Cunha, 2021), com exceção do intervalo compreendido entre 1985 (com o término do regime militar) (Zaverucha, 2001) e 2016 (com o processo de *impeachment* que retirou a Presidente Dilma Rousseff da Presidência da República) (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2022).

grande estratégia que contemple nossos interesses estratégicos, vulnerabilidades securitárias e capacidades nacionais” (Medeiros Filho, 2024).

A controvérsia sobre a segurança nacional é justificada por alguns autores como Lima, Silva e Rudzit (2021) pelos mais de 20 anos de existência de um governo autocrático no Brasil, que teria desvirtuado o conceito (Constituinte..., 1988) ao lançar mão de diversas ferramentas jurídicas para amparar suas ações no período, e assim obstaculizar a participação política oposicionista (Pieranti; Cardoso; Silva, 2007).

A primeira norma publicada pelo então governo foi o Decreto-Lei n. 314/1967 (Brasil, 1967), que instituiu a primeira Lei de Segurança Nacional do regime militar². Essa normativa refletiu a chamada Doutrina de Segurança Nacional da época. Criada em meados de 1945 foi fruto de uma lógica política bipolar típica da Guerra Fria que contrapunha países capitalistas e comunistas e representava um conjunto de ideias gestado no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG) (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020).

Ao longo dos anos, o governo militar aprovou ainda outras duas alterações na Lei de Segurança Nacional, por meio do Decreto nº 898, de 29 de setembro de 1969 (Brasil, 1969) e da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Brasil, 1983). Segundo Plastino, Barreto e Sarmanho (2020), a primeira alteração de cunho mais restritivo quanto às liberdades civis e a segunda, já no período da abertura democrática³, diminuindo seu escopo.

Não obstante, a Lei de Segurança Nacional nunca foi revisada pelos governos civis a partir de 1985 e permaneceu em vigor até recentemente, sendo utilizada esporadicamente pelos governos eleitos democraticamente e de vários matizes políticos (Plastino; Barreto; Sarmanho, 2020). Em setembro de 2021, após polêmicas quando da sua utilização pelo governo de turno, a lei foi revogada (Agência Senado, 2021), não sendo criado nenhum dispositivo legislativo em seu lugar.

Ressalta-se que, mesmo após revogação da lei, o termo segurança nacional permanece como proscrito no debate político brasileiro (Pieranti; Cardoso; Silva, 2007), o que tem obstaculizado uma discussão racional sobre a necessidade de o Brasil possuir uma política ou uma estratégia de segurança nacional (Medeiro Filho, 2024), notadamente em um ambiente

² A primeira Lei de Segurança Nacional foi instituída pelo Governo Getúlio Vargas (1934-1937), em 1935 (Júnior, 2013).

³ Entende-se como a abertura democrática no Brasil o período compreendido pelo início dos anos 1980 até o fim do regime militar em 1985 (Seino; Algarve; Gobbo, 2013).

político polarizado no país. Tal situação traz consequências em termos da formulação de políticas públicas de segurança e defesa e sua governança.

Atualmente, os especialistas defendem uma abordagem mais holística e integrada, que não apenas responda a ameaças externas e internas, mas também considere os desafios globais e as vulnerabilidades emergentes, promovendo uma estratégia que possa lidar com ameaças complexas e interconectadas. Essa abordagem busca garantir que a segurança nacional não seja apenas uma questão de defesa militar, mas um esforço coordenado que envolve múltiplas dimensões e setores da sociedade.

Podemos considerar segurança nacional como um conceito multidimensional, que sendo ainda necessária uma importante revisão, englobe aspectos diversos como defesa militar, segurança pública, segurança econômica, cibernética, segurança social, política e jurídica e, que seja capaz de dialogar com diferentes conhecimentos e estratégias complementares que auxiliem na construção de mecanismos eficientes de resposta, sejam por ações integradas e interações, pela atuação efetiva e responsável da inteligência, pela interoperabilidade tecnológica das forças militares e auxiliares.

2 ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA/ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Na ausência de uma política ou de uma estratégia sobre a temática, a segurança nacional é citada esporadicamente em alguns documentos oficiais brasileiros como a Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2020). Na prática, tal fato subordina a segurança nacional à defesa nacional, o que, de acordo com especialistas como Chuter (2011) e Lima, Silva e Rudzit (2021) é um erro metodológico em termos de formulação de políticas públicas para os setores de segurança e defesa. Segundo os citados autores, a hierarquização seria inversa, ou seja, a política/estratégia de segurança nacional é quem deveria orientar a política/estratégia de defesa nacional, de acordo com o *framework*⁴ abaixo.

⁴ O *framework* de Chuter (2011) é dividido em quatro níveis, a saber: nível 1 - política governamental, que se refere a uma visão ampla de política estabelecida por um governo; nível 2 - políticas externa e interna, que lidam com visões também amplas e que são implementadas internacionalmente e domesticamente; nível 3 - política de segurança nacional, também chamada de política de segurança. Trata-se da formulação de uma política maior que reúne as partes díspares da agenda de segurança. Pode ou não depender de instituições centralizadas de segurança nacional para a formulação de políticas, como conselhos ou comitês de segurança nacional; e nível 4 - as políticas de inteligência, defesa e segurança pública (Lima; Silva; Rudzit, 2021).

Figura 1 – Framework



Fonte: adaptado de Chuter (2011) e Lima, Silva e Rudzit (2021).

Além disso, essa inversão metodológica, associada a definição do termo em publicações da defesa, tem propiciado a falsa percepção que a segurança nacional é um assunto majoritariamente militar. Tal percepção é ampliada por um aumento da participação das Forças Armadas em missões subsidiárias (Figueiredo, 2011) (Lima; Figueiredo; Soares; 2022), principalmente em faixa de fronteiras (Lima; Medeiros Filho, 2019), além de uma inserção cada vez maior dos militares em questões de segurança pública nos grandes centros urbanos, por meio da publicação dos decretos de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (Dantas; Goés, 2023).

Ainda se faz mister pontuar que a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), ao extinguir o CSN e criar em seu lugar o Conselho de Defesa Nacional (CDN) (Constituinte..., 1988), gerou consequências que impactam a governança no planejamento e execução de políticas públicas de segurança até os dias atuais.

Na falta de um conselho que trate da segurança nacional, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) tem ocupado “espaços importantes na formulação de políticas de segurança nacional” (Lima; Silva; Rudzit, 2021, p.93, tradução nossa), especificamente, na segurança de fronteiras⁵.

De forma a evitar o “vácuo de poder” (Lima; Silva; Rudzit, 2021, p.84, tradução nossa), o GSI-PR tem atuado acima de seu nível ministerial, como uma “agência das agências”, secretariando o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (Brasil, 2016) (Brasil, 2022) e presidindo o Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron) (Brasil, 2024), em resposta a

⁵ O GSI exerce a presidência do Comitê Nacional de Fronteiras (Brasil, 2024) e a Secretária Executiva do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (Brasil, 2016) (Brasil, 2022).

demandas já pontuadas sobre a necessidade de gestão na fronteira realizadas em relatórios de análise, acompanhamento e monitoramento do Tribunal de Contas da União. Ao exercer tais funções o GSI-PR se apropria do papel que deveria ser realizado pelo CSN ou órgão no mesmo nível, capaz de estabelecer um relacionamento interministerial efetivo para respostas integradas em garantia a segurança e defesa nacionais. Nesse sentido, a política de segurança acaba sendo conduzida a nível ministerial, quando deveria ocorrer a nível supraministerial.

Estas distorções podem e devem ser corrigidas a partir de uma abordagem responsável da questão da “segurança nacional”, exemplos de países que possuem políticas/estratégias sobre o tema existem vários, tais como: Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Rússia, Índia, China e Japão (Medeiros Filho, 2024), com modelos de governança que se distanciam da polarização política e que sinalizam práticas interessantes de serem estudadas e adaptadas, se necessários, para a complexidades e ameaças ao contexto da soberania brasileira.

A despeito dos obstáculos políticos apresentados, já existe no meio acadêmico brasileiro uma consistente produção que postula a necessidade de o país possuir uma política/estratégia de segurança nacional. Pesquisadores como Lima, Silva e Rudzit (2021), Góes (2022) e Medeiros (2024) têm produzidos trabalhos e artigos sobre a temática.

Isto posto, não é suficiente a mera publicação de uma Política de Segurança Nacional. Faz-se mister haver um amplo debate sobre a governança para a elaboração de tal política/estratégia. A organização política do Estado brasileiro, que não contempla a existência de um órgão supraministerial encarregado de produzir uma grande estratégia de segurança nacional, provoca as distorções apresentadas, vitaminando órgãos ministeriais como o GSI-PR e o próprio Ministério da Defesa.

A despeito das várias funções exercidas pela Casa Civil no Brasil, esse órgão tem o principal objetivo cercado na coordenação e implementação de políticas públicas e programas do governo federal, assegurando que as ações dos diversos ministérios estejam alinhadas com as diretrizes do Executivo. Isso inclui a supervisão da execução de políticas interministeriais e a promoção da integração entre diferentes áreas do governo. Sendo assim, uma Política ou Estratégia de Segurança Nacional, que engloba diferentes ministérios, órgãos, civis e militares, públicos e privados deveriam seguir a relação de políticas públicas integradas, construtivas, incrementais em benefício da proteção do Brasil, subsidiadas pelo entendimento comum provido via Casa Civil.

O contexto de segurança em nosso entorno estratégico⁶ envolve ameaças complexas de diferentes naturezas, não admitindo improvisações quando elas se configuram como reais. O país tem utilizado a prática de criação de estruturas *ad hoc* para lidar com problemas complexos (Figueiredo; Moreira; Caminha, 2023), com resultados no mínimo discutíveis. Para além dos resultados não avaliados ou medidos quanto a sua eficiência, estas estruturas *ad hoc* tem prolongado *gaps* de governança e continuidade de políticas que possam garantir a longo prazo controle e acompanhamento dessas ameaças.

A ausência de uma Política/Estratégia de Segurança Nacional apresenta sérios desafios no combate às ameaças, dentre elas podemos citar a fragmentação das respostas e abordagens descoordenadas, o que implica em grave impacto em ações interagências e na proteção nacional; falta de uma diretriz definida para formulação e execução de políticas públicas com prioridades bem estabelecidas para todas as agências envolvidas em garantir a segurança e defesa nacional; possibilidade de inadequação das ações frente às novas ameaças uma vez que não há diretrizes esclarecedoras sobre elas; alto custo e impacto em situações de crise; dificuldades de estabelecer confiança entre agências e a sociedade em relação às agências (Medeiros; Mendes; Paiva, 2021); impacto na reputação internacional do país e de sua credibilidade entre parceiros. Essas são algumas das situações que implicam da ausência de um instrumento de governança legítimo e transparente para segurança e defesa nacional.

Talvez, por isso, seja o momento propício para que se produza uma grande estratégia de segurança nacional, seguindo as melhores práticas mundiais sobre a questão. O modelo de Chuter (2011) é uma opção viável, a ser adotada e adaptada à realidade brasileira. Envolver a comunidade acadêmica e a sociedade em assuntos de natureza de segurança e defesa nacional é necessário para a compreensão da necessidade de uma política pública efetiva e que estabeleça a governança de vários setores em benefício da proteção nacional.

3 RECOMENDAÇÕES

- Faz-se necessário um debate acerca da pertinência do país possuir uma Política/Estratégia de Segurança Nacional. Isto envolveria todos os setores da

⁶ Segundo a Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2020, p.11) o entorno estratégico “inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica”.

sociedade, mas principalmente a classe política brasileira, a quem cabe legislar sobre a questão;

- Ressalta-se que não basta a mera publicação de uma Política/Estratégia de Segurança Nacional. É necessário haver um amplo debate sobre a governança para a elaboração e execução de tal política/estratégia junto a todos os setores envolvidos;
- A organização política do Estado brasileiro não contempla a existência de um órgão supraministerial que seja encarregado de produzir uma grande estratégia de segurança nacional, faz-se necessário suprir essa, sob pena de que órgãos como o GSI-PR ou o MD continuem exercendo atividades que não lhes competem originariamente;
- Criar ou fortalecer um órgão supraministerial responsável pela coordenação e governança da segurança nacional, semelhante ao que o Conselho de Segurança Nacional (CSN) desempenhou no passado.
- O país tem utilizado corriqueiramente prática de criação estruturas *ad hoc* para lidar com problemas complexos e com resultados limitados. Por que não se pensar em estruturas permanentes para lidar com situações que se repetem com cada vez maior incidência?
- É necessário criar uma Política de Segurança Nacional (PSN) abrangente que seja holística que vá além da mera defesa militar, integrando dimensões de segurança pública, cibernética, econômica, social e ambiental.
- Recomendamos a formulação e implementação de diretrizes claras para que a Política de Segurança Nacional oriente a Política de Defesa Nacional, invertendo a atual hierarquização que subordina a segurança nacional à defesa.
- Facilitar a integração entre o setor público e o setor privado em questões de segurança nacional, promovendo parcerias e colaborações que fortaleçam a capacidade de resposta e a inovação.
- Investir no desenvolvimento das capacidades das forças de segurança e defesa, bem como em tecnologia e infraestrutura, para assegurar uma resposta eficaz às ameaças.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, J.R; GONÇALVES, L.P; VIANNA, M.A; CUNHA, P.R.(Org). **Militares e política no Brasil**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2021.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Sancionada a revogação da Lei de Segurança Nacional; artigo contra disseminação de fake news é vetado**. Brasília, DF: Senado Federal, 2 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/sancionada-a-revogacao-da-lei-de-seguranca-nacional-artigo-contradisseminacao-de-fake-news-e-vetado#:~:text=O%20presidente%20da%20Rep%C3%ABAblica%2C%20Jair,do%20Estado%20Democr%C3%A1tico%20de%20Direito>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº314, de 13 de março de 1967**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 13 mar. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0314.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 29 set. 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm. Acesso em: 24 ago. 2023. 24 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 16 nov. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8903-16-novembro-2016-783913-publicacaooriginal-151398-pe.html>. Acesso em:

BRASIL. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.273, de 5 de dezembro de 2022**. Altera o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11273.htm. Acesso em 11 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.038, de 29 de maio de 2024**. Institui a Política Nacional de Fronteiras e o seu Comitê Nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.038-de-29-de-maio-de-2024-563051550>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BUZAN, B.; HANSEN, L. As questões-chave nos estudos de segurança internacional: o Estado, política e epistemologia *In*: BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012, p. 51-75.

BUZAN, B; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CEPIK, M. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, Vol. 1, spring 2001. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

CHUTER, D. **Governing & Managing the Defence Sector**. Institute for Security Studies, 2011. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/127832/GovManDefSec.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2024.

DANTAS, D.; GÓES, B. Por que o governo precisa decretar GLO para atuação de militares em portos e aeroportos? Entenda. **O Globo**, 01 nov. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/11/01/por-que-o-governo-precisa-decretar-glo-para-atuacao-de-militares-em-portos-e-aeroportos-entenda.ghtml>. Acesso em: 17 jul. 2024.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance. 2019. **National Security Policy**. SSR Backgrounder. Geneva: DCAF, 2019.

FIGUEIREDO, T.A. **Considerações acerca dos impactos das demandas contemporâneas policiais e sociais na atividade clássica das forças armadas**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Navais) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2011.

FIGUEIREDO, T.A; MOREIRA, N.X; CAMINHA, V.M. Interagency operations in analysis. learning from episodes in Caraguatutuba, Goiânia and Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 29, n. 1, p. 1-29, janeiro/abril 2023. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4193>. Acesso em: 05 dez. 2023.

GOÉS, G.S. 200 anos de independência: em busca de uma Estratégia de Segurança Nacional para o Brasil. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 65-93, maio-ago. 2022. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/download/1264/1032/2664>. Acesso em 18 jul. 2024.

INSTITUTO TRICONTINENTAL. A questão militar no Brasil: o retorno do protagonismo dos militares na política. **Dossiê**, n. 50, p.1-40, 14 mar. 2022. Disponível em: https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2022/03/20220311_Dossier-50_PT.pdf. Acesso em: 3 jul. 2024.

CONSTITUINTE extingue Conselho de Segurança Nacional. **Jornal do Brasil**, 1º Caderno, p.3, 05 abr. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/107911/1988_01%20a%2009%20de%20Abril_065.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 9 jul. 2024.

JÚNIOR, A.D.R. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar brasileira (1935-1985). **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/download/466/357/1113>. Acesso em: 8 jul. 2024.

LIMA, J.R.P.A; FIGUEIREDO, T.A; SOARES, O.A.B. Mudanças climáticas, desastres naturais, emergências sanitárias e Forças Armadas: desenvolvendo resiliência por meio das operações interagências. *In: XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 2022. *Anais...Niterói-RJ*, 2022. Disponível em: https://www.enabed2022.abedef.org/resources/anais/19/enabed2022/1658797365_ARQUIVO_490a73731b5f837ed20e14c545b62d6d.pdf. Acesso em 17 jul. 2024.

LIMA, R. C., MEDEIROS FILHO, O. O Papel do Exército Brasileiro no Setor de Segurança: Implicações para a Defesa e o Emprego das Forças Armadas. *In: ANDRADE, I. V. L. LANGE, O. MEDEIROS FILHO; LIMA, R.C. Desafios Contemporâneos para o Exército Brasileiro*, p.95-132. Brasília: Ipea, 2019.

LIMA, R. C.; SILVA, P. F.; RUDZIT, G. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. *Defence Studies*, v. 21, n. 1, p. 84-106, 2 jan. 2021.

MEDEIROS, S.; MENDES, C. S. M.; PAIVA, A. L. B. Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: Inter-Agency Policy Building. *Inter-Agency Policy Building. Journal of Higher Education Theory and Practice*, vol. 21, n.4, 2021. Disponível em: <https://articlegateway.com/index.php/JHETP/article/view/4213>. Acesso em: 23 set. 2024.

MEDEIROS FILHO, O. Por uma estratégia de segurança nacional. *O Estado de São Paulo*. 16 jul. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/por-uma-estrategia-de-seguranca-nacional/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

PLASTINO, L.; BARRETO, M.S.; SARMANHO, N. Linha do tempo. A história da Lei de Segurança Nacional. *Nexo Políticas Públicas*, 24 set. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-da-Lei-de-Seguran%C3%A7a-Nacional>. Acesso em: 24 ago. 2023.

PIERANTI, O. P.; CARDOSO, F. S.; SILVA, L. H. R. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. *RAP Rio de Janeiro* 41(1), p.29-48, jan./fev. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/sSbJzrgskt4gcLqY4FZ9zfd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2023.

SÁ COSTA, F.C.D. Sobre o conceito de “segurança nacional”. *Tensões Mundiais*, v.5, n.9, p.123-140, 2009. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/issue/view/72>. Acesso em: 11 jul. 2024.

SEINO, E.; ALGARVE G.; GOBBO, J. C. Abertura Política e Redemocratização Brasileira: entre o moderno-conservador e uma “nova sociedade civil. *Sem Aspás*, Araraquara, v. 2, n. 1/2, p. 31-42, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/download/6922/4982>. Acesso em: 8 jul. 2024.

ZAVERUCHA, J. Militares e participação política no Brasil do final do séc. XX e início do séc. XXI. *REVISTA USP*, São Paulo, n.49, p. 30-39, mar./maio 2001. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/handle/1/5845?locale-attribute=pt_BR. Acesso em: 3 jul. 2024.

Por uma Grande Estratégia para o Brasil

Data de submissão: 26 de agosto de 2024

Data de aprovação: 20 de setembro de 2024

Selma Lúcia de Moura Gonzales*
Oscar Medeiros Filho**

Resumo Executivo

Vem sendo construído entre estudiosos de planejamento estratégico um consenso a respeito da necessidade de uma Grande Estratégia para o Brasil. A ideia advém da combinação de dois aspectos marcantes da perspectiva estratégica brasileira: a sua estatura geopolítica, representada por seus insumos de poder, advindo de potencialidades naturais e culturais, de um lado; e pela carência de políticas de longo prazo que orientem e comuniquem nossos interesses estratégicos. É sobre esse tema que trata o presente *policy paper*. Nele, pretendemos discutir brevemente o significado de uma “grande estratégia”, considerando suas diferentes acepções: seja como plano, definindo nossos interesses nacionais em metas de longo prazo; seja como princípio organizador das ideias que possam expressar nossos interesses de longo prazo; ou seja como um padrão de conduta, oriundo de nossa cultura estratégica.

Considerando os objetivos aqui propostos, entendemos “grande estratégia” como o conjunto de políticas e ações planejadas por um Estado, no mais elevado nível de governança pública, para alcançar seus objetivos de longo prazo, a fim de promover a segurança, a prosperidade e os interesses estratégicos de uma nação.

Passando em revista brevemente sobre o que se tem pensado a respeito do tema no Brasil, trataremos da implicação de sua ausência para o planejamento estratégico nacional, especialmente para o setor de Defesa.

Ao final, apresentaremos três recomendações, que apontam para: a) necessidade de criação de um arranjo institucional para elaboração de uma grande estratégia nacional; b) promoção do debate nacional em torno do tema; e c) elaboração de uma estratégia de

* Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Gestão do Espaço Regional pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora e pesquisadora na Escola Superior de Defesa (ESD).

**Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Bacharel e Licenciado em Geografia. Especialista em Educação Mestre em Geografia Humana (USP, 2004) e Doutor em Ciência Política (USP, 2010). Realizou estágio de Pós-Professor da Escola Superior de Defesa (ESD) e do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

segurança nacional que considere abordagens integradas de enfrentamento às ameaças emergentes e de natureza complexa.

Palavras-chave: Grande Estratégia; Brasil; segurança nacional.

1 DEFININDO GRANDE ESTRATÉGIA

Faz-se necessário inicialmente buscar uma definição para grande estratégia, diferenciando-a da noção de estratégia. O conceito de grande estratégia evoluiu ao longo da sua existência. O significado inicial tinha como ideia central a coordenação de todos os recursos da nação para a condução da guerra, ou seja, o conceito estava ligado ao fenômeno bélico. Posteriormente, o conceito se ampliou abarcando a ação externa em tempos de paz, particularmente em abordagens realizadas por atores como Paul Kennedy (1991), Michael Howard (2010) e John Lewis Gaddis (2019), historiadores das Relações Internacionais. A finalidade da grande estratégia deixou de ser a vitória na guerra (estratégia) para uma visão do próprio país no mundo (grande estratégia).

Em seu artigo “*Beyond the Buzzword: the Three Meanings of Grand Strategy*”¹, Nina Silove (2018, p. 29) sugere que o conceito de grande estratégia possui três significados distintos: primeiro, refere-se a um plano deliberado e detalhado; em segundo lugar, a expressão é utilizada para se referir a um princípio organizador que é conscientemente defendido e utilizado pelas autoridades para orientar as suas decisões; terceiro, o termo é usado para se referir a um padrão de comportamento estatal. Assim, de forma simplificada, há três perspectivas pelas quais se interpreta a grande estratégia: como um plano, como um princípio organizador e como um padrão de conduta.

Como um **plano**, a grande estratégia seria o resultado de um esforço consciente por traduzir os interesses nacionais em metas específicas no longo prazo e em ordem de prioridade. A isso, se somaria todos os âmbitos de governo (diplomático, econômico, militar etc.) para identificar meios com os quais se poderia alcançar essas metas, seguindo determinados roteiros. Como exemplo, o autor cita as *National Security Strategy* (NSS) dos EUA.

¹ “Além da palavra da moda: os três significados de ‘Grande Estratégia’” (tradução nossa).

Como um **princípio organizador**, a grande estratégia seria composta por ideias forças sobre os objetivos últimos e prioritários que poderiam ser expressos por meio de lemas ou frases curtas. Esse conteúdo estaria subjacente nos acordos das elites, em sua comunicação pública e em alguns documentos estratégicos, porém, raramente sistematizado de maneira explícita e completa em um único texto. Seria um conjunto de ideias sobre como empregar os recursos de uma nação para alcançar seus objetivos de longo prazo.

Como um **padrão de conduta**, a grande estratégia seria uma pauta sustentada na distribuição de recursos diplomáticos, econômicos, militares etc. para conseguir determinados fins. Subentende-se que os objetivos que recebem mais recursos são os prioritários, sem, todavia, uma definição em um grande plano ou princípio organizador. Neste caso, a grande estratégia seria o resultado das culturas estratégicas e do menor ou maior poder das coalizões e atores que influenciam o processo de decisão.

Portanto, para além da noção de articulação dos recursos de um país visando a garantir seus interesses nacionais, a expressão “grande estratégia” é polissêmica, podendo ser interpretada de três maneiras diferentes: como um plano, como um princípio organizador e como um padrão de conduta. Além disso, é importante considerar que pensar uma grande estratégia não é uma conduta apenas das grandes potências.

No presente texto, entendemos grande estratégia como o conjunto de políticas e ações planejadas por um Estado para alcançar seus objetivos de longo prazo em âmbito nacional e internacional. Ela envolve a coordenação de todos os recursos de poder de um país — diplomáticos, militares, econômicos e culturais — para promover a segurança, a prosperidade e outros interesses estratégicos, a fim de garantir a posição de um Estado no cenário global. Isso reforça a ideia de que o planejamento estratégico deve estar estreitamente vinculado a uma grande estratégia.

Tendo definido a perspectiva de grande estratégia conforme os objetivos aqui adotados, pretendemos agora avançar sobre o seu conteúdo, ou seja, sobre os fundamentos que a compõem. Para Nina Silove (2018), o primeiro seria os principais interesses do Estado: segurança nacional, integridade territorial, soberania, prosperidade econômica e lugar no sistema internacional, além de posicionamentos políticos, ideologias, defesa de distintas causas humanitárias etc.

O segundo componente é sua característica “holística”, ou seja, prestar atenção a todas as partes de um problema, sabendo que elas se inter-relacionam e se vinculam com a totalidade do sistema.

O terceiro componente é ser uma política de longo prazo, caminhando de mãos dadas com a prospectiva estratégica e pensando de maneira séria e articulada sobre o futuro.

Assim, como esclarece Jordán (2021), a grande estratégia se situa no terreno da alta política, tradicionalmente, a política externa, a de defesa e a econômica. A amplitude dos desafios globais – aquecimento global, pandemias, ciberameaças etc – amplia o alcance do enfoque holístico, mas os pilares diplomacia, economia e defesa seguem ocupando um lugar central.

Como último elemento de definição de grande estratégia, há que se questionar se tal instrumento é comum a todos os Estados nacionais. A resposta a tal questão seria não. De fato, todos os Estados contam com políticas e algumas estratégias, porém nem todos dispõem de uma grande estratégia. Nesse sentido, a ideia de grande estratégia como padrão de conduta é problemática porque permitiria camuflar sua ausência real e dotar de uma lógica *ex post facto* a decisões não conectadas (Jórdan, 2021). O que às vezes ocorre é a atuação política vinculada a estratégias setoriais que apenas dialogam entre si. Essa dinâmica pode converter-se em um padrão reconhecido, mas não pode ser chamada de grande estratégia.

2 EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL

Ainda que não tenha, na literatura internacional, um consenso absoluto sobre o significado de grande estratégia, esse tema vem ganhando força no Brasil, onde a necessidade de se construir uma política de longo prazo que estabeleça diretrizes macro e orientadoras de nosso desenvolvimento, segurança, defesa e política externa, é cada vez mais premente. Afinal, construir uma grande estratégia não é uma tarefa exclusiva de potências globais, mas de todos os que querem estabelecer políticas de longo prazo (Jordán, 2021).

Nesse contexto, alguns autores brasileiros trouxeram contribuições para esse debate, dentre eles Amorim (2016), Kalout e Degaut (2017), Alsina Júnior (2018), Rocha (2022), Nascimento (2022), Azzi (2023), Carmona (2023), dentre outros.

Na obra “A Grande Estratégia do Brasil” (Amorim, 2016) estão reunidos discursos, artigos e entrevistas produzidos entre 2011 e 2014, sob a liderança do então ministro da Defesa, Celso Amorim. Os textos analisam a grande estratégia brasileira como um fenômeno já em curso a partir da conjugação das nossas políticas externa e de defesa e que teriam como elementos essenciais a defesa do interesse nacional e a contribuição à paz mundial. Apesar de adotarmos aqui a ideia de que o Brasil carece de uma grande estratégia, é importante ressaltar que há autores que consideram, de uma forma “tácita”, que o País dispõe de grande estratégia.

Kalout e Degaut (2017) destacam a importância de uma grande estratégia para o Brasil garantir seus interesses nacionais e se tornar um ator global influente. Para os autores, essa estratégia deve ser clara, articulada e funcional, alinhando recursos de poder do país com seus objetivos e prioridades e sua formulação necessita envolver análises retrospectivas e prospectivas para estabelecer uma visão de mundo, definir prioridades integradas e alocar recursos de poder de forma articulada. Assim, uma grande estratégia bem definida ajudará a guiar a política exterior do país com mais consistência e inteligibilidade.

[...] uma grande estratégia bem definida, que combine elementos de *soft* e *hard power*, não apenas cumprirá uma função prospectiva, de “guia” de ação, mas também, de forma simultânea, uma função retrospectiva, na medida em que permitirá ao governo utilizá-la como instrumento de prestação de contas de suas ações à sociedade. Terá ainda, como benefício adicional, a capacidade de arregimentar o necessário apoio doméstico em torno de um projeto nacional. (Kalout; Degaut, 2017, p. 10).

João Paulo Alsina Júnior, em “Ensaio de Grande Estratégia Brasileira” (2018), sugere ser a Grande Estratégia, “a coordenação de fatores político-diplomáticos, econômicos e militares em prol dos interesses de uma coletividade.

Almir Lima Nascimento traz à discussão a necessidade da construção de uma grande estratégia vinculada ao planejamento estratégico de Estado. Segundo o autor, a “construção de uma Grande Estratégia passa pela articulação de ideias, meios, recursos, e pessoas, por meio de um modelo de gestão eficaz respaldado na necessidade manifesta do marco jurídico normativo que vai da Constituição Federal de 1988 a dispositivos infralegais” (Nascimento, 2022, p. 27).

Antônio Jorge Ramalho Rocha (2022, p. 55), ao escrever sobre grande estratégia e o lugar da defesa nacional, leva-nos a refletir sobre a complexidade que envolve a sua definição, construção e implementação, elencando as características mínimas de uma grande estratégia que trate da inserção estratégica do país no cenário internacional: i. definida por um ator

soberano, geralmente Estados; ii. deve incluir visões de futuro, cenários possíveis envolvendo outros soberanos e agentes de forma interativa, o que supõe rever, contínua e permanentemente, os interesses e percepções próprios e alheios. Por ser um plano em execução, eventos discretos podem transformar tanto as percepções sobre interesses e possibilidades de sua materialização quanto as reais condições materiais de ação no ambiente internacional; iii. sua execução requer empregar simultaneamente os recursos de que atores soberanos dispõem no ambiente internacional (diplomáticos, militares, ideacionais etc.) e no âmbito interno (econômicos, políticos, científicos e tecnológicos etc.), que passam a ser organizados em função das necessidades impostas pela consecução dos objetivos listados na grande estratégia.

Se é assim, prossegue Rocha (2022, p. 55), supõe-se que o Estado: (1) conheça seus objetivos (organizados, em princípio, em uma matriz transitiva de preferências); (2) pretenda interferir na realidade visando alcançá-los, o que implica preparar-se para responder a eventos futuros de modo consequente e efetivo; e (3) seja capaz de coordenar o emprego dos recursos materiais e intangíveis de que dispõe visando alcançar êxito nesse processo.

Ênio Azzi, em trabalho publicado pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx), entende como uma lacuna no arcabouço brasileiro a inexistência de uma estratégia no mais alto nível de tomada de decisão, capaz de utilizar-se de todos os instrumentos do poder nacional para apoiar uma visão estratégica na busca dos objetivos nacionais (Azzi, 2023, p. 50).

Nesse sentido, a grande estratégia constitui-se instrumento político declaratório e de governança, envolvendo a capacidade de equilibrar recursos, vontades e interesses nas áreas que mais importam a uma nação, de forma integrativa e totalizante, procurando impor coerência e previsibilidade a um ambiente inerentemente desordenado e incerto. Assim, para o autor, a grande estratégia nacional é a “expressão mais elevada e abrangente da composição dos níveis políticos do Estado que articulam a segurança nacional.” (Azzi, 2023, p. 53).

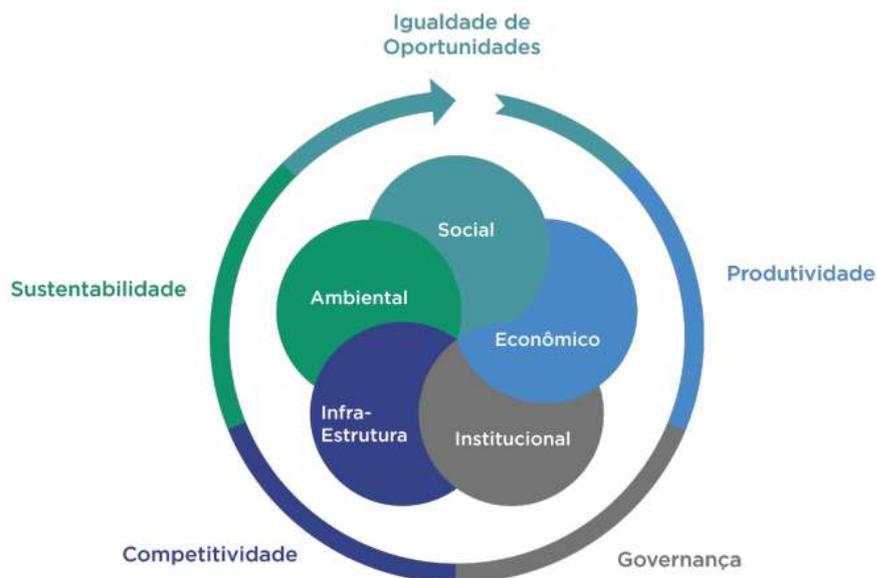
Para Azzi, apesar de um certo consenso sobre a necessidade de uma grande estratégia para o Brasil, o seu debate “ainda está restrito pontualmente a alguns setores e segmentos da sociedade, nos quais se inserem basicamente acadêmicos, diplomatas e militares” (Azzi, 2023, p. 56).

Para além da discussão teórica e do debate sobre a necessidade de se construir uma Grande Estratégia Nacional, destacam-se algumas iniciativas. Uma delas, instituída por meio

de Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, foi a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020 - 2031. Conforme explicitado nesse documento, “trata-se de declaração de planejamento governamental que positiva uma visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2020, p. 4).

Como um documento de médio prazo, “contempla o cenário macroeconômico para os próximos 12 anos e está organizada em 5 eixos: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social. Para cada um desses eixos, declaram-se diretrizes, desafios e orientações, índices-chave e metas-alvo”. (Brasil, 2020, p. 4).

Figura 1 - Eixos e temas da Estratégia Federal de Desenvolvimento.



Fonte: Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020 -2031.

Essa Estratégia, um “plano”, de acordo com as categorias apresentadas por Silove (2018), apesar de sua importância, tem uma trajetória incipiente e uma fragilidade de origem: é uma estratégia federal e não nacional. Isso significa que não foi compactuada com todos os entes federativos. Lembrando o que escreve Javier Jordán, a estratégia consiste na articulação (modos) de determinados recursos (meios) para alcançar certos objetivos (fins). A articulação precisa ser desenhada com base no diálogo entre as instituições do Estado e a sociedade civil,

seus representantes e as lideranças e, por fim, materializada por meio de um documento norteador que seja nacional.

Deve-se ressaltar que o Brasil teve avanços, nos últimos anos, no tema do planejamento governamental e gestão orçamentária quando foram instituídos os Planos Plurianuais (quatro anos), que se iniciam no segundo ano de cada mandato presidencial e terminam no primeiro ano do mandato seguinte, assim como seus documentos derivados e vinculados, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Porém, tais instrumentos não poderiam ser considerados políticas com densidade e estrutura que as credenciem como um projeto de Estado de longo prazo.

Outra iniciativa interessante é o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável (CDESS), regido pelo Decreto nº 11.454, de 24 de março de 2023. Composto pelo Presidente e Vice-Presidente da República, além do Ministro da Secretaria de Relações Institucionais e por cidadãos brasileiros de reconhecida liderança e representatividade, o CDESS tem como objetivo de assessorar o Presidente da República no tocante a indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento. A importância do Conselho consiste na articulação das relações do Governo federal com os representantes da sociedade civil e na construção do diálogo entre os diversos setores nele representados.

Deve-se registrar, mais recentemente, a proposta da Estratégia Nacional de Longo Prazo, denominada “Estratégia Brasil 2050” (Brasil, 2024). Segundo a portaria de elaboração da “Estratégia Brasil 2050”, a proposta tem como objetivo garantir o desenvolvimento nacional sustentável e inclusivo, por meio da redução das desigualdades sociais e regionais, redução da extrema pobreza, a fim de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Para tanto, consideram-se como premissas: a redução das desigualdades sociais e regionais; o aumento da produtividade total dos fatores, da formação bruta de capital fixo e da inovação na economia brasileira; os efeitos econômicos, sociais e ambientais da mudança do clima; e a transição demográfica.

Entretanto, temas como a segurança e a defesa não estão contemplados no referido documento, assim como as diretrizes norteadoras para a inserção do país do mundo, ou seja, quais seriam os marcos orientadores da política externa brasileira para além do Art. 4º da

Constituição brasileira de 1988² desde uma perspectiva geopolítica de se pensar o Brasil no mundo?

Assim, em uma perspectiva crítica, faz-se necessário considerar que pensar em grande estratégia supõe atentar para a necessidade de se definir uma espécie de documento com a diretrizes estratégicas nacionais ou política macro de longo prazo que aborde áreas estratégicas do país: desenvolvimento econômico, segurança, defesa, política externa, desenvolvimento humano, proteção social etc. Essas áreas poderiam ser resumidas, de forma simplificada, em três grandes conjuntos: soberania, segurança e prosperidade.

Outro aspecto a mencionar é que não basta apenas elaborar um documento de longo prazo, mas é necessário, para além disso, buscar o desenvolvimento de uma “cultura estratégica” que valorize a construção e permanência de políticas de longo prazo na busca de um projeto comum para o bem da sociedade e para a permanência soberana de seu território.

Por fim, é imperativo definir um posicionamento do país em relação aos demais atores, que consiga conciliar os interesses nacionais e a construção da confiança, em outras palavras, participar de forma a moldar uma “Postura Estratégica” no sistema internacional.

O fato é que, historicamente, o Brasil tem sido claudicante em estabelecer, de forma clara, seus interesses nacionais para, a partir deles, traçar um planejamento estratégico de longo prazo. Ocupado com questões conjunturais advindas de suas próprias vulnerabilidades políticas, econômicas e sociais, o Brasil enfrenta desafios em relação ao desenvolvimento de um projeto de país, não obstante suas grandes potencialidades.

Para Carmona (2023), “precisamos ter a geopolítica na dominância do projeto nacional, como já o fizemos em outros períodos históricos, se quisermos navegar em meio à atual conjuntura maximizando ganhos para o interesse nacional”. Tal fato se reveste de grande desafio, como já identificado por esse autor:

Hoje, temos um país sem um projeto de nação minimamente consensuado – ou pelo menos apoiado por uma maioria política e social –, refletindo um povo dividido e com sua identidade nacional contestada pela avalanche multiculturalista e identitária. Ao mesmo tempo somos uma nação desarmada contra ameaças externas, embora assentado sobre um dos mais ricos e promissores territórios do mundo, provedor de bens e insumos altamente cobiçados e potencialmente escassos no mundo. (Carmona, 2023, p. 84)

² Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

3 AUSÊNCIA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA E IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA

Na ausência de um documento de mais alto nível político-estratégico, com diretrizes de longo prazo para o Brasil, o que às vezes ocorre é a atuação política vinculada a estratégias setoriais que apenas dialogam entre si ou, em alguns casos, inexistente o diálogo. Essa dinâmica pode converter-se em um padrão reconhecido, mas não pode ser chamada de grande estratégia.

A ausência desse documento orientador provoca descontinuidades em projetos em diversas áreas no âmbito interno do país, mudanças de direção no relacionamento do país em âmbito externo e um retrocesso ou retrabalho em algumas políticas públicas. Como consequência, pode-se aumentar os gastos públicos, gerando insegurança em projetos setoriais de médio e longo prazo.

Tratando especificamente das políticas voltadas para o Ministério da Defesa, cabe destacar que, nas últimas décadas, os documentos macro e norteadores da Defesa têm sido a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Alinhados com esses documentos, estão a Política Militar de Defesa (PMiD) e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD). Especificamente voltados para a Força Terrestre, há, ainda, a Política Militar Terrestre, que define e detalha os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE), assim como estabelece condições para a elaboração da Concepção Estratégica do Exército e do Plano Estratégico do Exército (PEEx).

Cabe lembrar que esses documentos de Defesa têm sido elaborados e revisados com base em cenários de longo prazo³. Porém, todos os documentos mencionados acima são elaborados sem ter como referência um documento nacional orientador que estabeleça diretrizes macro em âmbitos diferentes, mas que se interseccionam e se complementam: desenvolvimento, defesa e política externa.

Além disso, parece ficar cada vez mais claro que o Brasil carece de uma Estratégia de Segurança Nacional, que estabeleça, no nível político mais elevado, nossos interesses nacionais, orientando de forma coesa e coerente a atuação de suas várias agências, especialmente aquelas relacionadas à política externa e às estratégias militares, além das atividades de segurança e de inteligência. Nesse sentido, a Defesa é apenas parte do escopo

³ Atualmente estão sendo elaborados os Cenários de Defesa 2040, conforme Portaria GM-MD nr 2271, de 19 de abril de 2023.

da segurança nacional, com ênfase no campo militar e em ameaças externas (Medeiros Filho, 2024).

De fato, o Brasil carece de um documento nacional, que seja construído com o envolvimento dos entes federativos e lideranças da sociedade, que defina diretrizes de longo prazo, para além do período de um mandato presidencial, a fim de evitar as descontinuidades no planejamento e orientar melhor a execução de políticas públicas.

Somente assim, escaparíamos de um padrão de conduta no planejamento governamental que, na ausência de um documento de longo prazo real, acaba por adotar uma lógica *ex post facto* a decisões não conectadas (Jórdan, 2021).

A complexidade do mundo atual torna a definição de uma grande estratégia para o Brasil uma tarefa tanto urgente quanto desafiadora. Afinal, conforme assinalado por Rocha (2002, p. 63-64):

Há vulnerabilidades transnacionais impostas pelas mudanças climáticas e pandemias. A ordem liberal vem sendo progressivamente desmontada, em que valores antes tidos como universais são caracterizados pelo prisma de uma guerra cultural. Nesse contexto, observam-se desigualdades sociais profundas ao ponto de gerar revoltas associadas a percepções de injustiça, como vêm destacando os relatórios de riscos globais publicados pelo Fórum Econômico Mundial nos últimos anos. Insatisfeitas em meio a dinâmicas culturais que esmaeceram os laços de harmonia entre os grupos humanos, as populações das grandes cidades são mais facilmente manipuladas por políticos populistas e sujeitas à exploração do crime organizado.

4 RECOMENDAÇÕES

A construção de uma Grande Estratégia para o Brasil passa, necessariamente, pelo alinhamento de objetivos entre diversas políticas, visando maximizar os recursos de poder à disposição do Estado, e envolve agendas ligadas à Política Externa, ao desenvolvimento, à Segurança e à Defesa, ao Comércio Internacional, dentre outros temas.

Nesse sentido, torna-se imperativo o debate nacional a respeito dos direcionamentos estratégicos mais amplos que delineiam a inserção do Brasil como potência emergente, que dispõe de grande potencial geopolítico. Falta-nos, entretanto, superar nossas vulnerabilidades econômicas, políticas e sociais. Faz-se necessário, e com urgência, o desenvolvimento de uma grande estratégia que considere as seguintes recomendações:

- Criação de um arranjo institucional de natureza supraministerial para coordenar as atividades relacionadas ao processo de planejamento de longo prazo – alinhado a

projetos de curto e médio prazo existentes – para a elaboração de uma grande estratégia nacional. Em princípio, sugerimos um arranjo institucional diretamente vinculado à Presidência da República;

- Promoção do debate nacional em torno de uma grande estratégia nacional para além do modelo atual “intramuros”, envolvendo representantes da Academia, do Governo, da Sociedade Civil e das Empresas, por meio de rodadas nacionais para debates temáticos. Nesse sentido, torna-se imperativo contar com representantes tanto do setor privado quanto político, uma vez que, sem entendimento e apoio destes, as políticas do governo não terão a força necessária para a sua consolidação;
- Elaboração de um documento de segurança nacional, para além da Defesa Nacional, que considere abordagens integradas de enfrentamento às ameaças emergentes e de natureza complexa, como o crime organizado, as mudanças climáticas, pandemias, cibernética etc.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, J. P. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

AMORIM, C. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; Unesp, 2016.

AZZI, Ê. M. A imprescindível interação das esferas políticas do estado nas áreas de segurança e defesa. **Análise Estratégica**, v. 30, n.3, p. 47-67, 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020 – 2031**. Aprovada pelo Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Longo Prazo – “Estratégia Brasil 2050”**. Estabelecida por meio da Portaria GM/MPO nº 244, de 7 de agosto de 2024. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/532142>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARMONA, R. Desafios Geopolíticos para a recomposição da Grande Estratégia brasileira. **Insight Inteligência**, ed. 99, 2023. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/desafios-geopoliticos-para-a-recomposicao-da-grande-estrategia-brasileira/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

GADDIS, J. L. **As grandes estratégias: de Sun Tzu a Franklin Roosevelt, como os grandes líderes mudaram o mundo.** São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

HILL, C. **Grand Strategies. literature, statecraft, and world order.** Connecticut, USA: Yale University Press, 2010.

JORDÁN, J. ¿Qué es la gran estrategia? **Global Strategy Report** , n. 37, 2021. Disponível em: <https://global-strategy.org/que-es-gran-estrategia/>. Acesso em: 5 abr. 2023.

KALOUT, H.; DEGAUT, M. Brasil, um país em busca de uma Grande Estratégia. **Relatório de Conjuntura**, n. 1. Brasília: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2017.

MEDEIROS FILHO, O. Por uma estratégia de segurança nacional. **O Estado de São Paulo**, 16 jul 2024, Espaço Aberto, p. A6.

NASCIMENTO, A. L. De um planejamento estratégico de estado a uma grande estratégia (relações exteriores e defesa) – apontamentos. *In.*: **Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional / Escola Superior de Defesa; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos do Exército – Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023. pp. 53-67.**

KENNEDY, P. **Grand Strategies in war and peace.** Connecticut, USA: Yale University Press, 1991.

ROCHA, A. J. R. da. Acerca de uma possível grande estratégia para o Brasil: o lugar da Defesa Nacional. *In.*: **Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional / Escola Superior de Defesa; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos do Exército – Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023. pp. 11-28**

SILOVE, N. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’”. **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 27–57, 2018.

O que aprender com a crise de Essequibo?

Lições para a Defesa Nacional

Data de submissão: 20 de setembro de 2024 Data de aprovação: 30 de setembro de 2024

Augusto W. M. Teixeira Júnior*
Horácio de Sousa Ramalho**

Resumo Executivo

As primeiras décadas do século XXI têm demonstrado que o uso da força militar - de forma latente e manifesta - não consiste em um evento esporádico ou acidental, mas sim um instrumento da política de poder entre as nações. Da guerra russo-ucraniana de 2022 à guerra em Gaza, atores estatais e não-estatais usam a gramática da força para avançar os seus desígnios políticos. Não obstante a América do Sul seja uma região caracterizada pela prevalência de paz negativa (Mares, 2012), onde raros são os eventos de conflito armado interestatal, a região ainda possui diversas disputas territoriais, tanto latentes como ativas. Entre estas, o caso de Essequibo é um tema candente desde o século XIX, sendo uma questão nacional suprapartidária na Venezuela com severas implicações para a geopolítica e segurança regional na atualidade.

Entre os aspectos centrais do presente estudo, a crise de Essequibo emerge como uma oportunidade de aprendizado para a Defesa Nacional. O caso em tela ilustra não apenas como a estrutura político-militar nacional reage em um contexto de potencial conflito violento em nossas fronteiras, mas permite identificar como nossas vulnerabilidades podem facilmente se converter em riscos e ameaças. Isto se dá em virtude da compreensão de que o sistema internacional passa por um processo de transformação, tanto no que diz respeito à erosão da ordem liberal ocidental, como na reconfiguração da distribuição de poder global, também definida como polaridade. Entre os efeitos desse processo de mudança sistêmica, o uso da força militar tende a se tornar um evento mais provável, ensejando o aumento da fungibilidade do uso da força em um contexto global mais violento.

*Doutor em Ciência Política (UFPE), realizou estágio pós-doutoral em Ciências Militares pelo IMM-ECEME. Professor Associado II do Departamento de Relações Internacionais da UFPB. Pesquisador PQ CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI).

**Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI).

Este quadro é de notável relevância para o Brasil. Apesar de sua condição de periferia geopolítica, tradicionalmente distante dos grandes polos de conflito internacional, eventos como a crise de Essequibo demonstram a plausibilidade de que o uso da força militar pode desencadear uma situação de beligerância com severas repercussões para o Brasil. Nesse sentido, este *policy paper* guia-se pelo objetivo de, a partir da análise do problema e identificação de suas implicações para o Brasil, sugerir recomendações com fins de mitigar as nossas vulnerabilidades. Estas, são aqui identificadas em seu aspecto crítico como: a) inexistência de uma Estratégia Nacional; b) falha de percepção acerca de como opera a dissuasão; e c) incapacidade institucional do Ministério da Defesa de operar como uma “ponte estratégica”.

Palavras-chave: estratégia; poder militar; Defesa Nacional; crise de Essequibo; Brasil.

1 ANÁLISE DO PROBLEMA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA

A mais recente crise envolvendo Venezuela e Guiana, também conhecida como Crise de Essequibo, consiste em um formidável estudo de caso para a extração de lições para a Defesa no Brasil. A supracitada crise, cuja escalada mais expressiva se deu entre 2023/2024, se caracteriza pelo somatório de eventos - domésticos e internacionais - que mais do que causa, constituem efeitos da transformação da América do Sul no tabuleiro geopolítico das grandes potências (Teixeira Júnior, 2018). Ainda no início do presente século, a Venezuela passou por um processo de alinhamento estratégico, primeiro com a Rússia, e em seguida com a China. Como desdobramento do primeiro, ocorre uma relevante modernização militar focada em meios e na estrutura de defesa no país. Para além da cooperação técnico-militar, a Venezuela passou a ser um possibilitador de ações de balanceamento duro – *Hard Balancing* – no Hemisfério Americano por parte de potências rivais dos Estados Unidos. Na quadra que se aprofunda entre 2015-2017, a crise doméstica da Venezuela transborda para a região, fazendo os seus efeitos se sentirem com maior intensidade. Se inicialmente a crise humanitária provocou uma onda de refugiados para toda a América Latina, mais recente, com o risco de uso da força para resolução de litígios territoriais, tensiona ainda mais a região.

Nesse diapasão, cabe indagar: por qual razão a crise de Essequibo se diferencia de outros momentos de “disputas militarizadas interestatais”, como a crise entre Venezuela e Colômbia de 2008? Distinto deste episódio, a crise de 2023/2024 ocorre em um momento de

fragilidade interna do regime bolivariano, em um contexto internacional marcado pela “normalização” do uso da força como instrumento de resolução de conflitos político-territoriais. Enquanto a crise entre Caracas e Bogotá em 2008 contribuiu para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, o quadro atual é marcado por forças centrífugas no tocante à integração e à cooperação regional. Tão relevante quanto a crise do regionalismo sul-americano, Rússia e especialmente China, atores protagonistas na emergência da multipolaridade, apoiam o governo Maduro e possuem vultosos interesses e investimentos no país caribenho. Como se percebe, a reconfiguração do tabuleiro regional da América do Sul se dá de forma conexa ao quadro de acirramento da competição geopolítica entre EUA, China e Rússia. Assim, apesar da condição periférica da América do Sul na competição global, a Venezuela consiste em uma oportunidade para Rússia e China estarem presentes no Hemisfério Americano e, por sua vez, balancear os EUA na sua retaguarda geoestratégica.

A avaliação do cenário geopolítico acima, em tese, transmite um entendimento no qual esperar-se-ia da potência regional sul-americana – o Brasil – não apenas uma reação às inflexões de poder entre os níveis regional e global, mas uma ação proativa com vistas a assegurar liberdade de ação e iniciativa política naquilo que se intitula de “entorno estratégico brasileiro” e “ambiente regional”. Entretanto, como reagiu o governo brasileiro diante dos eventos acima retratados? É neste ponto que os problemas identificados apontam para severas implicações para a Defesa. No nível político, desde janeiro de 2023 o governo brasileiro buscou inserir a Venezuela ao estado de normalidade diplomática na região, atuando para o seu reingresso a instituições de cooperação e integração. A busca por soluções e compromissos atenderam a essa lógica, como demonstrado pela tentativa de liderança brasileira na VIII Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em São Vicente e Granadinas. Considerando a dissuasão como uma atitude estratégica e como capacidade, mas na ausência de uma estratégia dissuasória, no nível da defesa, ocorreu o reforço de Organizações Militares do Comando Militar da Amazônia, em especial em Roraima, com o singelo aumento de efetivos e envio de meios de emprego militar.

Concorde-se ou não com a opção da Política Externa Brasileira e da Defesa, não são as preferências ideológicas de governo A ou B que importam nesta avaliação, mas sim os efeitos da inexistência de uma estratégia nacional – ou grande estratégia – para iluminar a ação. A ausência de uma ponte estratégica a coordenar as preferências do nível político com os diversos instrumentos do poder, dentre os quais o militar, é ainda mais pernicioso no contexto em que a Venezuela ameaçava invadir e anexar cerca de dois terços do território de

outro país, ambos vizinhos do Brasil, com a potencial participação de potências extrarregionais – de forma direta e indireta – em caso de escalada da crise.

Entretanto, o exame da situação presente poderá iludir o analista em sua análise estratégica. Passados os meses de maior tensão, em uma primeira análise, o leitor poderá pensar que como não ocorreu a escalada qualitativa de crise para guerra entre Venezuela e Guiana e nem a Venezuela usou o território brasileiro, a dissuasão brasileira funcionou. Contudo, inferir isso é o primeiro erro a que se pode chegar na avaliação da crise sob a perspectiva do comportamento do Brasil. Entretanto, em que consiste a dissuasão?

De forma geral, a dissuasão visa a convencer um determinado ator a não cometer uma ação indesejada, como no caso, um ato de força militar. A dissuasão ocorre essencialmente ao afetar o comportamento de um interlocutor, afetando o seu cálculo racional sobre perseguir ou não em uma ação diante de riscos potencialmente mais elevados que os ganhos estimados. Isto pode ser alcançado sob a forma de negação – em que aquele que busca convencer alguém a não agir sinaliza custos insuportáveis à ação; mas também pode se dar sob a forma de punição – em que o custo da ação não se dá necessariamente pelo risco de destruição de suas forças mobilizadas para a ação ofensiva, mas a destruição ou degradação de ativos nacionais de elevado valor material ou moral (cidades, infraestruturas, população).

Este entendimento acerca da dissuasão está associado a três pressupostos básicos, os quais escapam à experiência brasileira. Primeiro, de que a dissuasão é uma forma de coerção estratégica (Schelling, 1966). Segundo, como uma modalidade estratégica, a dissuasão demanda a constituição de uma estratégia própria. Terceiro, uma estratégia - ou combinação destas - tem como Norte os objetivos políticos estabelecidos, conectando-os com a devida seleção dos meios e formas. Se a estratégia consiste em uma “ponte” que conecta objetivos políticos e ações, temos essa “ponte”?

Quais eram os objetivos do Brasil quando da escalada da crise de Essequibo? Podemos inferir que dentre as potenciais preferências estavam: 1) a contenção da escalada; 2) evitar a invasão/anexação territorial; e 3) o uso do território brasileiro para este fim. Segundo, se estes eram os objetivos, qual foi a estratégia adotada? Como mencionado previamente, o governo brasileiro optou por apostar no 1) elevado custo da ação por parte da Venezuela, 2) na sua condição de potência regional, cuja dissuasão seria reflexo de sua capacidade de defesa e mais importante, 3) através da ação político-diplomática através do fornecimento de incentivos positivos para desestimular a agressão. Contudo, o que de dissuasório tem esse curso de ação? Como disscorremos anteriormente, a dissuasão opera na mente do interlocutor afetando os seus

cálculos sobre agir ou não. Para tal, devem-se verificar três componentes: capacidade, credibilidade e mensagem.

No que toca às *capacidades*, ocorreu o reforço de pessoal de Organizações Militares em Roraima, bem como a transformação do esquadrão de cavalaria em Boa Vista no 18º Regimento de Cavalaria Mecanizada. Foram enviados meios blindados sobre rodas, os Guaicurus (reconhecimento e transporte de tropas), que se somaram aos blindados Guaranis e EE-9 Cascavel que já lá estavam e, mais recentemente, mísseis anticarro MSS 1.2 AC (Godoy; Exército..., 2023). Em adição, devemos salientar que a geografia em que se desenrolou a crise é desafiadora, trazendo consigo desafios logísticos para efeitos de sustentação de forças militares de grande monta. No entanto, apesar do auxílio da Força Aérea auxiliando com o transporte de armamento, munição e equipamentos (Feitoza, 2023), nota-se um esforço concentrado no Exército Brasileiro. Opção logística ou falta de capacidade, é fato que não obstante a extensa guisa de programas e projetos estratégicos das Forças Armadas que se encontram há décadas em desenvolvimento, observa-se que muitos não estão disponíveis na quantidade ou qualidade que seriam necessárias para dotar o país de meios para uma reação mais assertiva diante da crise no norte do país. Dos programas de aeronaves de transporte KC-390 e aviação de caça F-39 da Aeronáutica, até ao programa de mísseis e foguetes ASTROS, a programas de forças blindadas e a falta de uma defesa antiaérea de médio e longo alcance do Exército, é necessário confrontar o que foi a resposta brasileira à crise com um modelo ideal desejável para se evitar a possibilidade de guerra em suas fronteiras. Depreende-se dessa avaliação que, se houve intento dissuasório no que tange a meios, este o fora, no mínimo, insuficiente.

Contudo, não obstante a relevância dos meios, para a dissuasão funcionar, não basta ser capaz, há de ser crível. No que concerne à *credibilidade*, destacou-se a declaração mais forte do Ministro da Defesa José Múcio, em que afirmava que o Brasil não aceitaria ter o seu território invadido (Gomes e Sarmiento, 2023). Entretanto, no que compete à *mensagem*, no nível político, buscou-se o apaziguamento por ações bilaterais e a costura de acordos multilaterais via CELAC, por exemplo (Caso..., 2023). Já a Venezuela, por sua vez, mostrou-se mais assertiva nas suas ações, com a lei de defesa do Essequibo, criação do estado com o mesmo nome (Zanfer, 2024), criação de um comando militar responsável pela região e envio de meios/pessoal (Hernández, 2023). Ou seja, não foram sinalizados custos a uma ação militar, ocorrendo, por sua vez, a ênfase no instrumento diplomático.

O que isto nos diz sobre a dissuasão brasileira? Nada, pois se infere que não possuímos uma adequada estratégia dissuasória. De uma forma geral, os documentos de Política e Estratégia Nacional de Defesa concebem a dissuasão como uma “atitude estratégica”, uma “capacidade”, da qual inferimos, ocorre enquanto efeito da estrutura (organizacional, material, doutrinária etc.) da Defesa. Ou seja, não é vista, percebida ou perseguida como uma estratégia em si. Isto torna-se ainda mais nocivo pelo fato de que a dissuasão enquanto estratégia opera em íntima consonância com o nível político.

2 RECOMENDAÇÕES

2.1 REAVALIAÇÃO DO AMBIENTE GEOPOLÍTICO GLOBAL E REGIONAL

- Compreendemos que urge reconhecer que o cenário geopolítico mudou. Não obstante a tradição da Política Externa Brasileira prime pela resolução pacífica de controvérsias, o apreço por soluções multilaterais, a não-intervenção e princípios correlatos, o sistema internacional contemporâneo vive a erosão dos pilares da ordem liberal erigida no pós-Segunda Guerra Mundial. A capacidade de *enforcement* do direito internacional é mitigada, ao passo que a fungibilidade da força militar se torna mais atrativa por parte de distintos países no sistema;
- Cabe compreender por parte da mais alta esfera política nacional que o padrão da distribuição de poder internacional em curso ruma a uma forma de multipolaridade, provavelmente desequilibrada. Essa condição estrutural do sistema tende a ser mais propensa ao conflito armado e à instabilidade, com repercussões diretas e indiretas para o Brasil. Dentre as quais, está o uso da força como resultado provável da interação estratégica entre estados da região, inclusive em nossas fronteiras.

2.2 A DEFESA É DEVER DE TODOS DEVE IR ALÉM DO *SLOGAN*

- O Poder Executivo, independente do governo, deve ter clareza dos objetivos políticos aos quais persegue no campo da defesa e segurança. A compreensão da multidimensionalidade dos desafios e do poder deve ensejar uma visão de que o Poder Executivo deve engajar os demais poderes da República;

- Para fins de elaboração de uma Estratégia Nacional que sobreviva às turbulências políticas e transições de poder, cabe estruturar e reinserir o Conselho de Defesa Nacional como instância relevante em momentos de crise;
- Nesse diapasão, cabe ao Executivo Federal a identificação/criação de uma instância executiva apta a coordenar ações interministeriais no sentido de coordenação de uma Estratégia Nacional, a exemplo de uma Secretaria de Assuntos Estratégicos - vinculada diretamente à Presidência da República, devidamente forte e estruturada para tal missão.

2.3 FORTALECIMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA E CONDUÇÃO POLÍTICA DA DEFESA

- A ausência de condução política da defesa (Teixeira Júnior, 2023) enseja a necessidade de modernização do Ministério da Defesa enquanto formulador da política de defesa quando da sua criação. Uma política de defesa possui a tarefa de “compatibilizar a capacidade de combate e os custos das forças com as metas políticas dos governos na cena internacional” (Proença Júnior e Diniz, 1998);
- Nesse sentido, junto com um Estado-Maior Conjunto ativo, deve delinear o desenho que as forças possuirão em sua ação integrada o máximo possível, salvo situações de extrema especificidade, geralmente determinadas por condicionantes geográficas. No entanto, agir ao máximo como o órgão de concepção da integração das atividades de comando, planejamento, preparo, emprego e atualização das forças armadas (Proença Júnior e Diniz, 1998). Isto diz respeito a aspectos que vão da doutrina e organização até os programas de sistemas de armas utilizados pelas forças, entre outras questões;
- Ou seja, aspectos que estão sob uma política de defesa e que, por seu caráter político, ainda mais em um regime democrático como o brasileiro, estão sujeitos às peculiaridades do debate político, como diferentes opiniões sobre políticas públicas ou para onde os escassos recursos do orçamento serão direcionadas, isso na competição das burocracias pelo orçamento. Além disso, o próprio funcionamento das organizações nas suas referidas áreas de atuação. Mais ainda, o Ministério da Defesa precisa ser uma agência que atue em consonância com os

outros órgãos governamentais para a geração de respostas efetivas e eficientes em tempos de paz e conflito.

2.4 DEFESA SE FAZ *TOP-DOWN* E NÃO *BOTTOM-UP*

- Algumas das principais potências militares do globo, além de centralizarem o orçamento de defesa no referido órgão responsável pelo setor, também buscam uma maior integração entre os ramos das forças armadas, com base no princípio da unidade de comando. Esta medida permite a realização de ações conjuntas por parte das forças singulares, bem como uma melhor coordenação com outras agências;
- Nos EUA, que possuem capacidade de projeção por todo o mundo, o chamado *Goldwater-Nichols Reorganization Act* de 1986 reorganizou as forças armadas do país e criou os *Unified Combatant Commands*, integrando (Locher III, 2001) os serviços em áreas de responsabilidade em regiões do mundo, além de o fazer também por funções, entre as quais um comando estratégico para lidar com as armas nucleares do país, operações especiais, logística, operações cibernéticas e outros. E mesmo outros países têm seguido a mesma lógica, a despeito de não projetar poder em escala global, mas para uma melhor geração de integração para o combate e racionalização dos recursos, entre os quais China e Índia (Alsaied, 2023; Singh, 2024);
- Sugere-se, nesse contexto, a substituição da redação do Parágrafo 3º, Art 12 da Lei Complementar Nº 97 de 9 de junho de 1999, para que a gestão orçamentária seja realizada pelo Ministério da Defesa, concentrando-o na referida pasta, para assegurar uma melhor coordenação entre os projetos das forças, racionalização de recursos e coerência doutrinária e operacional para objetivos de desenho de força e as necessidades mais urgentes quanto às capacidades desejadas;
- No nível operacional faz-se necessário retomar a avaliação para posterior implementação de comandos operacionais conjuntos permanentemente ativados, favorecendo assim uma logística integrada, uso de modais aéreos e navais – para além daqueles terrestres e a concentração prévia de meios em estruturas modulares aptas a operar conjuntamente em um potencial teatro de operação.

2.5 PLANEJAMENTO NÃO É ESTRATÉGIA, DISSUASÃO NÃO É UM MERO EFEITO

- Planejamento não é estratégia, tal como a dissuasão não é um necessário efeito imediato da estrutura de defesa de um país. A existência de planejamentos subsetoriais no âmbito das Forças Singulares e o esforço pela implementação do Planejamento Baseado em Capacidades são, por essência, distintos do esforço de construção de uma estratégia que conecte os níveis político ao operacional e tático. Entretanto, sem a clareza no tocante a objetivos políticos a perseguir, uma estratégia perde o referencial para o qual é erigida. Assim, para conectar a política com a Defesa e os militares, cabe o acréscimo da participação qualificada no ambiente da Defesa a influir sobre as suas políticas e decisões. Sem essa devida oxigenação, a Defesa continuará a ser um alicerce no esforço das Forças se gerirem ao invés da construção de um real poder militar, instrumento do poder político nacional;
- Conforme denota a crise de Essequibo, a ausência de uma estratégia, de capacidade e de credibilidade pode custar muito caro em um mundo em que a fungibilidade da força militar ganha maior realce. Pensar estratégia é preciso, fazer estratégia é dever.

REFERÊNCIAS

ALSAIED, J. The People's Liberation Army's Command and Control Affects the Future of Out-of-Area Operations. **Journal of Indo-Pacific Affairs**, v. 6, n. 3, 2023.

CASO de Essequibo não deve ser levado à OEA, diz Amorim. **Poder360**, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/caso-de-essequibo-deve-ser-discutido-na-celac-diz-amorim/>. Acesso em: 19 set. 2024.

EXÉRCITO envia mísseis anticarro MSS 1.2 AC para a fronteira com a Venezuela. **Blog ForTe**, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://www.forte.jor.br/2023/12/18/exercito-envia-misseis-anticarro-mss-1-2-ac-para-a-fronteira-com-a-venezuela/>. Acesso em: 19 set. 2024.

FEITOZA, C. Exército envia 16 blindados para Roraima ante possível conflito Venezuela-Guiana. **Folha de São Paulo** [online], Brasília, 5 dez. 2023. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/exercito-envia-16-blindados-para-roraima-ante-possivel-conflito-venezuela-guiana.shtml#:~:text=O%20Ex%C3%A9rcito%20brasileiro%20decidiu%20antecipar,co%20%C3%A9%20rica%20em%20petr%C3%B3leo](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/exercito-envia-16-blindados-para-roraima-ante-possivel-conflito-venezuela-guiana.shtml#:~:text=O%20Ex%C3%A9rcito%20brasileiro%20decidiu%20antecipar,co%20%C3%A9%20rica%20em%20petr%C3%B3leo.). Acesso em: 19 set. 2024.

MARES, D. R. **Latin America and the Illusion of Peace**. International Institute for Strategic Studies, Adelphi series. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2012.

GODOY, M. Exército envia mísseis contra ameaça blindada para defesa de Roraima. Defesa Aérea & Naval, 18 dez. 2023. Disponível em:

<https://www.defesaaereanaval.com.br/geopolitica/exercito-envia-misseis-contrameaca-blindada-para-defesa-de-roraima>. Acesso em: 19 set. 2024.

GOMES, P. H.; SARMENTO, N. Múcio vê 'manobra política' de Maduro e diz que Brasil não permitirá uso de território para Venezuela invadir Guiana. **G1**, Brasília, 11 dez. 2023. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/12/11/mucio-ve-manobra-politica-de-maduro-e-diz-que-brasil-nao-permitira-uso-de-territorio-para-venezuela-invadir-guiana.ghtml>. Acesso em: 19 set. 2024.

HERNÁNDEZ, C. E. Venezuela crea el Estado Guayana Esequiba y lo enmarca en la Región Estratégica de Defensa No. 6. **Infodefensa.com**, 11 dez. 2023. Disponível em: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4644159/venezuela-crea-estado-guayana-essequiba-enmarca-region-estrategica-defensa-no-6>. Acesso em: 19 set. 2024.

JUSTIÇA nega pedido liminar para responsabilizar Governo Federal por solução na crise da Avibras. **G1 - Vale do Paraíba e Região**, 14 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2024/09/14/justica-nega-pedido-liminar-para-responsabilizar-governo-federal-por-solucao-na-crise-da-avibras.ghtml>. Acesso em: 19 set. 2024.

LOCHER III, J. R. Has It Worked? The Goldwater-Nichols Reorganization Act. **Naval War College Review**, v. 54, n. 4, p. 95-115, 2001.

PROENÇA JUNIOR, D.; DINIZ, E. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Edições Humanidades, 1998.

REDUÇÃO de recursos atrasa modernização das Forças Armadas. **CNN Brasil**, 1 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/reducao-de-recursos-atrasa-modernizacao-das-forcas-armadas/>. Acesso em: 19 set. 2024.

SCHELLING, T. C. **Arms and Influence**. New Haven: Yale University Press, 1966.

SINGH, R. Creation of theatre commands to enhance national security on track: Modi. **Hindustan Times**, New Delhi, 3 jul. 2024. Disponível em: <https://www.hindustantimes.com/india-news/creation-of-theatre-commands-to-enhance-national-security-on-track-modi-101719947048622.html>. Acesso em: 05 de setembro de 2024.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. A Reconfiguração do Tabuleiro Internacional e suas Implicações Geoestratégicas para o Brasil. **Centro De Estudos Estratégicos Do Exército: Artigos Estratégicos**, 5(2), 7-30. 2018. Disponível em: <https://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEArE/article/view/2096>.

TEIXEIRA JÚNIOR, A.W. M. Priorização, Capacidades Militares e Defesa no Brasil: uma análise à luz da guerra russo-ucraniana. **Revista de Geopolítica**, v. 14, n. 2, p. 1-15, 2023.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. As lições da crise de Essequibo ? Por uma grande estratégia brasileira. **Revista Interesse Nacional**. 2024. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/portal/augusto-w-m-teixeira-junior-as-licoes-da-crise-de-essequibo-por-uma-grande-estrategia-brasileira/>. Acesso em: 20 set. 2024.

ZANFER, G. Maduro promulga lei que anexa território guianense de Essequibo à Venezuela. **CNN Brasil**, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/maduro-promulga-lei-que-anexa-territorio-guianense-de-essequibo-a-venezuela/>. Acesso em: 19 set. 2024.

Autores convidados

A terceira seção da nossa revista é destinada a autores convidados. Trata-se de personalidades relevantes, nacional e internacionalmente, relacionadas à temática segurança nacional. Os textos são de formatação livre e expressam ideias transversais aos temas de Defesa e Segurança Nacional.

Nesta edição, temos a honra de publicar ensaios do Ministro Francisco Rezek, Professor *honoris causa* da Escola Superior de Defesa; do General-de-Exército Benoît Durieux, Diretor do Instituto dos Altos Estudos da Defesa Nacional (IHEDN) da França; e do Ministro da Defesa, José Múcio Monteiro.

No primeiro ensaio, o Ministro Francisco Rezek discute o significado de Soberania em um mundo globalizado. Com o título “A Soberania Incontornável”, o autor apresenta uma interessante recapitulação sobre o conceito de Soberania a partir dos elementos constitutivos do Estado, em contraposição a perspectivas “idealistas e ingênuas”, que anunciaram o fim iminente da soberania, o ocaso do Estado-nação.

No segundo ensaio, Benoît Durieux nos oferece uma interessante reflexão sobre a guerra e a estratégia, ao mesmo tempo em que nos apresenta a recém-criada Academia de Defesa da Escola Militar (ACADEM), sugerindo, ao final, a ideia de uma desejável emergência de um pensamento estratégico franco-brasileiro, a partir da parceria com instituições brasileiras, como o Instituto Rio Branco (IRBr) e a Escola Superior de Defesa (ESD).

No terceiro ensaio, o Ministro José Múcio Monteiro nos apresenta, em breve texto, a trajetória de um quarto de século do Ministério da Defesa, marcada por desafios e conquistas.

A Soberania Incontornável

Francisco Rezek*

Nos anos seguintes ao desfecho da Segunda Grande Guerra e à ressurreição do foro político internacional, agora sob o nome de Organização das Nações Unidas, alguns mercadores de ilusões, tão idealistas quanto ingênuos, anunciaram o fim iminente da soberania, o ocaso do Estado-nação, a supranacionalidade do novo Direito das Gentes, o declínio da autoridade suprema das constituições nacionais e a consagração da Carta de São Francisco como lei fundamental da raça humana – predestinada a garantir, para todo o sempre, a paz e a segurança coletivas.

Abstraíam, esses profetas, o fato de que o final da conflagração armada marcara o início da Guerra Fria e, com esta, a largada de uma corrida armamentista a princípio excludente dos vencidos, mas de grandeza inédita entre os vitoriosos. Davam pouca atenção ao fato de que tantas nações, antes e depois da guerra, se haviam congregado sem que tivessem querido em verdade fazê-lo, sob nomes forjados com rara extravagância – como República Federal Socialista da Iugoslávia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas... Por último, fingiam esquecer as circunstâncias em que foi negociada e promulgada a Carta das Nações Unidas, e nesta um esquema de poder, um sistema de tomada de decisões que, no seu colegiado executivo, o Conselho de Segurança, mostra-nos até hoje, com brutalidade crescente, os seus vícios de origem, as suas deformações congênicas.

Pelo final do século, já desfeitos os sonhos, desmoronaram as uniões forçadas do passado recente, e viram-se restauradas as identidades nacionais. O Estado-nação deixava o fosso em que fora lançado pela violência ou pela fraude, e emergia, mais que nunca, soberano.

Mas o que significa, afinal, a soberania? Vale a pena um esforço de recapitulação, a começar pela lembrança dos elementos constitutivos do Estado.

Soberania como conceito. O fato de encontrar-se sobre certo *território* bem delimitado uma *população* estável e sujeita à autoridade de um *governo* não basta para identificar o Estado enquanto pessoa jurídica de direito internacional. Afinal, esses três elementos se encontram reunidos em circunscrições administrativas várias, em províncias federadas como o Colorado

* Professor *honoris causa* da Escola Superior de Defesa, foi Procurador da República, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro e Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Chanceler da República e Juiz da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas.

e o Ceará, até mesmo em municípios como Sorocaba e Joanesburgo. Identificamos o Estado quando seu governo – ao contrário do que sucede com o de tais circunscrições subnacionais – não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece, em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências, e só se põe de acordo com seus homólogos na construção da ordem internacional, e na fidelidade aos parâmetros dessa ordem, a partir da premissa de que aí vai um esforço horizontal e igualitário de coordenação no interesse coletivo. Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de *competências* que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são *ilimitadas*; mas nenhuma outra entidade as possui *superiores*¹

A soberania não é apenas uma ideia doutrinária fundada na observação da realidade internacional existente desde quando os governos monárquicos da Europa, pelo século XVI, escaparam ao controle centralizante do Papa e do Sacro Império romano-germânico. Ela é uma afirmação do direito internacional positivo, no mais alto nível de seus textos convencionais. A Carta da ONU diz, em seu art. 2, § 1, que a organização “é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. A Carta da OEA estatui, no art. 3, *f*, que “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”. De seu lado, toda a jurisprudência internacional, aí compreendida a da Corte da Haia, é carregada de afirmações relativas à soberania dos Estados e à igualdade soberana que rege sua convivência.

O fenômeno federativo e a unidade da soberania. Dizem-se *autônomas* as unidades agregadas sob a bandeira de todo Estado federal. Variam seus títulos oficiais – *províncias, estados, cantões* – e varia, sobretudo, o grau de sua dependência da união a que pertencem. É mais que notório que a autonomia dos estados federados na Argentina ou no Brasil não tem a dimensão daquela dos estados norte-americanos, que lhes permite, por exemplo, determinar cada qual suas próprias normas de direito penal e de processo.

Uma verdade, entretanto, é válida para todos os casos: autonomia não se confunde com soberania. Isso ficou bem assentado, quando da independência norte-americana, pelos inventores do federalismo. A propósito, a história registra o dissenso doutrinário entre Thomas Jefferson, que entendeu possível conceber um duplo grau de soberania no complexo federativo, e Alexander Hamilton, para quem os estados federados eram os componentes

¹ Cf. Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Mathias Forteau e Alain Pellet, *Droit international public*, 9. ed., Paris, LGDJ, 2022, p. 467.

autônomos de uma soberania única, de uma só personalidade internacional. Inexato, às vezes fantasioso, foi tudo quanto mais tarde se pretendeu contrapor a esse parâmetro na sua forma original. Estados federados, exatamente por admitirem sua subordinação a uma autoridade e a uma ordem jurídica centrais, não têm personalidade jurídica de direito internacional, faltando-lhes, assim, capacidade para exprimir voz e vontade próprias no concerto das nações.

Não obstante, constituições federais como a da Alemanha e a da Suíça falam, cada qual a seu modo, de um poder provincial para a negociação exterior. Entidades tão palidamente autônomas quanto estados federados *brasileiros* já trataram, em caráter formal, com pessoas jurídicas de direito público externo. Qual a explicação para tudo isso?

A Constituição da República Federal da Alemanha, de 1949, concede às unidades federadas alguma capacidade contratual voltada para o exterior (art. 32, § 3). Na Suíça, a carta de 1874 dá aos cantões a prerrogativa de celebrar acordos externos sobre “economia pública, relações de vizinhança e polícia” (art. 9). A Lei fundamental soviética de 7 de outubro de 1977 garantia às repúblicas federadas da época o “...direito de estabelecer relações com Estados estrangeiros, com eles celebrar tratados, intercambiar representantes diplomáticos e consulares, e participar da atividade das organizações internacionais” (art. 80). À vista de situações desse gênero, a Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas havia projetado, para a conferência de Viena sobre o direito dos tratados, um dispositivo assim concebido:

“Estados membros de uma união federal podem possuir capacidade para concluir tratados se tal capacidade for admitida pela constituição federal, e dentro dos limites nela indicados”.

Esse texto, que seria o § 2º do art. 5º, foi derrubado na sessão de 1969, após debates que puseram à mostra certa indiferença dos Estados unitários pelo assunto. À exceção do grupo soviético, as demais federações – aí incluídas a Alemanha e a Suíça – contestaram a conveniência de que a Convenção exprimissem semelhante norma. Ante a afirmação bielo-russa de que o parágrafo era “conforme com a legislação e prática” do complexo soviético, observou o delegado brasileiro que, no seu entender, era como Estados a título pleno, e não como estados-membros, que as repúblicas socialistas soviéticas da Ucrânia e da Bielo-Rússia vinham exercitando o relacionamento internacional. Em fim de contas, “...era inconcebível que um país que havia assinado a Carta das Nações Unidas, e participava de conferências internacionais em pé de igualdade com os demais Estados, pudesse ser considerado como

componente de uma união federal (...) com direitos limitados. Províncias ou unidades de uma união federal não podem ser membros de organizações internacionais ou assinar tratados”.² O que se recolhe desse comentário é uma ironia tendo por alvo a presença internacional da Ucrânia e da Bielo-Rússia na época. Aquelas duas frações do total de quinze – componentes do Estado federal soviético não tinham como se distinguir da Califórnia, da Baviera, do Maranhão ou de Corrientes. A circunstancial conveniência de se atribuir peso três à voz da União Soviética, quando da fundação das Nações Unidas, foi responsável pela trucagem consistente em abrir, na organização, espaço para a união federal e para, ao lado dela, dois (por que não cinco, ou nove?) dos seus quinze estados-membros. Depois desse episódio de 1945, e enquanto durou a URSS, não mais houve como prevenir reprises da singular situação, no quadro das organizações internacionais especializadas e nas conferências preparatórias de tratados multilaterais de grande alcance. Significativamente, porém, a Ucrânia e a Bielo-Rússia não foram partes no Pacto de Varsóvia, nem integraram, a título próprio, o COMECON.

Territórios sob administração. A independência, nos anos setenta, dos países africanos que Portugal denominara “territórios de ultramar” pôs termo, virtualmente, a quanto de expressivo até então sobrevivera do fenômeno colonial. A colônia propriamente dita – assim entendido aquele território sujeito à soberania de um Estado que lhe atribuísse, de modo aberto, essa qualificação – não esteve, na história do direito das gentes, em situação muito diversa daquela das outras espécies de territórios dependentes a que se desse título diverso. Sob mais de um ponto de vista pode-se apontar certa variedade de conduta, entre as potências coloniais, no trato de seus domínios; mas é seguro que essa variedade mais foi determinada ao sabor do tempo, das circunstâncias, ou da própria índole dos Estados colonizadores, que da nomenclatura legal classificatória dos territórios dependentes. Que esses, pois, se nomeassem *colônias*, *províncias de ultramar*, *protetorados* ou *estados vassalos*, o quadro pouca alteração sofria. Carentes de personalidade internacional e de competência para a livre negociação no plano exterior, desta não participavam, ou o faziam pela voz da potência colonial. Na melhor das hipóteses, faziam-no de voz própria, mas com o expresse e particularizado endosso da metrópole.

² *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, A/CONF. 39/11/Add. 1; Nova York, Nações Unidas, 1970, p. 6 a 17. O chefe da delegação brasileira, autor desses comentários, foi o embaixador Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva.

No último século, à sombra das duas grandes organizações internacionais de caráter político – a SDN e a ONU –, o direito das gentes veio a conhecer a figura dos territórios sujeitos à administração de certa soberania, nos termos de uma disciplina rigorosa e voltada ao objetivo da descolonização. Entretanto, apesar de sua fundamental característica, qual fosse a predisposição ao acesso à independência, os territórios administrados sob a forma do *mandato* da Sociedade das Nações, ou sob a da *tutela*, instituída pela Carta das Nações Unidas, foram carentes de personalidade jurídica de direito internacional. Enquanto, pois, não se realizou sua independência, a soberania lhes foi estranha.

Às potências aliadas, vitoriosas na Primeira Grande Guerra, incumbia decidir sobre o destino dos territórios coloniais tomados da Alemanha e do Império Otomano. Uma redistribuição colonial parecia indecorosa. Entendeu-se prematura, por outro lado, a outorga imediata da independência. Como solução intermediária, e no contexto da fundação da SDN, foi concebido o sistema dos mandatos: certas potências receberam da organização o encargo de administrar aqueles territórios, promovendo-lhes o desenvolvimento, até quando reunissem condições de acesso à independência plena. Esta sobreveio ainda na primeira metade do século XX para os diversos territórios sob mandato, com uma única exceção: a Namíbia, originalmente chamada de Sudoeste Africano. Antiga colônia alemã, confiada, mediante mandato, à África do Sul, a Namíbia enfrentou as consequências da contradição entre o que disse a ONU – até mesmo pela voz da Corte da Haia – a seu respeito, e a resistência da república da África do Sul, que lhe impunha tratamento colonial aberto. A Namíbia tornou-se independente em 1990.

Melhorado quanto à estrutura técnica, e rebatizado como *tutela internacional*, o regime dos mandatos ressurgiria ao tempo das Nações Unidas. Neste caso, como no anterior, a organização pactuou com Estados-membros no sentido de lhes confiar a administração de territórios não autônomos, em nome da comunidade internacional. Sucede que, na rigorosa conformidade do que fora projetado, os territórios sob tutela ascenderam, um por um, à independência. O último caso remanescente foi o de Palau, uma das ilhas do Pacífico colocadas sob a tutela dos Estados Unidos, que alcançou sua independência em 1994.

O problema dos microestados. Não se nega, em princípio, que eles sejam soberanos. Todos dispõem de um território mais ou menos exíguo (Andorra: 468 km², Liechtenstein: 160 km², São Marinho: 61 km², Nauru: 21 km², Mônaco: menos que 2 km²), e de uma população

sempre inferior a setenta mil pessoas. Suas instituições políticas são estáveis e seus regimes corretamente estruturados, ainda que vez por outra originais.

O regime republicano é o que se adota na antiquíssima São Marinho, encravada em território italiano, e na jovem Nauru, uma ilha da Oceania. Mônaco – sob a dinastia da casa de Grimaldi – e o Liechtenstein – regido pela família de igual nome – são principados. Andorra é um singularíssimo coprincipado não hereditário: seus regentes – virtualmente simbólicos depois da reforma constitucional e das eleições gerais de 1993 – são o presidente da França e o bispo da diocese espanhola de Urgel.

Hipossuficiência e defesa nacional. Estados soberanos, em regra, detêm sobre seu suporte físico – territorial e humano – a exclusividade e a plenitude das competências. Isto quer dizer que o Estado exerce sem qualquer concorrência sua jurisdição territorial, e faz uso de todas as competências possíveis na órbita do direito público. Aí está o que singulariza os microestados: em razão da hipossuficiência que resulta da exiguidade de sua dimensão territorial e demográfica, partes expressivas de sua competência são confiadas a outrem, normalmente a um Estado vizinho, como a França, no caso de Mônaco, a Itália, no caso de São Marinho, a Suíça, no caso do Liechtenstein. Diversos microestados não emitem moeda: já antes da instituição do euro, o franco francês circulava em Mônaco e coexistia com a peseta espanhola em Andorra, enquanto a lira italiana tinha curso em São Marinho. O franco suíço e o dólar australiano são as moedas em curso no Liechtenstein e em Nauru, respectivamente. A mais expressiva, entretanto, das competências não exercitadas diretamente pelos microestados é a que diz respeito à *defesa nacional*. Eles costumam dispor, no máximo, de uma guarda civil com algumas dezenas de integrantes, e sua segurança externa fica confiada àquela potência com que cada uma dessas soberanias exíguas mantém laços singulares de colaboração, em geral resultantes de tratados bilaterais.

A ninguém surpreendia, em tais circunstâncias, o fato de que as demais soberanias vissem com alguma reticência a personalidade internacional dos microestados. Não se lhes discute a personalidade jurídica de direito das gentes. Contudo, alguma consequência negativa haveria de resultar não exatamente de sua exiguidade, mas do vínculo que são forçados a manter com certo Estado de maior vulto.

Admitir microestados no debate igualitário em foros internacionais significa, em certos casos, o mesmo que atribuir peso dois à voz e ao voto daquele país que divide com cada um deles o acervo de competências. Por isso, a principal restrição que durante longo tempo lhes

impôs a prática internacional foi sua inaceitabilidade nas organizações internacionais, notadamente nas de caráter político. Mas nos anos recentes acabaram elas – mesmo a ONU – por acolher microestados recém-independentes como as repúblicas insulares do Pacífico e do Caribe. Não fazia sentido continuar resistindo ao ingresso de velhas microsoberanias como Andorra, Liechtenstein, Mônaco e São Marinho. Todas foram admitidas na ONU e em outras organizações universais ao longo dos anos noventa.

Nações em luta pela soberania. No interior de qualquer Estado a ordem legal arrola com segurança as pessoas jurídicas de direito público interno; dispõe sobre a configuração da personalidade jurídica de direito privado, e rege, nos dois casos, a capacidade de agir. No direito das gentes essa precisão não existe. A soberania tem ainda hoje a paradoxal virtude de dar a cada Estado o poder de determinar, por si mesmo, se lhe parecem ou não soberanos os demais entes que, a seu redor, se arrogam a qualidade estatal. Irrecusável, por isso, é a liberdade de que todo Estado desfruta para, em sua concepção minoritária, ou mesmo solitária – e, ao ver dos demais, exótica –, negar a condição de Estado ao ente que lhe pareça destituído de personalidade jurídica de direito internacional público.

A afirmação inversa não é menos verdadeira. Não há o que impeça um Estado de reconhecer em certo governo exilado, ou autoridade insurreta, ou movimento de libertação, a legitimidade que outros Estados ali não reconhecem, e de, conseqüentemente, manter relacionamento de índole diplomática – ainda que sob denominação variante, por conveniência – com tal entidade.

Ocupado o território francês pelas tropas alemãs em 1940, instala-se em Vichy um governo colaboracionista. Do território britânico, o General Charles de Gaulle comanda, fazendo uso de emissora de rádio operante em Londres, a *França livre* ou *França combatente*. Com este governo – e não com as autoridades de Vichy – relacionaram-se, no curso da guerra, as nações aliadas.

O México – e aparentemente só o México – dialogou durante anos com um *governo republicano espanhol no exílio*, negando legitimidade ao regime franquista. Antes de instalar-se, com jurisdição territorial, a Autoridade Palestina, a Organização para a Libertação da Palestina manteve relacionamento diplomático com diversos Estados –destacadamente os que não reconheciam Israel e viam todo aquele território como pertencente à nação palestina – e relacionou-se ainda, em nível não formalmente diplomático, com inúmeros Estados que afirmavam o direito do povo palestino à autodeterminação sobre uma base territorial própria,

sem excluir a realidade do Estado de Israel e seus iguais direitos. Tal foi na época a posição do Brasil.

A Santa Sé: um caso excepcional. A Santa Sé é a cúpula governativa da Igreja Católica, instalada na cidade de Roma. Não lhe faltam – embora muito peculiares – os elementos conformadores da qualidade estatal: ali existe um *território* de cerca de quarenta e quatro hectares, uma *população* que se estima em menos de mil pessoas, e um *governo*, independente daquele do Estado italiano ou de qualquer outro. Discute-se, não obstante, sua exata natureza jurídica. O argumento da exiguidade territorial ou demográfica nada tem de decisivo; a autenticidade da independência do governo encabeçado pelo Papa, por sua vez, paira acima de toda dúvida.

Mas a negativa da condição estatal da Santa Sé parece convincente quando apoiada no argumento teleológico. Os fins para os quais se orienta a Santa Sé, enquanto governo da Igreja, não são do molde dos objetivos padronizados de todo Estado. Além disso, é importante lembrar que a Santa Sé não possui uma *dimensão pessoal*, não possui nacionais. Os integrantes de seu elemento demográfico preservam os laços patriais de origem, continuando a ser poloneses, argentinos, italianos, suíços e outros tantos. O vínculo dessas pessoas com o Estado da Cidade do Vaticano – tal é seu nome oficial, hoje alternativo – não é, pois, a *nacionalidade*; e lembra em certa medida o vínculo funcional que existe entre as organizações internacionais e seu pessoal administrativo.

De todo modo, é amplo o reconhecimento de que a Santa Sé, apesar de não se identificar com os Estados comuns, possui, por legado histórico, personalidade jurídica de direito internacional.

Até que a campanha da unidade italiana determinasse, em 20 de setembro de 1870, a tomada dos territórios pontifícios pelas tropas de Vítor Emanuel II, o Papa efetivamente acumulava duas funções distintas: a de chefe da Igreja Católica e a de soberano temporal de um Estado semelhante aos outros – e não caracterizado como exíguo, do ponto de vista territorial. O fato traumático não lhe subtraiu a liderança religiosa, mas suprimiu as bases físicas da soberania pontifícia. Nesse sentido, o governo italiano promulgou a *lei das garantias*, de 13 de maio de 1871, reconhecendo a inviolabilidade do Papa, seu estatuto jurídico equiparado ao do rei da Itália e seu direito de legação e relacionamento internacional. Garantiu-se-lhe ainda a posse – não a propriedade – das edificações do Vaticano. O firme protesto da Santa Sé daria então origem a um desentendimento somente extinto no pontificado

de Pio XI, reinando Vítor Emanuel III e sendo primeiro-ministro Benito Mussolini. Ao cabo de quase três anos de negociação bilateral, os *acordos de Latrão* (uma concordata, um tratado político e uma convenção financeira) foram firmados em Roma, em 11 de fevereiro de 1929. Nesse contexto, de par com a reafirmação, ampliada, das garantias de 1871, a Santa Sé teve reconhecidas a propriedade de certos imóveis dispersos – entre esses o Castel-Gandolfo –, e plena soberania nos quarenta e quatro hectares da colina vaticana. A essa área o tratado político de Latrão denomina *Estado da Cidade do Vaticano* (art. 26), um nome de escasso emprego na prática do direito internacional. O regime jurídico da Santa Sé, do ponto de vista do Estado italiano, não sofreria alterações posteriores a 1929: a Constituição republicana de 1947 o confirmou de modo expresse (art. 7).

No plano do direito das gentes a Santa Sé exerce seu poder contratual celebrando não apenas *concordatas* – espécie original de compromisso, cujo tema são as relações entre a Igreja Católica e o Estado –, mas outros tratados bilaterais, como o acordo político e a convenção financeira de Latrão. Mesmo Estados então socialistas – a Hungria em 15 de setembro de 1964, a Iugoslávia em 25 de junho de 1966 – deram-se à negociação bilateral com o governo pontifício. A Santa Sé marcou presença, ainda, em muitas tratativas multilaterais caracterizadas pela temática humanitária ou, em todo caso, pela despolitização. Ela é parte nas Convenções de Viena sobre relações diplomáticas e consulares, de 1961-1963, e na Convenção de 1969, também de Viena, sobre o direito dos tratados.

Quando se entenda de afirmar, à luz do elemento teleológico e da falta de nacionais, que a Santa Sé *não é um Estado*, será preciso concluir – ante a evidência de que ela tampouco configura uma organização internacional – que ali temos um caso único de personalidade internacional anômala. A pretensa detecção de fenômeno semelhante em outras entidades – a Ordem de Malta, em especial – não tem fundamento.

A *Soberana Ordem Militar de Malta* teve origem, com o nome de Ordem de São João Batista, no hospital e albergue para peregrinos, instalado em Jerusalém, no século XI. Marcada desde o início pelo ideal humanitário, a Ordem se transferiu sucessivamente para São João d’Acre, no litoral norte da Palestina, e para as ilhas de Chipre (1291) e de Rodes (1310). Em 1530, expulsada de Rodes por Solimão II, a Ordem se instala na ilha de Malta, cedida por Carlos V, e ali permanece até que, em 1798, o então General Bonaparte, a caminho do Egito, decide

tomar o território³. Muitos anos mais tarde a Ordem benemerente, guardando agora o nome da última ilha ocupada, reaparece em Roma, de certo modo à sombra da Santa Sé.

A Ordem de Malta nada tem que a assemelhe a um Estado, e a nenhum título ostenta, à análise objetiva, a personalidade jurídica de direito das gentes. Sua presença em certas conferências internacionais se dá sob o estatuto de entidade observadora. A ordem não é parte em tratados multilaterais, e o Estado que porventura haja com ela pactuado, bilateralmente, terá apenas exemplificado aquele arbítrio conceitual inerente à soberania. O principal elemento gerador de equívocos, quanto ao estatuto jurídico da Ordem de Malta, consiste naquilo que Accioly qualificou como “...as pseudorrelações *diplomáticas* por ela mantidas...” com algumas nações soberanas, entre as quais o Brasil⁴.

³ Expulsos os cavaleiros da Ordem, as tropas francesas são hostilizadas pela população nativa — de origem cartaginesa e fenícia — e finalmente repelidas, logo ao romper do século XIX, com a ajuda dos ingleses, que então se instalam para uma longa permanência. Malta, a ilha, torna-se uma república independente em 1964, e ingressa na União Europeia em 2004.

⁴ Accioly, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*, Rio de Janeiro, MRE, 1956-1957, vol. I, p. 108. V. também Alfred Verdross, *Derecho internacional público*, trad. A. Truyol y Serra, Madri, Aguilar, 1969, p. 154-155.

O Instituto dos Altos Estudos de Defesa Nacional e a Academia de Defesa da Escola Militar diante dos Desafios da Reflexão Estratégica

Benoît Durieux*

A multiplicação das zonas de guerra, tensão e desestabilização, da Ucrânia até o Sahel e de Gaza até o mar da China, é acompanhada por evoluções significativas do fenômeno bélico. A tática fica transtornada diante da **aparição de novas armas**, seja pelo crescente uso de drones, seja pela Inteligência Artificial ou pelas armas de longo alcance. A estratégia deve integrar em seus cálculos as dimensões cibernéticas, informacionais e espaciais. Antes mesmo da guerra, os Estados em competição já assistem ao enfraquecimento gradual das regras de segurança coletiva, dos incentivos ao multilateralismo ou até das antigas práticas de controle de litígios. É o motivo pelo qual **o novo plano de ação da parceria França-Brasil, assinado por nossos dois Presidentes em Brasília, em março de 2024**, aparece como fundamental.

Neste âmbito, nunca foi tão importante refletir sobre guerra e estratégia, único meio de se evitar que a guerra pense por nós e que fiquemos jogados por aí, à mercê de acontecimentos desejados por outros.

O que é estratégia? Numerosas são suas definições, mas falar da estratégia é obrigatoriamente articular três dialéticas, que determinam os desafios impostos ao pensamento estratégico. Outrossim, essas três dialéticas remetem a três humildades necessárias na postura estratégica.

A primeira dialética que vem à mente, é aquela dos meios materiais e dos fins políticos. Hoje em dia, o desafio consiste em pensar a natureza da guerra muito mais do que em fórmulas para vencê-la. Mais do que nunca, há de pensar metas de guerra e a maneira de como os objetivos militares permitem alcançá-las. Será que aqueles almejam prioritariamente destruir o inimigo ou conquistar (ou defender) um território? De forma correlata, a questão da limitação da guerra é central. A guerra total designa efetivamente muito mais uma dinâmica de ascensão aos extremos do que um estado de fato, pois se pode sempre acrescentar o grau de intensidade de uma guerra. Mas essa dinâmica caracteriza-se sempre pela subordinação da

* General de Exército. Diplomado pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris e pela Universidade de Georgetown. Diretor do Instituto dos Altos Estudos de Defesa Nacional (IHEDN) de 2021 até 2024.

política à dimensão militar, o que de antemão é garantia de fracasso. Aderir à dialética dos meios e dos fins, é, portanto, primeiramente ter a humildade de limitar seus objetivos.

A segunda dialética é aquela do presente e do futuro, pois falar de estratégia é considerar a longo prazo e ter a humildade de não alcançar seus objetivos de forma instantânea. Uma dimensão desta dialética consiste, hoje, em pensar a importância a ser dada aos avanços tecnológicos, assunto que foca atualmente o impacto do digital e da inteligência artificial. As forças armadas que melhor souberem combinar o emprego o mais adaptado da IA, com a manutenção da criatividade e da compreensão da psicologia do adversário, adquirirão uma vantagem determinante sobre seus rivais. Um outro desafio a ser vencido nos próximos anos será aquele das armas de precisão de longo alcance ou dos drones, cujo impacto na guerra naval e nas aviações militares será de maior importância.

Finalmente, **a terceira dialética é aquela da relação com o inimigo, o adversário ou o concorrente**, pois a estratégia diz respeito a um enfrentamento de vontades antagônicas ou no mínimo não convergentes. Compreender o Outro, seus motivos de agir ou lutar representa sem dúvida um dos maiores desafios de nossos tempos diante do fato de que a comunicação digital tende a caricaturar as posições de uns e outros. Sendo assim, a análise das culturas estratégicas e das agendas geopolíticas dos atores impõe-se como essencial; diz respeito à terceira humildade, aquela que consiste em admitir que um adversário pode ter uma maneira diferente de ver o mundo.

*

Foi a multiplicação desses desafios para a reflexão estratégica que justificou a recém-criada **Academia de Defesa da Escola Militar¹ (ACADEM)**, amplamente impulsionada pelo Instituto dos Altos Estudos da Defesa Nacional² (IHEDN), em Paris. Lembramos nesta oportunidade que a Escola Militar, obra prima da arquitetura do século XVIII, foi encomendada pelo Rei Luís XV, após sugestão do Marechal da Saxônia, com a ajuda ignorada da Marquesa de Pompadour, para formar jovens de famílias aristocráticas, desprovidos de recursos, num momento em que, já, a guerra de sucessão da Áustria evoluía com Estados europeus enfrentando-se em pano de fundo de desinformação, de alianças evolutivas e de novas ferramentas na área da Inteligência. Se o jovem Bonaparte ali estudou durante o biênio 1784-1785, o complexo perdeu sua vocação acadêmica ao longo da maior parte do século XIX, antes

¹ Académie de défense de l'Ecole Militaire.

² Institut des hautes études de la Défense nationale.

de abrigar, em 1878, a nova Escola de Guerra como ilustração da renovação intelectual que todos na França consideravam como necessária após a derrota de 1870. Progressivamente, ao longo do século XX, numerosos estabelecimentos de ensino militar superior, de formação de líderes, de doutrina ou de pesquisa foram se instalando no recinto da velha escola. O Centro dos Altos Estudos Militares, no ano de 1911, e o Colégio dos Altos Estudos de Defesa Nacional, em 1936, são alguns exemplos desse tipo de estabelecimentos que multiplicar-se-ão no local, durante a segunda parte do século XX, conforme ao ritmo caótico das reformas das forças armadas francesas e de seu abandono de numerosas outras instalações na capital.

Ao final desse processo de afirmação e sedimentação, contava-se, em 2023, mais de vinte organismos de pesquisa ou formação³, subordinados a múltiplas autoridades, Comandantes das Forças, Comandante do Estado-Maior Conjunto, Ministro das Forças Armadas, Diretor-Geral da “*Gendarmerie nationale*”, Ministro do Interior ou Primeiro-Ministro⁴. Mas o peso das missões cumpridas, a diversidade das cadeias hierárquicas e o relativo distanciamento entre os prédios não facilitavam os intercâmbios, surrupiando quaisquer possibilidades de desfrutar dessa proximidade, única no mundo, entre tantas instituições com vocações tão similares.

Criada em menos de dois anos, a Academia de Defesa da Escola Militar concretiza uma vontade antiga. Logo após a “Liberação⁵”, o governo do General de Gaulle já acalentava a criação de uma “Academia de Defesa”, destinada à formação comum às elites militar e civil. Essa ambição foi se reafirmando ao início da V República, entretanto o projeto de uma “universidade militar”, almejado pelo então Primeiro-Ministro Michel Debré, não foi levado a cabo, assim como todas as tentativas seguintes. Todavia, a evolução do contexto estratégico tornava cada vez mais indispensável uma evolução.

³ Academia de Inteligência, Biblioteca da Escola Militar (BEM), Centro de Combate do Futuro (CCF), Centro de Ensino Militar Superior Aéreo (CEMSAIR), Centro de Ensino Militar Superior das Forças Terrestres (CEMS-T), Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CESM), Centro de Estudos Estratégicos Aeroespaciais (CESA), Centro de Formação de Líderes da “*Gendarmerie*” (CFDG), Centro de Formação ao “Management” da Defesa (CFMD), Centro de Pesquisa na Escola dos Oficiais da “*Gendarmerie nationale*” (CREOGN), Centro dos Altos Estudos Miliars (CHEM), Centro Conjunto de Conceitos, Doutrinas e Experimentações (CICDE), Cátedra de Defesa Cibernética e Soberania Digital do IHEDN, Cátedra de Economia de Defesa do IHEDN, Cátedra “Estratégias Aéreas e Espaciais Aplicadas” integrada no CESA, Conselho-Geral do Armamento (CGArm), Escola de Guerra (EdG), Instituto dos Altos Estudos de Defesa Nacional (IHEDN), Instituto dos Altos Estudos do Ministério da Segurança Interior (IHEMI), Instituto de Pesquisa Estratégica da Escola Militar (IRSEM), Revista “*Inflexion*”.

⁴ Chefs d'état-major des trois armées, chef d'état-major des armées, ministre des armées, directeur général de la gendarmerie nationale, ministre de l'Intérieur ou Premier ministre (NdT).

⁵ O fim da ocupação militar alemã, o fim do regime de Vichy e o estabelecimento do governo Provisório da República francesa, em 1944 (NdT).

A ACADEM, oficialmente criada no dia 26 de outubro de 2023, visa tirar o máximo de proveito da colocalização dos diferentes organismos, quer eles subordinados ao Ministério das Forças Armadas, ao Ministério do Interior, quer com vocação interministerial. Longe de ser uma nova “camada” administrativa, a ACADEM apresenta-se como uma estrutura leve e federativa, que objetiva só e unicamente a expansão da formação, pesquisa e doutrina francesas em matéria de defesa e segurança, por meio da organização de eventos, seminários e fóruns comuns entre as diversas estruturas que ela reúne. A implementação de uma governança mínima foi decidida: presidida pelo Diretor do Ensino Militar Superior (DEMS) e do IHEDN, a ACADEM conta com um Secretário-Geral com posto de General de Divisão ou Vice-Almirante. Em torno deles, incumbe a uma equipe garantir a divulgação do pensamento estratégico francês, ao mesmo tempo para com a esfera da pesquisa e os parceiros e aliados estrangeiros. A criação da Academia de Defesa da Escola Militar não tira nada das funções e competências dos organismos que ela agrega. Esses continuam trabalhando em total autonomia, conforme a suas respectivas cadeias hierárquicas. A diferença é que todos eles participarão da organização dos diversos eventos da ACADEM, de acordo com suas respectivas áreas de competência.

Portanto, trata-se de reforçar a ACADEM não somente em seu papel de cruzamento natural no qual se encontrarão pesquisadores e docentes, oficiais e universitários, pensadores e profissionais, mas também como fonte de projeção de alcance internacional. Foi nessa perspectiva que nos últimos dias 13 e 14 de março, a ACADEM organizou a primeira edição do “*Paris Defense and Strategy Forum*”, reunindo 230 palestrantes e 2500 participantes, oriundos de 68 países, em a cerca de sessenta conferências, mesas redondas e oficinas variadas. Este evento, cuja segunda edição ocorrerá de 11 a 13 de março de 2025, exemplificou o amplo leque dos temas do pensamento estratégico abarcado segundo estas três dialéticas pela ACADEM, graças à diversidade de seus organismos membros.

**

Estes temas podem ser abordados através de quatro círculos concêntricos definidos frente aos desafios impostos a nossos países. **O primeiro círculo** corresponde à **noção de defesa militar** e envolve o uso, ou a ameaça de uso, da violência física. Na ACADEM, são abordadas as doutrinas táticas e operacionais, bem como os desafios relativos ao emprego da “*Gendarmerie nationale*”. A existência deste primeiro círculo marca a diferença essencial entre

a paz e a guerra. É neste contexto que o estudo dos estrategistas clássicos, Tucídides, Sun Tzu, Clausewitz ou Jomini é essencial.

O segundo círculo acrescenta aos aspectos de defesa militar tudo o que pode prejudicar a nossa soberania, os nossos interesses e as nossas liberdades sem recorrer à força armada. É o **campo da defesa nacional**, que visa, assim, nos proteger contra todas as ameaças, caracterizadas por intenções hostis e com um objetivo político por parte dos atores. A ameaça se distingue do risco, que é a mera possibilidade de um acontecimento danoso. Para cumprir seu papel, a defesa nacional deve concentrar-se nas áreas em que as ameaças seriam as mais suscetíveis de prejudicar a nação e naquilo que lhe permite viver de acordo com seus valores. Estas áreas são as que estão expostas ao exercício do poder pelos nossos concorrentes ou adversários. O território, o Estado e a população constituem o cerne de nossos interesses nacionais, que, entretanto, não se limitam a eles. De maneira sintética, os interesses nacionais, protegidos pela defesa nacional, podem assim se reunir em três campos: o ambiente internacional pode ser desestabilizado e os nossos aparelhos diplomáticos e militares e as nossas agências de inteligência podem ser alvo de espionagem, de campanhas de desinformação, de ataques cibernéticos ou até mesmo de atos de sabotagem, para além dos ataques armados; nossa economia, nossas empresas devem ser protegidas contra normas extraterritoriais quando têm um aspecto mais político do que econômico, contra os ataques cibernéticos ou informacionais, as participações hostis visando captar uma parte do nosso patrimônio e nossas finanças públicas podem sofrer medidas hostis, por exemplo, através da instrumentalização da dívida; por fim, a coesão de nossa sociedade pode ser ameaçada por campanhas de desinformação, pela instrumentalização dos fluxos migratórios ou pelo descrédito de nossas instituições. No âmbito da ACADEM, nos debruçamos sobre questões de segurança econômica, de proteção cibernética ou de preservação de nossa soberania e de suprimento de materiais críticos. Observaremos que enquanto a confrontação armada visa enfraquecer a vontade do adversário, a confrontação não militar visa mais enfraquecer e fazer evoluir os equilíbrios de poder. Os domínios militares e não militares estão, portanto, ligados, mas são diferentes em seus meios como em seus objetivos. Para abordar estas questões, o estrategista indiano Cautília, Maquiavel, ou até mesmo mais recentes, os generais Beaufre ou Poirier, continuam sendo muito relevantes.

O terceiro círculo corresponde à noção de segurança nacional, incluindo assim, para além da defesa nacional, a gestão das crises suficientemente graves para prejudicar nossa sociedade, nossas instituições ou nossos interesses de poder. A sua meta é assegurar a

continuidade da vida nacional. Estas crises não decorrem do objetivo de causar danos políticos, mas atingem mesmo assim a organização do Estado ou o seu sistema político, as infraestruturas ou as empresas críticas (OIV⁶). Portanto, não se trata mais de ameaças, mas de riscos, com forte impacto no funcionamento do Estado e da sociedade. Mais especificamente, os principais setores suscetíveis de serem atingidos por estes riscos são os seguintes: a saúde da população; nossas infraestruturas de vital importância; os fluxos de suprimento de nossa economia, inclusive para os recursos essenciais, o meio ambiente; nosso patrimônio cultural, material e imaterial; nosso sistema financeiro. Eles podem sofrer as consequências, seja de catástrofes (pandemias, catástrofes naturais ou tecnológicas), seja de fenômenos sociais que apesar de não serem ativados por uma vontade política hostil, mas por causa de seu importante impacto, prejudicam a saúde de nossa população (tráfico de drogas), a transparência dos fluxos financeiros (crime organizado), nossos abastecimentos por via marítima (pirataria), nossa economia (crise financeira) ou ainda a coesão de nossa sociedade. As interações com a segurança interna são fortes e, na ACADEM, o IHEDN, suas cátedras de pesquisa, o Centro de Pesquisa das Escolas da “*Gendarmerie nationale*” ou o Instituto dos Altos Estudos do Ministério do Interior são os principais atores desta reflexão. Notaremos a diferença fundamental com o campo da defesa: enquanto houver possibilidade de negociar e, eventualmente, retaliar contra o autor de uma ameaça ou de um ataque intencional aos nossos interesses, só podemos nos proteger e restabelecer nosso equilíbrio quando confrontados a um risco ou a sua concretização. Essa questão do gerenciamento de riscos aponta para o assunto da resiliência e do fundamento das sociedades. É vantagem abordá-la com filósofos tais como Hannah Arendt.

Por último, no que diz respeito ao quarto círculo, o mais abrangente, a proteção contra estes ataques à defesa e à segurança nacional não pode ser garantida sem uma ação a favor da segurança internacional, seja por via da ação diplomática bilateral ou multilateral, do controle de armamento ou da promoção de mecanismos de segurança coletiva. A ACADEM se mantém ainda especialmente ativa neste campo, graças, em particular, ao Instituto de Pesquisa Estratégica da Escola Militar. Neste âmbito, não hesitaremos em retornar às ciências políticas e às relações internacionais, com a ajuda, por exemplo, de Raymond Aron.

A ACADEM ambiciona participar da criação de uma rede de organismos envolvidos na mesma dinâmica de retomada do pensamento estratégico, baseado na formação dos líderes.

⁶ Operadora de Importância Vital (NdT)

Parcerias com o Instituto Rio Branco (IRBr) e a Escola Superior de Defesa (ESD) são desta forma ricas em possibilidades, à imagem das contribuições de nossos dois países para a reflexão estratégica. **A França como o Brasil** são potências do Atlântico: o Brasil na parte sul deste oceano crucial para os intercâmbios mundiais, e a França mais atuante na sua parte norte. Somos também Estados fronteiriços, através da Guiana Francesa, e nossos respectivos líderes estão bem conscientes do quanto os desafios da região amazônica são determinantes para o presente e o futuro, por eles abrangerem vários dos círculos da defesa nacional, acima evocados: tráfico, meio ambiente, grupos armados... O Brasil e a França têm, portanto, a mesma preocupação de contribuir para a estabilidade internacional. Nossa história comum reflete-se numa cultura estratégica compartilhada. Neste contexto, não é exagerado desejar a emergência de um pensamento estratégico franco-brasileiro. A ACADEM está pronta para esta empreitada.

Ministério da Defesa: 25 Anos de História e Avanços

José Múcio Monteiro*

Retratar a rica história de uma instituição como o Ministério da Defesa não é tarefa fácil. Aos 25 anos de criação, um quarto de século, os esforços do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e da Secretaria Geral, as duas áreas principais da pasta, unem-se aos trabalhos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica na busca pela sinergia das ações, pela atenção ao povo e pela Defesa do Brasil.

A principal entrega do ministério se traduz em soberania. Soberania no mar, em terra e no ar. Essa questão é altamente vinculada ao preparo de tropas, ao equipamento militar, às unidades navais, terrestres e aéreas, enfim, ao escopo dos meios que representam o poder de dissuasão brasileiro face às ameaças que permeiam o ambiente global.

Mas as Forças Armadas também são sempre presentes em momentos de auxílio, atenção e dificuldades. São as maiores instituições nacionais capazes de atuar, de forma célere e conjunta, no apoio, acolhida e cuidado dos brasileiros. Possuem mobilidade estratégica, capacidade de ir aonde outras agências não conseguem, profissionais capacitados e adestrados e uma incrível capilaridade em suas organizações militares.

Para assegurar o bom funcionamento dessas operações, a gestão do Ministério tem sido orientada por um foco em governança eficiente, enfrentando desafios enormes. Internamente, a celebração de novos atos visa melhorar a governança, refletindo o processo de amadurecimento vivido pela pasta ao longo desses 25 anos.

Três grandes avanços podemos anunciar à sociedade: o serviço militar voluntário feminino, a carreira civil de defesa e a transferência do Programa Calha Norte da Defesa para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Sobre o primeiro, trata-se de prática já comum em diversos países e que ainda necessitava de incentivos no Brasil. Após estudos em conjunto com representantes das Forças Armadas, concluímos que essa medida representa mais uma oportunidade para a ascensão das mulheres em uma área historicamente reservada aos homens. A inclusão da força feminina no serviço militar

* Engenheiro civil formado pela Escola Politécnica da Universidade de Pernambuco. Deputado federal (1991 a 2011); ministro de estado chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2007 a 2009); ministro do Tribunal de Contas da União, 2009 a 2020; e presidente do TCU (2019 a 2020). Atualmente é Ministro de Estado da Defesa.

será um ganho para as Forças Armadas e para a sociedade brasileira, reforçando o aproveitamento de talentos da mulher na estrutura militar, prática já iniciada pelas três Forças em carreiras por concurso público, agora aberta, também, para reservistas.

A segunda novidade no âmbito do Ministério é resultado de um amplo estudo desenvolvido em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação. Está previsto um concurso para servidores civis da pasta. Os temas de Defesa Nacional já despertam interesse acadêmico de muitos profissionais de diferentes áreas há muitos anos. O Ministério da Defesa tem seus méritos justamente por unir civis e militares, com suas visões, capacidades e experiências distintas, na busca por soluções para os problemas do país. Com a criação da carreira civil na defesa, espera-se a profissionalização ainda maior do corpo técnico, integrando pessoas altamente habilitadas para os temas específicos tratados no dia a dia.

O terceiro destaque visa à transferência do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Recentemente, foi assinada a portaria que cria o grupo de estudos para efetivar a mudança. A justificativa é o perfil do programa, de extrema importância, mas que tem mais afinidades com a pasta da Integração. Espera-se que essa transferência seja benéfica para o funcionamento do programa.

No âmbito econômico, há também motivos para comemorar. A Base Industrial de Defesa, um segmento importante na geração de empregos no Brasil e que tem recebido apoio irrestrito, continua em crescimento, atingindo novos recordes. Em 2024, até o momento, foram exportados mais que em todo o ano de 2023: um bilhão e quinhentos e oitenta milhões de dólares. A expectativa é dobrar esse número até o final do ano, em relação às exportações do ano passado. A Base Industrial de Defesa brasileira é responsável por, aproximadamente, 4,78% do PIB, gerando cerca de 2,9 milhões de postos de trabalho diretos e indiretos. Essa participação equivale a 2,2% dos empregos formais do Brasil.

O Ministério da Defesa também tem mantido um olhar atento para a educação e para o campo social. Há uma prática frequente de estimular ações nessas áreas – sempre em parceria com as três Forças – e é motivo de orgulho constatar que uma unidade do ITA, renomado centro educacional, funcionará na base Aérea de Fortaleza, com apoio do Ministério da Educação e do governo do Ceará, demonstrando a expansão do conhecimento e de novas oportunidades pelo Nordeste. Além disso, já se pode comemorar a instalação na Base Aérea de Salvador do Parque Tecnológico, que será responsável pela formação de estudantes e profissionais capacitados para

trabalharemos imediatamente, com qualidade, na indústria aeroespacial, uma área específica e com amplas oportunidades de emprego.

Nesse mesmo contexto, a Escola Superior de Defesa (ESD) destaca-se como um marco fundamental. Em seus três anos de existência, a ESD não apenas simboliza a maturidade do Ministério, mas também se torna essencial para enfrentar as oportunidades do futuro. A integração da educação com a pesquisa científica e a tecnologia fortalece a doutrina militar e solidifica a base industrial de defesa. Essa abordagem permite ao Ministério responder com eficiência e inovação aos desafios contemporâneos, mantendo-se à altura das necessidades do país.

Dentre os projetos sociais conduzidos pelo Ministério da Defesa, destaca-se o Programa Atletas de Alto Rendimento, desenvolvido na Marinha, no Exército e na Aeronáutica, com a coordenação do Ministério da Defesa. Recentemente, foram celebradas as medalhas que os atletas brasileiros conquistaram nas Olimpíadas de Paris, sendo que 55% delas foram obtidas por atletas militares. Esses atletas têm se preparado ao longo de muitos anos nas instalações das Forças Armadas, com todo o apoio logístico e financeiro necessário para que se dediquem exclusivamente à prática esportiva. Em breve, espera-se ainda mais resultados, pois foi lançado um programa de apoio aos atletas paraolímpicos. Esse programa estende o mesmo incentivo dado aos atletas olímpicos aos paratletas.

Nesse contexto, ao celebrarmos os 25 anos de criação da pasta da Defesa, é essencial reconhecer a importância das pessoas que fazem o Ministério ser o que é hoje e reconhecer o trabalho dos militares e civis que integram a pasta. O trabalho de cada um é de grande importância para o país. Eles são a força, o norte e a energia do Ministério. Por meio de seu trabalho, o Ministério e as Forças Armadas mantêm elevados graus de credibilidade e confiança junto à população brasileira.

Também é importante destacar a atuação e a liderança dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Força Aérea; do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; e do Secretário-Geral do Ministério da Defesa. Essas pessoas e todos os servidores são comprometidas com resultados e têm contribuído, significativamente, para a história e o sucesso da Defesa Nacional.

Com fé no Brasil e na sua missão, o Ministério da Defesa segue em frente, trabalhando pela defesa nacional e pelas Forças Armadas brasileiras. O esforço de todos continua sendo essencial para a segurança e o progresso do país.



Escola Superior de Defesa
DF 001, KM 27, 4, SHIS - Jardim
Botânico, Brasília - DF
CEP:71686-900
(61) 2023-5026

v. 1, n. 1, jul./ dez. 2024

