

**RSDD**

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

v. 2, n.1, jan./jun. 2025

**Revista de  
SEGURANÇA,  
DESENVOLVIMENTO e  
DEFESA**



**Escola Superior de Defesa**

Revista de

**SEGURANÇA,  
DESENVOLVIMENTO  
e  
DEFESA**

v. 2, n. 1, Brasília, jan./jun. 2025

**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**

Contra-Almirante Leonardo Braga Martins

#### **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 (RSSD)**

A RSSD 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>

Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa. Ano 2. Nº 2. jan./jun, 2025. Brasília. Brasília: ESD, 2024

ISSN: 2966-3288

1. Segurança. 2. Desenvolvimento. 3. Defesa

## Sumário

### 6 *Editorial*

#### *Artigos*

**8** TCU e SISFRON: controle externo, transparência e legitimação de Programa Estratégico da Defesa

*Carlos Wellington Leite de Almeida*

**34** Desenvolvimento, infraestrutura e sustentabilidade na Amazônia: o caso da Usina Hidrelétrica Belo Monte

*Nilo da Silva Teixeira & Oscar Medeiros Filho*

**52** Vetores Aéreos Não Tripulados nas Forças Aéreas: um estudo comparativo sobre a implementação de drones de combate

*Antonio Henrique Lucena Silva & Marco Túlio Freitas*

**77** Organizações Criminosas Transnacionais Sul-Americanas: mapeamento e análise de grupos colombianos contemporâneos

*Ana Andreasi & Marcos Alan Ferreira*

#### *Policy Papers*

**109** A presença brasileira no Ártico: potencialidades para a inserção internacional do Brasil

*João Henrique Salles Jung & Matheus Mocellin Geiss*

**121** Metodologia da Produção do Conhecimento de Inteligência Cibernética: Padronizar para integrar

*Jomar Barros de Andrade & Guilherme Otávio Godinho de Carvalho*

**131** A Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa: desafios e oportunidades de profissionalização no quadro da segurança nacional do Brasil

*Peterson Ferreira da Silva*

## *Autores Convidados*

**151** Diplomacia, Defesa e Segurança Nacional na nova era de incertezas e extremos do século XXI

*Alessandro Candéas*

**162** Finnish View on European Security

*Esa Pulkkinen*

**166** Para além das tarifas: Jean Gottmann e a vingança da geografia

*Iná Elias de Castro*

**173** A multipolaridade instável: construindo um conceito da transição sistêmica e suas alianças fluídas

*Paulo Fagundes Visentini*



# Editorial

Prezados leitores,

A Escola Superior de Defesa (ESD) tem se constituído em um lócus importante para o debate de temas estratégicos para a nação brasileira. Por sua grandeza e peculiaridades históricas, os temas de Defesa no Brasil são multidimensionais, indo muito além do emprego de forças armadas no tabuleiro internacional, envolvendo também debates sobre capacidades estatais, desenvolvimento tecnológico, base industrial, segurança pública, entre outros temas. É esse sentido de “Defesa ampliada” que está por trás do trinômio “Segurança, Desenvolvimento e Defesa” adotado pela ESD e que dá título a esta revista.

Nesse sentido, temos a satisfação de, na presente edição, publicar um conjunto de artigos, ensaios e *policy papers* que expressam muito bem esse caráter multidimensional da nossa Defesa.

Desta forma, a revista está composta de três seções. A primeira apresenta artigos científicos, tratando de temas diversos, desde governança de programas estratégicos até a discussão sobre a criminalidade transnacional. A segunda seção é composta de *policy papers*, de natureza mais propositiva, tratando de implicações e recomendações sobre temas relacionados à Defesa em sentido ampliado. A terceira seção é composta por ensaios e artigos elaborados por personalidades renomadas, nacionais e internacionais, convidadas especialmente para o debate de temas relacionados à temática da revista.

Como dissemos na primeira edição, entendemos ser a reflexão e o debate o papel desta revista, por meio da difusão de ideias sobre os desafios e as oportunidades no campo da segurança nacional.

Encorajamos nossos leitores a contribuírem com suas pesquisas, submetendo seus trabalhos à avaliação dentro das normas prescritas pela nossa política editorial. Agradeceremos os comentários e as sugestões que possam ser encaminhados ao nosso corpo editorial para o aprimoramento do conteúdo da revista.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Os Editores

Nesta seção encontraremos artigos científicos tratando de temas de Defesa de forma interdisciplinar e ampliada.

No artigo “TCU e SISFRON: controle externo, transparência e legitimação de Programa Estratégico da Defesa”, Carlos Wellington Leite de Almeida trata do exercício do controle externo, evidenciando as contribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron), com ênfase na legitimação dos investimentos realizados, na afirmação da legalidade e nas oportunidades de melhoria identificadas.

Em “Desenvolvimento, infraestrutura e sustentabilidade na Amazônia: o caso da Usina Hidrelétrica Belo Monte”, Nilo da Silva Teixeira e Oscar Medeiros Filho discutem os desafios relacionados à necessidade de obras de infraestrutura para a região Amazônica, considerando a perspectiva do desenvolvimento sustentável.

No artigo “Vetores Aéreos Não Tripulados nas Forças Aéreas”: um estudo comparativo sobre a implementação de drones de combate”, Antonio Henrique Lucena Silva analisa o emprego operacional de veículos aéreos não-tripulados em diversos países, buscando extrair lições para a Força Aérea Brasileira.

Por fim, em “Organizações Criminosas Transnacionais Sul-Americanas: mapeamento e análise de grupos colombianos contemporâneos”, Ana Andreasi e Marcos Alan Ferreira descrevem a atuação de organizações criminosas transnacionais de origem colombiana, destacando sua estrutura, atividade e governança, além de seu impacto sobre a segurança humana e socioambiental.

# **TCU e SISFRON: controle externo, transparência e legitimação de Programa Estratégico da Defesa**

**TCU and SisFron: external control, transparency, and the legitimization of a Strategic Defense Program**

**TCU y SisFron: control externo, transparencia y legitimación de un Programa Estratégico de Defensa**

**TCU et SisFron: contrôle externe, transparence et légitimation d'un Programme Stratégique de Défense**

**Data de submissão:** 16 de dezembro de 2024

**Data de aprovação:** 31 de março de 2025

Carlos Wellington Leite de Almeida\*

## **Resumo**

Trata o presente artigo do exercício do controle externo, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron). Tem por objetivo evidenciar as contribuições do TCU para o aperfeiçoamento da implantação do SisFron, com ênfase na legitimação dos investimentos realizados, na afirmação da legalidade e nas oportunidades de melhoria identificadas. A metodologia qualitativa utilizada valeu-se de revisão de literatura de tipo narrativa, combinada com pesquisa documental na base pública de decisões do TCU. A revisão buscou publicações pertinentes ao SisFron, tendo por critérios a relevância e a atualidade. A pesquisa documental identificou os acórdãos do TCU em que se tratou da implantação do SisFron. Os resultados evidenciam i) legalidade e regularidade do SisFron; ii) adequada concepção programática do SisFron; iii) boa e regular gestão dos recursos públicos destinados ao SisFron; iv) baixa maturidade gerencial do projeto de implantação do SisFron; v) fragilidade na gestão de recursos humanos; vi) inadequada gestão de riscos na implantação do SisFron; e vii) gerenciamento inadequado da transferência de tecnologia (ToT) no SisFron. Conclui-se que o SisFron constitui uma iniciativa de fundamental importância para o reforço da presença do Estado brasileiro nas suas fronteiras e que a relação madura e de alto nível profissional entre o TCU e o Comando do Exército se reflete no permanente esforço de aperfeiçoamento da implantação do referido programa estratégico.

**Palavras-chave:** SisFron; TCU; transparência; legitimação; tecnologia.

---

\* Doutor em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval; Doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (Uruguai) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Auditor Federal no Tribunal de Contas da União.

### ***Abstract***

This article addresses the exercise of external control, by the Brazilian Federal Court of Audit (TCU), over the Integrated Border Monitoring System (SisFron). It aims to highlight TCU's contributions to improving the implementation of SisFron, with an emphasis on legitimizing investments made, affirming their legality and identifying opportunities for improvement. The qualitative methodology adopted was based on a narrative literature review, combined with documentary research on the TCU's public repository. The review searched for publications relevant to SisFron, applying relevance and timeliness as criteria. The documentary research identified the TCU rulings that addressed the implementation of SisFron. The results demonstrate i) the legality and regularity of SisFron; ii) its adequate programmatic design; iii) effective and regular management of public resources allocated to SisFron; iv) low management maturity in the SisFron implementation project; v) fragility in human resources management; vi) inadequate risk management during SisFron's implementation; and vii) weak management in the transfer of technology (ToT) at SisFron. The study concludes that SisFron is an initiative of fundamental importance for strengthening the presence of the Brazilian State along its borders, and that the mature and high-level professional relationship between the TCU and the Army Command is reflected in the ongoing effort to improve the implementation of this strategic program.

**Keywords:** SisFron; TCU; transparency; legitimacy; technology.

### ***Resumen***

El presente artículo trata del ejercicio del control externo, por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), sobre el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SisFron). Tiene como objetivo evidenciar las contribuciones del TCU para el perfeccionamiento de la implementación del SisFron, con énfasis en la legitimación de las inversiones realizadas, en la afirmación de la legalidad y en las oportunidades de mejora identificadas. La metodología cualitativa empleada se basó en una revisión de literatura de tipo narrativa, combinada con una investigación documental en la base pública de decisiones del TCU. En la revisión se buscaron publicaciones pertinentes al SisFron, tomando como criterios la relevancia y la actualidad. La investigación documental identificó los acuerdos del TCU en los que se abordó la implementación del SisFron. Los resultados evidencian: i) la legalidad y regularidad del SisFron; ii) la adecuada concepción programática del SisFron; iii) la buena y regular gestión de los recursos públicos destinados al SisFron; iv) la baja madurez gerencial del proyecto de implementación del SisFron; v) la fragilidad en la gestión de recursos humanos; vi) la gestión inadecuada de riesgos en la implementación del SisFron; y vii) la gestión inadecuada de la transferencia de tecnología (ToT) en el SisFron. Se concluye que el SisFron constituye una iniciativa de fundamental importancia para el reforzamiento de la presencia del Estado brasileño en sus fronteras, y que la relación madura y de alto nivel profesional entre el TCU y el Comando del Ejército se refleja en el esfuerzo permanente de perfeccionar la implementación de dicho programa estratégico.

**Palabras clave:** SisFron; TCU; transparencia; legitimación; tecnología.

### **Résumé**

Le présent article porte sur l'exercice du contrôle externe, assuré par le Tribunal des Comptes de l'Union (TCU), vis-à-vis du Système Intégré de Surveillance des Frontières (SisFron). Son objectif est de mettre en évidence les contributions du TCU à l'amélioration de la mise en œuvre du SisFron, en insistant sur la légitimation des investissements réalisés, l'affirmation de la légalité et l'identification des opportunités d'amélioration. La méthodologie qualitative utilisée s'appuie sur une revue de littérature de type narratif, combinée à une recherche documentaire dans la base publique de décisions du TCU. La revue a porté sur des publications pertinentes à propos du SisFron, selon des critères de pertinence et d'actualité. La recherche documentaire a identifié les arrêts du TCU relatifs à la mise en place du SisFron. Les résultats montrent : i) la légalité et la régularité du SisFron ; ii) une conception programmatique adéquate du SisFron ; iii) une bonne et régulière gestion des ressources publiques allouées au SisFron ; iv) une faible maturité managériale du projet de mise en œuvre du SisFron ; v) une gestion des ressources humaines fragile ; vi) une gestion inadéquate des risques lors de la mise en place du SisFron ; et vii) une gestion inappropriée du transfert de technologie (ToT) dans le SisFron. Il en ressort que le SisFron constitue une initiative d'une importance fondamentale pour renforcer la présence de l'État brésilien à ses frontières, et que la relation solide et hautement professionnelle entre le TCU et le Commandement de l'Armée de Terre se reflète dans l'effort permanent d'amélioration de la mise en œuvre de ce programme stratégique.

**Mots-clés :** SisFron ; TCU ; transparence ; légitimation ; technologie.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo trata do controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras** (SisFron), um programa de grande vulto, com custo estimado de **R\$ 12 bilhões**, ou **US\$ 3,6 bilhões**, em dólares estadunidenses (TCU, 2016c). Mostra como ocorre a fiscalização e qual a relevância da supervisão do referido programa estratégico para a transparência no uso dos recursos públicos e para a sua legitimação perante a sociedade, inclusive com relação à sistemática de transferência de tecnologia (ToT – *Transfer of Technology*).

Nesse sentido, busca-se evidenciar as contribuições do TCU para o aprimoramento da implantação do SisFron, com ênfase na legitimação dos investimentos realizados, na afirmação da legalidade e na identificação de oportunidades de melhoria. Pretende-se, assim, suprir uma lacuna de conhecimento quanto às formas pelas quais as entidades responsáveis pelo controle dos recursos públicos podem contribuir para o aperfeiçoamento dos programas estratégicos de Defesa.

A metodologia qualitativa adotada, de natureza básica (não-aplicada), consistiu na combinação de uma revisão de literatura do tipo narrativa, combinada com pesquisa documental na base pública de decisões do TCU. Na revisão de literatura, adotaram-se os critérios de relevância e atualidade para a seleção de publicações pertinentes ao entendimento da importância e dos desafios da implantação do SisFron. A pesquisa documental identificou dez acórdãos do TCU referentes à implantação do referido programa estratégico, prolatados por aquela corte de contas.

O TCU, entidade de fiscalização superior (SAI) do Brasil, do inglês *Supreme Audit Institution*, controla e fiscaliza o gasto público federal. É órgão de controle externo brasileiro que vem adquirindo projeção mundial desde o período em que atuou na presidência da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), no triênio 2013-2015. Essa projeção foi reforçada com sua atuação à frente da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), no período de 2022 a 2025, e com sua escolha, em 2023, para compor o Conselho de Auditores das Nações Unidas por um período de seis anos, juntamente com a China e a França (TCU, 2022b; Dantas, 2024; TCU, 2024c; Waltenberg, 2024).

Com relação à Defesa, a atuação do TCU tem sido particularmente relevante na fiscalização dos programas estratégicos voltados para a modernização do equipamento militar e para a transferência de tecnologia (ToT). Devidamente vinculados aos contextos da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), além de refletidos no Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) e do Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD), os programas estratégicos do Ministério da Defesa (MD) e comandos das forças armadas sinalizam sintonia entre a estratégia de Defesa e a busca de renovação tecnológica.

Nesse esforço pela fiscalização e pelo aperfeiçoamento dos programas estratégicos da Defesa, o TCU também realizou ações de controle do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e do Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper), da Marinha do Brasil. Em todas essas ações de controle, restou evidenciado, entre outros aspectos, o elevado grau de maturidade institucional nas relações entre o TCU e os diversos setores da Defesa brasileira (TCU, 2013; 2024a).

Programa prioritário para o Exército Brasileiro, o SisFron é classificado como um Programa Estratégico do Exército (PEE) e se insere entre os principais esforços de ToT militar do Brasil. Representa singular reforço à capacidade do Exército para implementar sua estratégia de presença ao longo dos 16.886 Km de fronteiras terrestres do Brasil, além de favorecer as

ações dos órgãos de Segurança Pública no combate aos delitos de fronteira (Andrade; Lima, 2018; Bitencourt, 2023; Dall’Agnol; Pagliari, 2025).

Do ponto de vista da política de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), o SisFron representa considerável evolução em termos de tecnologia avançada e sensível. Sua inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como iniciativa voltada à garantia de um fluxo de recursos não-sujeito a contingenciamento, faz ver o reconhecimento de sua importância (Nunes, 2018; Alencar; Contini, 2024).

A ação do TCU sobre o SisFron contribui para a aderência do programa às regras orçamentário-financeiras de conformidade, assim como para o contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão programática. Contribui, ainda, para a reafirmação da legalidade e regularidade das ações desenvolvidas e fomenta a sua transparência, tornando-as conhecidas por outros setores do Poder Público, particularmente pelo Congresso Nacional, além de esclarecê-las para a sociedade, mostrando ao cidadão sua importância para a Defesa, para a Segurança Pública e a evolução tecnológica do Brasil.

A pesquisa utilizou técnicas do método qualitativo orientadas para a seleção de dados e informações que permitiram evidenciar o *modus operandi* da fiscalização do SisFron pelo TCU, bem como a importância do controle externo sobre o programa. Dados e informações consistiram nos Acórdãos prolatados pelo TCU, quando no desempenho de sua atribuição constitucional do controle externo. Para tanto, foram realizadas as etapas metodológicas de (1) revisão de literatura narrativa e sintética acerca do controle externo e do SisFron; (2) seleção dos Acórdãos do TCU na base de dados disponibilizada na rede mundial, a partir de sua pertinência e relevância para o estudo do SisFron, a qual resultou em dez documentos; (3) organização temática dos Acórdãos selecionados, para identificação dos principais assuntos tratados e das conclusões obtidas, havendo essa organização contemplado sete aspectos de controle: (i) legalidade e regularidade, (ii) concepção programática, (iii) recursos públicos, (iv) maturidade gerencial, (v) recursos humanos, (vi) gestão de riscos e (vii) transferência de tecnologia (TCU, 2020a; 2020b).

## **2 PRESENÇA DO ESTADO, COOPERAÇÃO MULTIDISCIPLINAR E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO**

O exercício do controle externo, no Brasil, se dá sobre todas as políticas públicas, com o propósito de garantir a boa gestão dos recursos públicos envolvidos, a partir dos princípios e

conceitos relativos à efetividade, eficácia, eficiência, economicidade, legitimidade e legalidade. Busca-se garantir a aderência dessas políticas à manifestação legítima dos interesses nacionais, consubstanciada e materializada nos recursos públicos investidos em programas de alto impacto potencial, como é o caso do PEE SisFron, que poderá compartilhar informações com órgãos de Defesa e Segurança Pública do Brasil e países vizinhos com o Brasil, constituindo-se como uma verdadeira plataforma operacional de cooperação, nacional e internacional (Bitencourt, 2023; TCU, 2023, 2024b).

Em especial, no que se refere às políticas públicas de Defesa, não raro um tema alheio ao cidadão, os órgãos de controle externo assumem muito da ação legitimadora de tais políticas, contribuindo para superar as limitações ao entendimento, decorrentes da grande tecnicidade e da elevada especificidade da temática de Defesa. No Brasil, nos termos da Constituição Federal de 1988, o exercício do controle externo compete ao Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU, órgão que conta com competências específicas definidas na própria Constituição, além da Lei Orgânica do TCU. No contexto dos recursos públicos destinados à Defesa, os programas estratégicos recebem especial atenção (Brasil, 1992; Almeida, 2023; Sales, 2024).

O SisFron se volta para o reforço das ações de Defesa e Segurança Pública na faixa de fronteira, constituindo-se como um empreendimento de grande envergadura, alinhado às principais diretrizes estratégicas do Brasil e vocacionado para o combate aos delitos que ocorrem ao longo da faixa de fronteira terrestre do Brasil. Além disso, sobretudo a partir de uma esperada intensificação na cooperação com os países vizinhos, o SisFron se revela fundamental para viabilizar métodos mais adequados de combate a organizações criminosas que agem em mais de um país (Bitencourt, 2023; Alencar; Contini, 2024).

A implantação do SisFron é iniciativa associada ao atual cenário sistêmico de inovação no setor de Defesa, além de refletir a ideia da ampla cooperação em prol da ciência, defendida por Vannevar Bush desde meados da década de 1940. Em seu famoso memorando *Science the endless frontier*, Bush deixou claro que todos os grandes avanços tecnológicos a partir de então, especialmente em tecnologia de uso militar, exigiriam total compromisso dos órgãos de governo, sobretudo no financiamento da atividade de pesquisa científica, além do engajamento contínuo das instituições públicas e privadas, modelo este que chega à atual realidade brasileira mediante intenso esforço para reunir as competências públicas e privadas na construção de uma Base Industrial de Defesa (BID) sólida e confiável (Bush, 1945; Basto, 2023).

O SisFron tem na essência uma esperada cooperação multidisciplinar e interoperabilidade, com envolvimento de diferentes órgãos governamentais, com vistas ao

reforço da vigilância e da segurança na faixa de fronteira do Brasil, que constitui o limite exterior de onze estados federados brasileiros, em contato com nove países sul-americanos e um território ultramarino francês. Trata-se de um sistema de monitoramento que reunirá, entre outros órgãos, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Receita Federal do Brasil (RFB) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), dotando o Brasil de meios para assegurar uma efetiva presença na faixa de fronteira.

A estrutura do SisFron inclui uma complexa rede de sensores formada por radares e satélites de alta tecnologia, combinada com modernos sistemas de comunicação, informática avançada e redes especiais de telemática, voltados para garantir a desejada interoperabilidade entre o Exército e outras diversas instituições, com o propósito de reforçar a presença do Estado brasileiro ao longo da faixa de fronteira, conforme mostra a Figura 1 (Brasil, 2020; Santos; Santos Filho, 2023).

**Figura 1** – Estrutura e abrangência geográfica do SisFron



**Fonte:** Exército Brasileiro (<https://inovaexercito.eb.mil.br/index.php/sisfron>).

Entre os principais entraves encontrados para o pleno desenvolvimento de grandes programas no setor Defesa estão aqueles relacionados com as questões orçamentário-financeiras. Programas estratégicos de longo prazo, como é o caso do PEE SisFron, exigem longo tempo de maturação institucional e um fluxo contínuo de recursos. Questões relativas à estabilidade, regularidade e previsibilidade relacionadas aos gastos em Defesa, princípios previstos na END (edição 2012) e no LBDN (edição 2020), são chave para o estabelecimento

de uma política de Estado que sustente programas vultosos em recursos e prolongados em seu componente temporal. Iniciativas institucionais, como o lançamento do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) e a inclusão dos projetos mais relevantes entre as prioridades do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED), surtem algum efeito ao conferirem maior visibilidade a esses esforços, mas não se mostram suficientes para garantir adequado fluxo de recursos (Brasil, 2012; Brasil, 2020; Brasil, 2022; Oliveira; Farias, 2023; Costa, 2024).

Outro entrave diz respeito ao processo de **transferência de tecnologia** (ToT). Para qualquer país do mundo, constitui tema sensível a aquisição de tecnologia de Defesa, inclusive aqueles países beneficiados por maior expressão política e econômica. Normalmente, duas são as principais opções para um país adquirir tecnologia de Defesa: **desenvolvimento próprio** ou **aquisição no exterior** e, entre as diferentes formas de aquisição no exterior, desponta a ToT mediante *offset*, modelo contratual em que se adiciona à aquisição principal uma vantagem adicional para satisfazer necessidades específicas do adquirente, assim tornando mais atrativa a oferta aquisitiva. Em *offset* referente a ToT militar, a transferência é vinculada a uma aquisição direta de equipamento, o qual, pode ou não ser associado à tecnologia efetivamente transferida. A ToT no contexto do SisFron tem a forma de *offset* e segue a orientação da PND (Brasil, 2012) para que o Brasil se empenhe na busca de parcerias estratégicas e oportunidades de intercâmbio (Etzkowitz; Leydesdorff, 2000; Waller, 2003; Resende, 2020).

É comum que países detentores de tecnologias mais avançadas pratiquem o chamado **cerceamento tecnológico** com relação aos países menos desenvolvidos tecnologicamente, assim os mantendo em uma condição de dependência que limita suas opções políticas e os obriga a serem mais condescendentes com os interesses dos países mais desenvolvidos, não raramente em detrimento de seus próprios interesses nacionais. Esse cerceamento consiste na constituição de barreiras ao acesso dos países menos desenvolvidos às tecnologias mais avançadas, podendo ser barreiras políticas, econômicas ou, até mesmo, culturais (Longo; Moreira, 2012; Moreira, 2013).

**Cerceamento tecnológico** [é] o conjunto de políticas, normas e ações adotadas por Estados, organizações internacionais ou empresas no sentido de **restringir, dificultar ou negar o acesso**, a posse ou o uso de **bens sensíveis** e serviços diretamente vinculados, por parte de Estados, instituições de pesquisa ou empresas de terceiros (Moreira, 2013, p. 26, grifo nosso).

Trata-se o SisFron, portanto, de um projeto estratégico capaz de alavancar as capacidades operativas do Exército relativas à Defesa na faixa de fronteira do Brasil; além de contribuir para o aumento das capacidades dos órgãos de Segurança Pública (TCU, 2016c),

favorecendo a interoperabilidade e os aspectos multidisciplinares referentes ao combate aos ilícitos fronteiriços e transfronteiriços. Nada obstante, encontra dificuldades inerentes à sua própria complexidade sistêmica; bem como ao seu elevado e sensível componente orçamentário-financeiro, ao complexo processo de ToT e ao cerceamento tecnológico associado à Defesa. Por fim, o SisFron surge como uma possível plataforma operacional vocacionada à interoperabilidade, nacional e internacional, na América do Sul.

O TCU, como SAI do Brasil, fiscaliza o uso dos recursos públicos investidos no SisFron, para garantir que o investimento traga o maior retorno possível para o Brasil. Sobretudo em razão da grande tecnicidade e da alta especificidade da temática da Defesa, ao tornar transparentes os diferentes componentes do projeto e favorecer o seu aperfeiçoamento, o controle externo exercido pelo TCU contribui para a sua legitimação perante a sociedade.

### 3 LEGALIDADE E REGULARIDADE DO PEE SISFRON

No que se refere à **legalidade e regularidade**, o TCU tratou do PEE SisFron sob diferentes enfoques. O projeto foi fiscalizado por meio de Auditoria Operacional (ANOp), tipo de fiscalização voltada, prioritariamente, para os aspectos relativos às dimensões de desempenho do programa auditado (*performance audit*) e, também, por meio de fiscalizações de conformidade, voltadas em essência para o exame das condições de legalidade e regularidade no uso dos recursos públicos (*compliance audit*). Todos esses processos tiveram o condão de fomentar a devida **transparência** na implementação do PEE, assim contribuindo para a sua legitimação (TCU, 2015a; 2016c).

Além disso, o TCU também cuidou de investigar indícios de irregularidade relativas ao Contrato 27/2012, então celebrado entre o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx) e o Consórcio Tepro, constituído pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e pela Bradar Indústria S/A. Ao final, o órgão de controle concluiu pela inexistência de irregularidade, tendo, contudo, expedido determinação ao MD para que, em conjunto com os comandos das forças armadas, avaliasse a regularidade e a economicidade dos contratos celebrados com as empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), com vistas a identificar e sanear eventuais inclusões indevidas de tributos com exigibilidade suspensa (TCU, 2018).

Na sequência, ainda tratando do mesmo Contrato 27/2012, o TCU promoveu o envio de ciência preventiva e corretiva ao CComGEx, no sentido de que aquela unidade gestora adotasse

medidas para comprovar a real execução do serviço contratado, além de exigir da empresa prestadora do serviço os comprovantes dessa mesma execução do serviço, bem como a planilha detalhada com a composição unitária de todos os preços para a análise da respectiva razoabilidade (TCU, 2021).

A ação do TCU serviu não apenas para confirmar a correção dos atos de gestão praticados, mas também, para reafirmar a importância do SisFron. Identificada a necessidade de ações adicionais voltadas para essa garantia de correção, também atuou o órgão de controle nesse sentido, como foi o caso da determinação ao MD de avaliar a regularidade e a economicidade dos contratos celebrados ao amparo do Retid, bem como a ciência ao CComGEX para que aperfeiçoasse os seus mecanismos de liquidação da despesa orçamentária.

**Acórdão 2893/2018-TCU-Plenário**

9.2. determinar [...] que em conjunto com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Ministério da Defesa adote as seguintes medidas:  
9.2.1. avalie, à luz da Lei nº 12.598, de 2012, e da legislação [aplicável], a regularidade e a economicidade dos contratos celebrados com as empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid) com vistas a identificar e a sanear as eventuais irregularidades pela indevida inclusão de tributos com exigibilidade suspensa nos itens de preço em cada ajuste, entre outras falhas porventura detectadas;

[...]

9.5. determinar [...] que, sob a fiscalização do Centro de Controle Interno do Comando do Exército, o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército evidencie detalhada e conclusivamente a regularidade e a economicidade dos itens de custo cotados como “VB” (verba) na Planilha de Formação de Preços do Contrato nº 27/2012 (TCU, 2018, p. 10).

#### **4 CONCEPÇÃO PROGRAMÁTICA DO PEE SISFRON**

No que se refere à **concepção programática do SisFron**, as ações de controle externo lançaram luzes sobre (i) a inserção do projeto no contexto programático do Governo Federal; (ii) a importância para o reforço da presença do Estado na faixa de fronteira; (iii) a composição de sua estrutura de projeto; e (iv) a relevância de seu caráter multidisciplinar e interoperacional, inclusive no âmbito internacional. Além de associar o PEE SisFron à soberania nacional, o TCU destacou, ainda, tratar-se de um sistema vocacionado ao fomento de iniciativas integradas de cunho socioeconômico, propícias ao desenvolvimento sustentável da faixa de fronteira.

**Acórdão 543/2016-TCU-Plenário**

O Projeto do **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)** consiste em um **sistema integrado de sensoriamento**, de **apoio à decisão** e de **emprego operacional**, cujo propósito é permitir a coleta, o

armazenamento, a organização, o processamento e a distribuição dos dados necessários à gestão das atividades governamentais que visam a manter monitoradas áreas de interesse do território nacional, particularmente da **faixa de fronteira** terrestre, servindo também para oferecer subsídios a **iniciativas integradas** de **cunho socioeconômico** que propiciem o **desenvolvimento sustentável** das regiões contíguas e a manutenção da **soberania nacional** (TCU, 2016c, p. 5, grifo nosso).

A **inserção no contexto programático** do Governo Federal foi confirmada pelo TCU ao verificar a aderência do PEE SisFron às prioridades e diretrizes estabelecidas nos níveis presidencial, ministerial e do próprio comando da força terrestre. O projeto atende ao disposto na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END); além do previsto no então Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal (PEF), atual Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF); nas Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (Negapeb); e na então Portaria 090-EME, de 10/4/2014, que aprovou a Diretriz de Gerenciamento e Acompanhamento dos Projetos Estratégicos do Exército Brasileiro no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2012; TCU, 2016c).

A **presença do Estado na faixa de fronteira**, principal propósito do PEE SisFron, foi avaliada positivamente quanto à esperada capacidade de monitorar a extensa faixa de fronteira que vai do Estado do Amapá ao Estado do Rio Grande do Sul, de forma a assegurar o fluxo contínuo e seguro de dados entre diversos escalões da força terrestre e produzir informações confiáveis e oportunas para o apoio à tomada de decisão (TCU, 2016c, p. 6).

A **estrutura de projeto** do PEE SisFron também foi avaliada pelo TCU a partir do seu desdobramento em três subprojetos: (i) o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão (SAD); (ii) o Subprojeto de Obras de Infraestrutura e (iii) o Subprojeto de Apoio à Atuação. Da perfeita integração dos três referidos subprojetos, abaixo descritos, depende o adequado funcionamento do SisFron e o TCU expediu recomendações para o aperfeiçoamento dessa integração estrutural (TCU, 2016c).

O **Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão (SAD)** visa a prover os meios e sistemas necessários à coleta, ao armazenamento, à organização, ao processamento e à distribuição de dados para a gestão das atividades governamentais; assim sobressaindo como o subprojeto essencialmente finalístico na composição estrutural do SisFron (TCU, 2016c, p. 6).

O **Subprojeto de Obras de Infraestrutura** visa a dotar o Exército de instalações adequadas para o Sisfron, envolvendo construção, adaptação e reforma de diversas

organizações militares onde funcionarão, entre outras unidades, o Centro de Monitoramento de Fronteiras, os Centros Regionais de Monitoramento (Comandos Militares de Área), os Centros de Operações de Divisão e de Brigada, e os Centros de Operações no Escalão do Batalhão (TCU, 2016c, p. 7).

O **Subprojeto de Apoio à Atuação** visa a dotar o Exército do material e suprimento necessários à execução de operações militares associadas ao SisFron, dando suporte às operações táticas dos diferentes escalões (TCU, 2016c, p. 7).

O **caráter multidisciplinar e interoperacional**, por fim, foi avaliado pelo TCU, que o destacou como aspecto essencial do PEE SisFron, sem o qual o sistema teria pouca funcionalidade e agregaria pouco valor à presença estatal na faixa de fronteira. Assinalou, em especial, a necessidade de interação do SisFron com outros órgãos federais interessados, governos estaduais e órgãos de defesa civil; bem como outros sistemas congêneres do setor Defesa, a exemplo do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ) e do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra).

Vale observar, a respeito do caráter multidisciplinar e interoperacional, que, de acordo com o Estudo de Viabilidade do PEE SisFron, devidamente examinado pelo TCU em peça sigilosa no processo de Auditoria Operacional, a **principal característica** do sistema é a **interoperabilidade** entre órgãos públicos, para cooperar com a promoção das atividades de interesse da Defesa, da Segurança Pública e do desenvolvimento social e econômico (TCU, 2016c, p. 9, item 59).

A avaliação empreendida pelo TCU, portanto, une-se às expectativas ressaltadas pela doutrina no sentido de que a implementação do SisFron constitui um empreendimento alinhado às diretrizes estratégicas do país. Além disso, que seja capaz de realmente reforçar a presença do Estado brasileiro na faixa de fronteira e facilite a cooperação interagências no enfrentamento dos delitos fronteiriços e transfronteiriços. A análise do órgão de controle externo confirma a percepção doutrinária de que se trata de um programa de extrema relevância, com contribuições essenciais para a Defesa, a Segurança Pública e o Meio Ambiente (Bittencourt, 2023; Oliveira; Farias, 2023; Alencar; Contini, 2024).

## 5 RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO PEE SISFRON

O TCU avaliou os **recursos públicos destinados ao PEE SisFron**, fiscalizando-os e os tornando transparentes para o Congresso Nacional e a sociedade em geral. Esclareceu tratar-se

de um projeto de cerca de **R\$ 12 bilhões**, ou **US\$ 3,6 bilhões**, distribuídos entre o projeto básico do empreendimento e os três subprojetos que compõem a sua estrutura programática.

O projeto básico do PEE SisFron foi elaborado pela Atech Negócios e Tecnologias S/A, pelo valor de R\$ 17,200 milhões, tendo caracterizado a elevada complexidade tecnológica envolvida, estabelecido a sua concepção geral e a sua arquitetura inicial; além de originado os documentos técnicos referentes a conceituação, configuração e especificação do sistema. O Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão demandaria R\$ 5,930 bilhões; o Subprojeto de Obras de Infraestrutura custaria R\$ 3,002 bilhões; e o Subprojeto de Obras de Infraestrutura, por fim, exigiria o aporte de R\$ 3,060 bilhões. O Quadro 1 resume esses investimentos (TCU, 2016c).

**Quadro 1 – Investimento público no âmbito do SisFron**

<b>Objeto</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Valor (US\$)</b>
Projeto Básico	17.200.079,00	5.278.526,62
Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão	5.930.000.000,00	1.819.855.761,85
Subprojeto de Obras de Infraestrutura	3.002.000.000,00	921.282.798,83
Subprojeto de Apoio à Atuação	3.060.000.000,00	939.082.399,88
<b>Total</b>	<b>12.009.200.079,00</b>	<b>3.685.499.487,19</b>

**Fonte:** Tribunal de Contas da União (TCU, 2016c).

**Conversão:** dólar comercial (US\$) em 30/12/2016 (R\$ 3,2585)

**Ipeadata:** câmbio

Releva destacar que, em 2015, antes mesmo de concluir o extenso processo de ANOp do SisFron, cujo Acórdão foi prolatado em 2016, o TCU já havia, por ocasião de um processo de levantamento de auditoria, identificado o SisFron como um dos projetos do Governo Federal mais intensivos em Tecnologia da Informação (TI). Essa intensidade tecnológica está na essência dos elevados custos envolvidos e na complexidade de sua implementação, o que faz sobressair a necessidade de que cada valor financeiro investido no sistema retorne o máximo para a sociedade em termos de valor social, alguns intangíveis, como o provimento da Defesa, outros bastante concretos, como o combate ao crime organizado e ao contrabando na faixa de fronteira. Essa perspectiva de controle dos recursos públicos, conhecida como *value for money* (VFM), enfatiza o retorno social efetivamente obtido a partir do gasto público e é largamente utilizada pelos órgãos de controle externo integrantes da Intosai (TCU, 2015b).

Ainda no que se refere aos recursos públicos destinados ao PEE SisFron, dois temas foram detalhadamente tratados pelo TCU: a **execução financeira** insuficiente e o **fluxo financeiro** irregular. No que se refere à execução financeira, restou evidenciada a baixa execução dos subsistemas do SAD, subprojeto de maior valor agregado tecnológico e do qual derivam as transferências de tecnologia do projeto-piloto. No que se refere, por sua vez, ao fluxo financeiro, o TCU verificou a ausência de um fluxo constante de recursos durante o ciclo de vida do projeto, tendo, inclusive, sinalizado no sentido de que a irregularidade do fluxo financeiro se constitui como **um dos maiores riscos a gerenciar**, no contexto do SisFron (TCU, 2016c).

Exemplo das dificuldades financeiras relativas à execução programática do PEE SisFron pôde ser identificada quando da drástica redução orçamentária referente ao projeto, quando da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021, quando se chegou a cortar 77,84% dos créditos orçamentários inicialmente alocados ao programa (TCU, 2024b).

Além disso, somaram-se à execução financeira insuficiente e ao fluxo financeiro irregular, naquele momento de exercício do controle externo pelo TCU, a **ausência de dados e informações** que mostrassem com clareza a realidade da execução financeira em comparação com a execução física, de forma que o problema pode ter sido ainda maior do que o identificado pela Corte de Contas, que, na ocasião, ao analisar a execução entre 2012 e 2015, anotou que apenas 37% dos valores que deveriam haver sido executados haviam sido objeto da devida nota de empenho. O TCU, diante daquela situação, indicou a real possibilidade de dano ao erário e expediu recomendações pertinentes, as quais foram objeto da devida atenção pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX) e resultaram em sensível melhoria na gestão do projeto-piloto, como observado pelo próprio órgão de controle externo em posterior monitoramento (TCU, 2016c; 2022a).

#### **Acórdão 1388/2022-TCU-Plenário**

Com fundamento nas informações prestadas pelo EPEX, comprovou-se que o **projeto-piloto** foi **concluído** e que se atingiu o objetivo de demonstrar a **viabilidade do programa Sisfron**, tomando-se a decisão de continuar a expansão do programa para suas demais etapas, restando atendida a recomendação (TCU, 2022a, p. 3, grifo nosso).

As observações e recomendações do TCU acerca da destinação de recursos públicos ao PEE SisFron alinham-se às conclusões dos estudos acadêmicos, que também confirmam elevada dimensão de recursos envolvidos e dificuldades na execução físico-financeira. A produção acadêmica tem destacado, entre outros aspectos, a possível insuficiência dos recursos; uma dificuldade orçamentária estrutural que excederia o mero componente conjuntural; a falta

de previsibilidade orçamentária para a execução desses programas estratégicos; a baixa execução do PEE SisFron; o não-atendimento dos princípios orçamentários da estabilidade, da regularidade e da previsibilidade; e o alongamento sucessivo dos prazos de execução (Bittencourt, 2023; Oliveira; Farias, 2023; Costa, 2024).

Ao tornar transparente para o Congresso Nacional e para a sociedade brasileira, como um todo, o elevado volume de recursos destinados ao PEE SisFron, o TCU contribui para a sua legitimação, ao confirmar tratar-se de iniciativa de grande relevância para a garantia da soberania nacional além de relacionar as despesas realizadas com as outras possibilidades contributivas do sistema, a exemplo dos possíveis benefícios para a preservação ambiental. Adicionalmente, ao promover a transparência quanto aos recursos públicos envolvidos no programa, o órgão de controle externo permite à sociedade e aos órgãos e entidades especializados, tais como as universidades e outros centros de geração de conhecimento e de pesquisas, avaliarem o custo de oportunidade que envolve a implementação do projeto.

## 6 GERENCIAL BAIXA DO PEE SISFRON

O TCU, quando da realização de ANOp acerca da implementação do PEE SisFron, identificou **baixa maturidade gerencial do projeto** como um todo, caracterizada, entre outros aspectos, por (i) falta de instrumentos de acompanhamento e controle adequados; (ii) estruturas de gestão pouco integradas e sem um plano formal de comunicação entre os integrantes do projeto; (iii) ausência de informações transparentes disponibilizadas ao público; (iv) falta de processo formalizado de gestão das partes interessadas externas ao Exército, tais como os órgãos de segurança pública federais e estaduais; (v) falta de estudo de viabilidade de transferência de tecnologia (ToT); e (vi) ausência de um plano único voltado à implantação do PEE SisFron.

Os **instrumentos de acompanhamento e controle** do PEE SisFron mostraram-se primários e de qualidade muito aquém da necessária para o gerenciamento de iniciativa de tamanha envergadura e complexidade. Em especial, o TCU assinalou a falta de instrumentos adequados para monitorar e rastrear a evolução do esforço de implantação, bem como para avaliar o cumprimento das metas. Entre outros aspectos, o projeto não contava com um cronograma *master* para o gerenciamento do tempo e nem com mecanismos aptos ao controle efetivo do total de recursos públicos destinados ao empreendimento (TCU, 2016c, item 22.2).

Quanto às **estruturas de gestão e plano de comunicação**, o TCU registrou que a baixa integração das estruturas de gestão e a falta de um plano formal de comunicação aumentava a probabilidade de problemas de coordenação das atividades desenvolvidas nos subprojetos componentes do SisFron; além de falhas de integração com os sistemas estaduais de segurança pública (TCU, 2016c; item 112; TCU, 2017, item 541).

Quanto à **ausência de informações transparentes** disponibilizadas ao público, o TCU anotou que, por parte do MD, sequer havia menção ao então PEF em sua página *web* principal, havendo, tão-somente, uma sumaríssima referência em página secundária, além de poucas descrições, bastante sucintas, das operações Sentinela e Ágata. Informações mais substantivas acerca do então PEF e de sua relação com o SisFron eram encontradas na imprensa em geral, com destaque para a agência privada de notícias *Defesanet* (TCU, 2016a, item 109).

Quanto à **falta de processo formalizado de gestão** das partes interessadas externas ao Exército, o TCU apontou como afetados os órgãos de segurança pública federais e estaduais, possíveis fornecedores de bens e serviços, instituições de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), além de outras agências de governo em nível federal (TCU, 2016c, item 138).

Quanto à **falta de estudo de viabilidade de transferência de tecnologia (ToT)**, o TCU consignou, entre outros aspectos, que não estavam contempladas as organizações integrantes da BID aptas a receber, com maior probabilidade de sucesso, as tecnologias transferidas (TCU, 2016c, item 281).

Quanto à **ausência de um plano único** voltado à implantação do PEE SisFron, o TCU registrou a ausência de um planejamento consolidado e sólido, no qual constasse a descrição clara e objetiva dos processos de trabalho necessários para identificar, definir, combinar, unificar e coordenar as atividades dos três subprojetos integrantes do PEE. Uma das consequências já então notadas dessa falta de um plano único dizia respeito às aquisições do Sisfron, sem processos pré-definidos capazes de executar e administrar o fluxo de insumos em sua integralidade, ocorrendo as aquisições de maneira isolada em cada subprojeto, sem integração. Essa falta de um plano único de implantação, associada à profunda departamentalização da estrutura do Comando do Exército, fazia com que cada subprojeto fosse executado, no fim das contas, de forma totalmente independente, ensejando grave risco de impactar negativamente nos prazos estabelecidos, custos previstos e resultados esperados (TCU, 2016c, itens 22.1 e 22.9).

O TCU concluiu que o gerenciamento do PEE SisFron estava restrito à gestão individualizada de cada um dos três subprojetos, o que gerava constante risco de não serem

atendidos integralmente os requisitos de funcionamento integrado do sistema, tanto do ponto de vista técnico, referente à integração dos equipamentos, quanto do ponto de vista doutrinário, relativo à integração no emprego dos meios disponíveis para a força terrestre. Essa baixa maturidade gerencial levou o órgão de controle externo a expedir determinações saneadoras e recomendações dirigidas às diferentes unidades envolvidas na gestão do projeto, as quais receberam a devida atenção do MD e do Exército.

#### **Acórdão 1388/2022-TCU-Plenário**

Nestes autos de Monitoramento, a SecexDefesa compreendeu, em instrução de mérito, que as respostas apresentadas pelo gestor eram suficientes para **considerar implementadas as recomendações** consignadas nos subitens 9.1.1.1, 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.2.1, 9.1.2.2 e 9.1.3.2 do Acórdão 543/2016-Plenário, posicionamento que compartilho com base nas informações encaminhadas pelo Escritório de Projetos e pelo Estado-Maior do Exército, bem como pelo Ministério da Defesa (TCU, 2022a, p. 8, grifo nosso).

Assim sendo, pode-se bem verificar a relevância da atuação do TCU, no exercício do controle externo, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho referentes à implantação do PEE SisFron, iniciativa prioritária do Exército com vistas ao reforço da presença do Estado brasileiro na faixa de fronteira. A partir da verificação da baixa maturidade gerencial do projeto, e com a adoção de uma postura crítica essencialmente técnica e construtiva, além de isenta e imparcial, o TCU pôde contribuir para com o aperfeiçoamento dos instrumentos de acompanhamento e controle da implantação do SisFron, com vistas à obtenção do melhor resultado a partir dos recursos públicos destinados ao empreendimento, bem como para a melhor satisfação dos anseios sociais subjacentes.

## **7 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS FRÁGIL NO PEE SISFRON**

O TCU identificou fragilidades relativas à gestão de recursos humanos no contexto da implantação do PEE Sisfron com respeito à **indefinição de papéis e responsabilidades** e à **rotatividade excessiva** de pessoal. Não havia documento formal com atribuição clara de responsabilidades nem estratégia para lidar com a alta rotatividade do pessoal do Exército, o que afetava profundamente o projeto, sobretudo por se tratar de iniciativa de implementação de longo prazo. Foi aventada pelo TCU, inclusive, a possibilidade de se justificar a extensão da prestação de tarefa por tempo certo (PTTC), inerente aos militares inativos, além dos limites de prazo normais, nos casos dos projetos estratégicos sensíveis e de alta complexidade, a exemplo do SisFron (TCU, 2016b, 2016c).

## 8 GESTÃO DE RISCOS INADEQUADA NO PEE SISFRON

Com relação à **gestão de riscos** no PEE SisFron, o TCU verificou que o projeto havia sido iniciado sem o adequado amparo em estudos prévios, mediante os quais fosse possível identificar e avaliar os riscos associados à implantação do sistema em sua totalidade. Essa falta de estudos prévios também dificultava a elaboração de um plano de resposta aos riscos porventura identificados e avaliados.

Assim, por ocasião da ANOp, o próprio TCU, juntamente com os gestores do projeto, procedeu à análise de riscos e gerou a Matriz de Avaliação de Riscos da Gestão de Projetos de Defesa (MRP) para o projeto SisFron, tendo por base trabalhos desenvolvidos pelo *General Accountability Office* (GAO) e pelo *National Accounting Office* (NAO), órgãos de controle externo dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, respectivamente. Os trabalhos desenvolvidos naqueles órgãos estrangeiros, os quais contam com grande experiência na fiscalização de programas estratégicos, se mostraram relevantes por dizerem respeito a boas práticas na gestão de projetos da Defesa (TCU, 2016c).

A MRP para o projeto SisFron resultou na identificação de quarenta e um riscos gerenciais, os quais puderam ser avaliados e receber tratamento adequado no que se refere à sua gestão e mitigação. O Comando do Exército adotou as medidas de controle constantes da referida MRP, as quais foram consolidadas e passaram a ser consideradas no plano de gerenciamento de riscos que foi desenvolvido pela força terrestre, também, a partir da atuação do TCU, no exercício do controle externo (TCU, 2016c; 2022a).

A intervenção do TCU, neste ponto, além de oportuna, revelou-se determinante para a sequência do empreendimento, vez que iniciar programa de tamanha envergadura, envolvendo questões tão sensíveis, sem a devida análise de riscos constitui óbice ao sucesso de qualquer iniciativa de alta complexidade. O controle externo evidenciou a necessidade de se identificar e tratar os riscos envolvidos, favorecendo, assim, resultados mais efetivos para o Estado e a sociedade.

## 9 GERENCIAMENTO INADEQUADO DA TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (TOT) NO PEE SISFRON

Quanto à **Transferência de Tecnologia** (ToT), o TCU identificou que, embora o Exército elaborasse, anualmente, o seu Plano de Obtenção de Capacidade Material (PCM), não havia estudo específico acerca da **maturidade tecnológica da BID brasileira** quanto à

capacidade de absorção da tecnologia do Sisfron, havendo o risco de se onerar o projeto com iniciativas açodadas de ToT, com baixa probabilidade de sucesso. Não havia indicadores para os contratos de ToT, nem iniciativas para retenção da propriedade intelectual, nem sequer a definição das tecnologias prioritárias a serem transferidas.

Em seu conjunto, a avaliação dos processos de ToT, conduzida pelo Exército Brasileiro e verificada pelo TCU, identificou riscos cujo nível variava de elevado a extremamente elevado. Essa avaliação do TCU teve como referência o *Project Management Body of Knowledge*, conhecido Guia PMBOK, havendo sinalizado riscos como a seguir (TCU, 2016c):

Contratação de transferência de tecnologia sem (i) maturidade tecnológica para sua absorção; (ii) envolvimento de atores relevantes; e (iii) adensamento da cadeia produtiva brasileira (**risco elevado**);

Formalização dos acordos de compensação sem o adequado reconhecimento das prioridades de capacitação tecnológica da BID (**risco elevado**);

Finalização do projeto sem que haja aquisição dos direitos de propriedade intelectual pelo Governo Federal, quando aplicável (**risco elevado**); e

Descompasso entre a relevância das obrigações de ToT previstas e os mecanismos concebidos para aferir e mensurar a sua efetivação (**risco extremamente elevado**).

O TCU identificou que a definição quanto às tecnologias a serem transferidas a empresas brasileiras ficava à escolha da contratada, um modelo de ToT com grave risco de se pagar por tecnologias não-prioritárias para a Defesa do Brasil. Além disso, como decorrência da falta de estudos adequados, havia o risco, também de se capacitar empresas de capital nacional, que, posteriormente, seriam adquiridas por grupos internacionais, perdendo-se a vantagem esperada para o Brasil. Recomendações específicas a esse respeito foram expedidas pelo órgão de controle externo, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de ToT (TCU, 2016c).

A atuação do TCU no que se refere à ToT no âmbito do PEE SisFron vem ao encontro do que tem sido discutido nos estudos e pesquisas acadêmicas. Esses estudos e pesquisas tem destacado a complexidade envolvida e a importância de haja perfeita interação entre os agentes envolvidos nos processos de ToT do setor Defesa. Os arranjos contratuais e interinstitucionais subjacentes ao processo de ToT são fundamentais para que o Brasil possa superar o cerceamento tecnológico que lhe é imposto por outros países e desenvolver suas próprias

tecnologias sensíveis, em especial as relativas à Defesa (Longo; Moreira, 2012; Moreira, 2013; Basto, 2023).

## 10 SÍNTESE DOS ACHADOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

A ação do controle externo do TCU revelou importantes oportunidades de melhoria para elevar o nível de execução do SisFron em sete aspectos de controle, como a seguir descrito e resumido no Apêndice:

**Legalidade e regularidade:** o TCU confirmou a legalidade e a regularidade dos atos de gestão do PEE SisFron, inclusive afastando suspeitas acerca da celebração dos contratos pertinentes (TCU, 2015a; 2015b; 2016a; 2016b; 2016c; 2017; 2018; 2021; 2022a; 2024a).

**Concepção programática:** o TCU confirmou o alinhamento do PEE SisFron às diretrizes estratégicas do Brasil, enfatizando tratar-se de programa de extrema relevância, para a Defesa, a Segurança Pública e o Meio Ambiente (TCU, 2016c; 2022a; 2024a).

**Recursos públicos:** o TCU tornou transparente para o Congresso Nacional e para a sociedade brasileira, como um todo, o elevado volume de recursos destinados ao PEE SisFron, assim favorecendo a sua legitimação e os investimentos realizados (TCU, 2015b; 2016c; 2018; 2021; 2022a; 2024a).

**Maturidade gerencial:** o TCU verificou baixa maturidade gerencial do PEE SisFron, e mediante postura crítica essencialmente técnica, imparcial e construtiva, pôde contribuir para com o aperfeiçoamento dos instrumentos de acompanhamento e controle da implantação do projeto (TCU, 2016a; 2016c; 2017; 2022a).

**Recursos humanos:** o TCU identificou fragilidades relativas à indefinição de papéis e responsabilidades e à rotatividade excessiva do pessoal alocado ao PEE SisFron, destacando a importância de se resguardar a experiência adquirida, sobretudo por se tratar de iniciativa de implementação de longo prazo (TCU, 2016b; 2016c; 2017; 2022a).

**Gestão de riscos:** o TCU verificou ter sido a implantação do PEE SisFron iniciada sem a devida análise de riscos, o que se mostrou incompatível com projeto de tamanha complexidade, tendo contribuído para a identificação e a gestão dos riscos envolvidos, assim favorecendo resultados mais efetivos (TCU, 2016c; 2022a).

**Transferência de tecnologia:** o TCU destacou a complexidade envolvida na ToT e a importância de perfeita interação entre os agentes envolvidos, de maneira a favorecer a absorção

de tecnologias sensíveis e superar o cerceamento tecnológico muitas vezes imposto por outros países (TCU, 2016c).

## 11 CONCLUSÃO

O controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron), de custo superior a R\$ 12,0 bilhões, ou **US\$ 3,6 bilhões**, em dólares estadunidenses, se alinha com outras fiscalizações voltadas para o controle de programas estratégicos da Defesa, como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper), da Marinha do Brasil. Reflete o amadurecimento institucional na fiscalização de programas públicos de alta complexidade, com singular aprendizado na gestão de transferência de tecnologia (ToT) no setor Defesa, identificando relevantes oportunidades de melhorias na concepção, estruturação, gestão e controle de programas dessa natureza e de tamanha envergadura.

A presente pesquisa enfrentou limitações referentes ao caráter sigiloso de alguns documentos utilizados pelo TCU em suas auditorias, aos quais não se pode ter pleno acesso. Essas limitações, contudo, são normais em programas estratégicos da Defesa e tiveram seus efeitos mitigados com as referências aos próprios acórdãos do TCU, os quais refletiram a análise realizada quanto aos documentos sigilosos.

Novos estudos e pesquisas são incentivados quanto à implantação e ao funcionamento do SisFron, em especial no que se refere à conclusão do processo de implantação do Sistema, aos resultados obtidos em com o reforço da presença do Estado na faixa de fronteira, expectativas e iniciativas de integração com outros sistemas nacionais e internacionais, além dos resultados pontuais em termos das ações de segurança pública realizadas, os quais podem constituir oportunos estudos de caso. Por se tratar de um programa de longo tempo de maturação, sucessivas fases de implantação, certamente, darão ensejo a novas oportunidades de estudo e pesquisa.

Com o controle externo do TCU sobre o SisFron, assim como ocorreu com relação ao Prosub e ao Prosuper, cresce a maturidade da Administração Pública brasileira para lidar com programas de alta complexidade no setor Defesa. Houve um esforço contínuo pelo aperfeiçoamento dos processos de trabalho e as falhas identificadas passaram a ser tratadas de maneira sistemática pelos órgãos responsáveis, na Defesa e do Exército.

O controle externo do TCU tem sido decisivo para a legitimação do SisFron e outros programas estratégicos da Defesa perante a sociedade brasileira e seus representantes. Ao afirmar a legalidade das ações e evidenciar a relevância do programa para o setor Defesa e para a área da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), o Tribunal contribui, no melhor de suas capacidades, para o esclarecimento quanto ao alcance do empreendimento.

Destaca-se a importância de que programas estratégicos de alta complexidade e elevado custo sejam sempre conduzidos em ambiente de regras e objetivos claros, com absoluta transparência quanto aos recursos envolvidos e adequado tratamento dos riscos associados, a fim de obter os melhores resultados possíveis para o Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. O.; CONTINI, A. A. M. Sistema integrado de monitoramento de fronteiras: análise do projeto de segurança e defesa (2012-2021). **Revista de Geopolítica**, v. 15, n. 2, p. 1-15, abr. /jun. 2024.

Disponível em: <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/437>. Acesso em 24 set. 2024.

ALMEIDA, C. W. L. Gastos de defesa no Brasil 1999-2021. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 38, n. 82, p. 49-82, Rio de Janeiro, 2023. ISSN 0102-1788.

ANDRADE, I. O.; LIMA, R. C. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. 453p. p. 111-150. ISBN 978-85-7811-337-7.

BASTO, M. A. **Inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica**. Dissertação de mestrado (Economia). Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2023. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/49852>. Acesso em 19 fev. 2025.

BITENCOURT, J. B. A eficiência do Sisfron no combate a crimes na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. **Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad**, v. 18, n. 2, p. 91-104, 2023. ISSN 1909-7743. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.6354>.

BRASIL. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em 19 fev. 2025.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf). Acesso em 19 fev. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em:

[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PNDa\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf). Acesso em 24 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portfólio de produtos estratégicos de defesa: PPED 2020-2031**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2022.

BUSH, V. **Science the endless frontier: a report to the president by Vannevar Bush director of the Office of Scientific Research and Development**. Washington DC: US Government Printing Office, 1945. Disponível em: <https://www.nsf.gov/about/history/vbush1945.htm#summary>. Acesso em 27 set. 2024.

COSTA, F. A. A anualidade orçamentária e os projetos de defesa: o caso brasileiro. **Hemisferio: revista del Colegio Interamericano de Defensa (CID)**, v. 10, p. 91-105, Washington DC, 2024. ISSN 2412-0715. DOI: <https://doi.org/10.59848/24.1207.HV10n5>.

DALL'AGNOL, G. F.; PAGLIARI, G. C. Multipolarity, alliances and internal balancing: opportunities for Brazil. **Oasis - Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales**, n. 41, p. 281-298, Enero-Junio, 2025. e-ISSN 2346-2132.

DANTAS, B. O TCU, a ampliação do papel do controle no cenário global e as contribuições da cooperação internacional. **Revista do TCU**, Brasília, n. 154, p. 12-16, 2024. ISSN 0103-1090.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research policy**, n. 29, 2000. Disponível em: <http://www.oni.uerj.br/media/downloads/1-s2.0-S0048733399000554-main.pdf>. Acesso em 24 set. 2024.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Transferência de tecnologia e defesa. **Forças armadas em revista**, Ano 7, n. 29, p. 43-48, 2012.

MOREIRA, W. S. **Ciência e poder: o cerceamento tecnológico e as implicações para a defesa nacional**. Tese de doutorado (Ciência Política). Niterói: Universidade Federal Fluminense (UFF), 2013.

NUNES, M. O programa de aceleração do crescimento e as fronteiras. *In*: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. 453p. p. 381-411. ISBN 978-85-7811-337-7.

OLIVEIRA, A. L. F. T.; FARIAS, H. C. O Sisfron como ferramenta da estratégia da presença em meio ao desafio orçamentário entre 2012 e 2022. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 10, n. 2, p. 195-217, jul./dez., 2023. ISSN 2358-3932. DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75340

RESENDE, D. R. **Acordos de compensação de transferência de tecnologia como fomento para a base industrial de defesa: estudo de caso no projeto piloto do SisFron**. Monografia de especialização (Gestão em Administração Pública). Salvador: Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx), 2020.

SALES, P. D. B. O Legislativo na guarda dos guardiões: uma análise quantitativa das ações de controle externo na área de defesa. **Conjuntura austral**, v. 15, n. 69, p. 107-119, jan.-mar., 2024. ISSN 2178-8839. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133891>

SANTOS, C. E.; SANTOS FILHO, R. C. Sisfron – uma realidade na fronteira, um sensoriamento de apoio à decisão na faixa de fronteira de Santa Catarina e do Paraná. **Revista (Re)definições das Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 375-393, maio, 2023. Disponível em: <https://journal.idesf.org.br/index.php/redfront/article/view/47>. Acesso em 24 set. 2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1388/2022-TCU-Plenário**. TC 033.719/2020-9. Levantamento. Estrutura de gestão e controle do projeto-piloto do SisFron. Relator: Min.-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 2022a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1727/2021-TCU-Plenário**. TC 020.053/2015-0. Representação. Contratos celebrados com as empresas beneficiárias do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid). Relator: Min.-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1995/2016-TCU-Plenário**. TC 020.053/2015-0. Relatório de auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas. Fortalecimento da faixa de fronteira. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2016a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário**. TC 014.387/2014-0. Relatório de auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas. Fortalecimento da faixa de fronteira. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2015a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 228/2015-TCU-Plenário**. TC 019.861/2014-1. Relatório de levantamento. Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2015b.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2461/2024-TCU-Plenário**. TC 010.934/2022-7. Relatório de Auditoria [Operacional]. Programa Fragatas Classe Tamandaré. Relator: Min. Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2024a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2854/2016-TCU-Plenário**. TC 026.724/2012-0. Representação. Prestação de tarefa por tempo certo. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2016b.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2893/2018-TCU-Plenário**. TC 016.161/2015-7. Representação. Índícios de irregularidade no contrato para a implantação do Sisfron. Relator: Min.-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2952/2013-TCU-Plenário**. TC 005.910/2011-0. Relatório de Auditoria Operacional. Processos de transferência de tecnologia existentes no programa de desenvolvimento de submarinos (Prosub) e no projeto H-XBR. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 521/2024-TCU-Plenário**. TC 012.649/2021-0. Representação. Projeto de lei orçamentária de 2021. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2024b.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 543/2016-TCU-Plenário**. TC 025.650/2014-9. Relatório de auditoria operacional. Estrutura de gestão e controle do projeto-piloto do SisFron. Relator: Min.-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 2016c.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 811/2017-TCU-Plenário**. TC 020.481/2016-0. Levantamento. Avaliação da governança e da gestão da segurança pública. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o tribunal**. 8ª edição. Brasília: TCU, 2022b.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4ª edição. Brasília: TCU, 2020a. 122p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)**. 4ª edição. Brasília: TCU, 2020b. 45p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2023. 210p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **SAI20**: supreme audit institutions handbook. Brasília: TCU, 2024c.

WALLER, R. L. The use of offsets in foreign military sales. **Acquisition Review Quarterly**, Summer, Alexandria VA, 2003. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA423713.pdf>. Acesso em 24 set. 2024.

WALTENBERG, G. TCU assume Conselho de Auditores da ONU ao lado de França e China. **Poder 360º**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/tcu-assume-conselho-de-auditores-da-onu-ao-lado-de-franca-e-china/>. Acesso em 7 mar. 2024.

## APÊNDICE – ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO REFERENTES AO SISFRON

<b>Acórdãos do Tribunal de Contas da União referentes ao SisFron</b>								
Acórdão	Ano	Aspectos de controle tratadas pelo Tribunal de Contas da União						
		Legalidade Regularidade	Concepção Programática	Recursos Públicos	Maturidade Gerencial	Recursos Humanos	Gestão de Riscos	Transferência de Tecnologia (ToT)
228/2015-P	2015	X		X				
2252/2015-P	2015	X						
543/2016-P	2016	X	X	X	X	X	X	X
1995/2016-P	2016	X			X			
2854/2016-P	2016	X				X		
811/2017-P	2017	X			X			
2893/2018-P	2018	X		X				
1727/2021-P	2021	X		X				
1388/2022-P	2022	X	X	X	X		X	
521/2024-P	2024	X	X	X				

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU, 2015a; 2015b; 2016a; 2016b; 2016c; 2017; 2018; 2021; 2022; 2024a). Elaboração do autor.

Observação: -P: Plenário do TCU.



# **Desenvolvimento, infraestrutura e sustentabilidade na Amazônia: o caso da Usina Hidrelétrica Belo Monte**

**Development, infrastructure, and sustainability in the Amazon: the case of  
the Belo Monte Hydroelectric Plant**

**Desarrollo, infraestructura y sostenibilidad en la Amazonía: el caso de la  
Central Hidroeléctrica Belo Monte**

**Développement, infrastructure et durabilité en Amazonie : le cas de la  
centrale hydroélectrique de Belo Monte**

**Data de submissão:** 20 de dezembro de 2024

**Data de aprovação:** 31 de março de 2025

---

Nilo da Silva Teixeira\*  
Oscar Medeiros Filho\*\*

## **Resumo**

A Amazônia é uma região que atrai a atenção internacional, sobretudo, nos aspectos de meio ambiente e sustentabilidade. A gestão dessa parcela do território nacional é um desafio pela vastidão da sua área e pelas riquezas naturais que abriga e está na pauta estratégica do país nas questões de desenvolvimento, segurança e defesa nacionais. A região apresenta fragilidades socioeconômicas diversas e carece de um planejamento integrado de múltiplos setores, em consideração às particularidades regionais e em observância aos interesses nacionais. As grandes obras de infraestrutura podem ser um fator positivo de dinamização do território, pois potencializam a melhoria de indicadores de desenvolvimento. Esse estudo apresentou considerações sobre o impacto de obras de infraestrutura para a região Amazônica observando, ao mesmo tempo, a necessidade de desenvolvimento e de conservação daquele bioma. Para tanto, foi apresentada a implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte, como um caso que trouxe benefícios sociais e econômicos para o município de Altamira no Pará, local de sua operação, não obstante os questionamentos e críticas quanto a sua construção.

**Palavras-chave:** infraestrutura; Amazônia; território; Belo Monte.

---

\* Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE/IBGE, 2010). Graduado em Geografia (UFRJ, 2006). Atualmente é Analista de Infraestrutura e ocupa o cargo de Assessor Especial no gabinete da Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

\*\* Doutor em Ciência Política (USP, 2010). Mestre em Geografia Humana (USP, 2004). Graduado em Geografia. Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Professor da Escola Superior de Defesa (ESD).

### **Abstract**

The Amazon is a region that attracts international attention, particularly concerning environment and sustainability. Managing this extensive and resource-rich portion of the national territory is a challenge, placing it prominently on the country's strategic agenda in matters of national development, security and defense. The region presents diverse socioeconomic vulnerabilities and lacks integrated planning of multiple sectors, which must address regional particularities and align with broader national interests. Major infrastructure projects can be a positive factor in boosting the territory, as they enhance the improvement of development indicators. This study presents considerations about the impact of such infrastructure projects in the Amazon region, observing, at the same time, the need for development and conservation of its biome. It examines the Belo Monte Hydroelectric Plant as a case study, presenting how its implementation has brought social and economic benefits to the municipality of Altamira in Pará, where it operated, despite debates and criticism regarding its construction.

**Keywords:** infrastructure; Amazon; territory; Belo Monte.

### **Resumen**

La Amazonía es una región que atrae atención internacional, sobre todo en los aspectos de medio ambiente y sostenibilidad. La gestión de esta parte del territorio nacional constituye un desafío por la inmensidad de su área y las riquezas naturales que alberga, siendo un tema estratégico para el país en asuntos de desarrollo, seguridad y defensa nacional. La región presenta diversas fragilidades socioeconómicas y carece de una planificación integrada de múltiples sectores, considerando sus particularidades regionales y observando los intereses nacionales. Las grandes obras de infraestructura pueden dinamizar positivamente el territorio al potenciar la mejora de indicadores de desarrollo. Este estudio presentó consideraciones sobre el impacto de obras de infraestructura en la región amazónica, observando al mismo tiempo la necesidad de desarrollo y de conservación de este bioma. Para ello, se presentó la implantación de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte como un caso que trajo beneficios sociales y económicos al municipio de Altamira, en Pará, lugar de su operación, a pesar de los cuestionamientos y críticas sobre su construcción.

**Palabras clave:** infraestructura; Amazonía; territorio; Belo Monte.

### **Résumé**

L'Amazonie est une région qui attire l'attention internationale, particulièrement sur les aspects environnementaux et de durabilité. La gestion de cette partie du territoire national constitue un défi en raison de sa vaste superficie et des richesses naturelles qu'elle abrite, figurant ainsi parmi les enjeux stratégiques du pays en matière de développement, de sécurité et de défense nationale. La

région présente diverses fragilités socio-économiques et manque d'une planification intégrée multisectorielle prenant en compte ses particularités régionales et les intérêts nationaux. Les grands projets d'infrastructure peuvent être un facteur positif de dynamisation du territoire, en améliorant les indicateurs de développement. Cette étude a présenté des réflexions sur l'impact des projets d'infrastructure dans la région amazonienne, considérant à la fois la nécessité du développement et de la conservation de ce biome. À cet effet, la mise en œuvre de la centrale hydroélectrique de Belo Monte a été présentée comme un cas ayant apporté des bénéfices sociaux et économiques à la municipalité d'Altamira, dans l'État du Pará, lieu de son exploitation, malgré les questionnements et critiques relatifs à sa construction.

**Mots-clés :** infrastructure ; Amazonie ; territoire ; Belo Monte.

## 1 INTRODUÇÃO

A natureza das ameaças na Amazônia impõe à região uma relação de correlação entre segurança e desenvolvimento. As vulnerabilidades socioambientais somadas à emergência de ilícitos transnacionais de toda ordem tornam urgente um debate nacional sobre a necessidade de modelos de gestão soberana e sustentável naquela região. A Amazônia não estará segura enquanto não encontrar soluções sustentáveis de desenvolvimento.

A gestão da vasta porção territorial da Amazônia é um desafio para o Brasil, pois a região ainda carece da instalação de infraestruturas básicas, inclusive para avançar na sua integração ao restante do país. A perda nacional de competitividade econômica na última década acentua os obstáculos ao seu desenvolvimento e desacelera o enfrentamento às desigualdades regionais.

A insuficiência e os gargalos de infraestrutura na Amazônia constituem vulnerabilidades para a manutenção e a ocupação do território, para a soberania e o bem-estar social, para a boa gestão da reserva de recursos naturais e a conservação da biodiversidade, abundantes naquela região. A região detém uma espécie de “reserva de recursos naturais para o futuro”, sendo esta, um dos últimos redutos acessíveis e ainda pouco utilizados pela humanidade no planeta (Becker, 2005). O hemisfério norte apresenta atividades antrópicas intensas em quase toda a sua extensão de terras e não há mais áreas consideráveis desocupadas, além daquelas que já estão exauridas e das que são inacessíveis para atividades produtivas como as congeladas, desérticas ou montanhosas (De Figueiredo, 2001). Portanto, é relevante para o Brasil ampliar sua atenção e promover ações efetivas para garantir a segurança e a defesa da

Amazônia, de maneira soberana e sustentável. Isso está diretamente relacionado ao planejamento e execução de políticas públicas que assegurem o seu desenvolvimento.

No presente artigo serão apresentados alguns desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia. O século XX foi extremamente dinâmico na Amazônia brasileira, sob os aspectos sociais, econômicos e ambientais. O domínio desse espaço é uma pauta nacional estratégica, pois as manifestações de potências internacionais sobre a Amazônia, inclusive contestando a eventual capacidade soberana dos países sul-americanos de “proteger” a floresta são cada vez mais explícitas.

O projeto de integração nacional adotado historicamente para a Amazônia, não obstante os diversos impactos socioambientais, dotou a região de infraestrutura mínima, fundamental para o desenvolvimento hoje verificado, apesar de aquém das demais regiões do país. A instalação de estradas, portos, aeroportos, usinas de energia e estrutura de telecomunicações trouxe mudanças estruturais no uso do território, que permitiram conectar, mesmo que precariamente, a Amazônia ao restante do país (Becker, 2005).

Este artigo apresenta observações sobre a importância do investimento em infraestrutura na Amazônia sob os aspectos de sustentabilidade, desenvolvimento, segurança e defesa nacionais. Trata-se de um tema estratégico, especialmente considerando-se o atual cenário global de escassez de recursos naturais, de um lado, e, de outro a grande disponibilidade na Amazônia de água doce, minérios, incalculável biodiversidade e ainda uma vasta área não ocupada e sem uso socioeconômico (Paim, 2021)

Esse debate ganha ainda mais relevância diante da ausência, no Brasil, de um planejamento de Estado em escala adequada. Falta uma articulação capaz de integrar as particularidades do ordenamento e da gestão territorial com as políticas ambientais, os projetos de infraestrutura e as demandas da população local. Sem isso, esses elementos deixam de ser considerados nas grandes pautas de interesse nacional, comprometendo uma gestão verdadeiramente soberana e sustentável da Amazônia. Essa lacuna, deixa um campo aberto para o acirramento de conflitos internos que criam forças contrárias em agendas que poderiam estar caminhando de forma positiva e associada.

Nesse sentido, nosso objetivo é discutir, a partir do estudo de caso<sup>1</sup> da Usina Hidrelétrica Belo Monte (UHE Belo Monte), os reflexos da instalação de grandes intervenções de

---

<sup>1</sup> Segundo Martins (2006), ao se utilizar um estudo de caso como estratégia de pesquisa, o trabalho adentra em uma realidade social, que vai além de apenas um levantamento de amostras. Nos estudos de caso, as análises e reflexões se fazem presentes em diversos momentos da pesquisa, em especial nas situações que o levantamento

infraestrutura na dinâmica territorial local. Para tal, foi realizada análise de alguns indicadores socioeconômicos, no sentido de verificar o impacto na dinâmica socioeconômica da área de influência do empreendimento, embora a sua implantação tenha gerado uma série de conflitos locais e contestações sobre os benefícios proporcionados frente aos impactos causados.

Como metodologia de pesquisa foi utilizada o método descritivo, que consiste em pesquisa bibliográfica e documental sobre o assunto, com análise qualitativa das fontes encontradas (Dourado e Ribeiro, 2023). Este artigo está estruturado, além da introdução, em mais cinco tópicos que tratam da gestão soberana e sustentável da Amazônia; empreendimentos de infraestrutura e conflitos socioambientais; o caso da usina hidrelétrica de Belo Monte; considerações finais; e referências bibliográficas.

## **2 GESTÃO SOBERANA E SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA**

Há várias décadas a Amazônia ocupa lugar estratégico na pauta geopolítica brasileira, envolvendo ameaças abrangentes à segurança nacional, desde ilícitos transfronteiriços até diversas questões socioambientais de repercussão global. A região possui riquezas naturais incalculáveis e ainda não conhecidas. Exemplo disso é o conhecimento ainda incompleto do seu potencial mineral e energético, especialmente na porção brasileira, já que não foram concluídos os estudos de inventário energético das bacias hidrográficas nem o mapeamento mineralógico em escala geográfica adequada na maior parte da Amazônia.

Não obstante sua complexa dinâmica socioeconômica (Becker, 2008), a Amazônia ainda abriga indígenas isolados do contato com a civilização moderna, biodiversidade com amplo potencial de descobertas de novas espécies da fauna e flora, abundância de água doce, sendo a maior bacia hidrográfica do planeta, além de clima favorável à realização de diversas atividades socioeconômicas por estar localizada na faixa geográfica equatorial-tropical (Becker, 2005; 2008; 2010).

Em contraste a outras regiões do mundo, como a Europa, por exemplo, que apresentam sinais de exaustão das suas riquezas naturais, falta de recursos minerais, dificuldade de acesso à água doce e clima desfavorável (desertos, montanhas e terras congeladas) (De Figueiredo, 2001), o Brasil se destaca com um agente detentor de quase todos esses recursos em abundância, tendo na Amazônia um potencial imenso de riquezas ainda a ser descoberto.

---

de informações e quando os resultados parciais indicam alterações e correções de rumo do trabalho, exigindo consultas adicionais em outras referências bibliográficas.

Por tais características, como nos lembra Becker (2008), a região amazônica adquiriu um valor simbólico, pois, como um dos últimos grandes eldorados restantes (além dos fundos marinhos e da Antártica), representa uma oportunidade para a humanidade de utilização alternativa dos recursos naturais, assumindo um papel de centralidade no contexto de sustentabilidade do planeta. A exploração da floresta contribuiu para a expansão do capitalismo e segue tendo grande valor, sobretudo, como capital de realização futura e exercício de poder no campo científico. Portanto, a região é alvo de forte pressão externa que envolve mais do que apenas sustentabilidade, mas também interesses geopolíticos e econômicos.

Tais pressões podem constituir ameaças à gestão soberana da Amazônia, especialmente quando se considera a inserção das questões ambientais no escopo da segurança internacional, sobretudo, no último quarto do século XX. Nesse contexto, observa-se uma nova modalidade de se fazer geopolítica: “Trata-se menos da necessidade de conquistar territórios e mais da ênfase em múltiplas formas de pressão para influenciar a tomada de decisão sobre o uso dos territórios dos Estados soberanos.” (Becker, 2006, p. 225). Assim, “de forma velada, cria-se a possibilidade de intervenção em nome do bem comum. São duas as formas pelas quais as limitações à soberania podem se manifestar: adesão a acordos internacionais e condições estabelecidas em financiamentos externos e na cooperação internacional.” (Becker, 2006, p. 226).

De fato, o efetivo exercício de poder ou de domínio sobre um território está associado à capacidade de tomada de decisão sobre a sua apropriação e a construção do espaço geográfico. Para Sainté e Lämmle (2021), a soberania sobre um território é definida pelo poder de comando em uma sociedade politizada, na transformação da força coercitiva em poder de direito, permitindo a garantia da ordem social pelo Estado e do enfrentamento a outros Estados. Assim, a gestão soberana da Amazônia deve ser guiada pelos interesses legítimos de sua sociedade e não ficar atrelada a agendas exógenas.

A melhor forma de refutar declarações infundadas de potências internacionais que questionam a gestão soberana daquela região é comunicar ao mundo, de forma coerente, o quanto os países da região têm se esforçado para a proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Deve-se destacar, também, no caso amazônico, a relevância às ações de conservação e de preservação ambiental dos recursos naturais que assumiram dimensões significativas nas últimas décadas, ao ponto de serem amplamente consideradas nos planos de governo.

O grande desafio estratégico do Brasil será o de comunicar, ao mesmo tempo, nossa responsabilidade ambiental e a defesa “inegociável” de nossa soberania, demonstrando que não há incompatibilidade entre afirmação soberana e sensibilidade socioambiental. (Medeiros Filho, 2024). Muito pelo contrário. Para o reforço das ações de gestão soberana e sustentável da Amazônia é necessário considerar o desenvolvimento socioeconômico regional e seus reflexos no território como um fator determinante para a superação de vulnerabilidades internas e externas (Medeiros Filho, 2023).

Quanto mais medidas relacionadas à ocupação e à gestão do território, como a dotação de infraestruturas e ações voltadas para o desenvolvimento regional sustentável, maiores serão as possibilidades de sucesso na garantia do desenvolvimento, segurança e defesa nacionais, sobretudo, no caso de uma área internacionalmente importante como a Amazônia.

### **3 EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS**

Desde meados do século XX, foram executados alguns projetos de infraestrutura de grande porte para a integração da Amazônia ao restante do país e para o desenvolvimento de atividades produtivas na região, como a implantação da rodovia Transamazônica, das usinas hidrelétricas de Tucuruí e Balbina, da mineração de minerais metálicos em Carajás e dos projetos florestais e agropecuários em Jari, dentre outros (Santos, 2023).

Da mesma forma, no século XXI foram propostos para a região novos projetos de grande porte, principalmente no setor de energia e transportes, com investimentos públicos e privados, mantendo a lógica de incentivar o desenvolvimento regional. Entretanto, grande parte destes projetos não foram adiante conforme o planejado por contestações diversas de ordem socioambiental. Segundo Abramovay (2022), os grandes projetos possuem um viés otimista, pois seus proponentes costumam inflar os benefícios e subestimar os custos dado a precariedade de sua preparação e a minimizar os impactos na sua área de influência.

Não obstante o potencial de impactos socioambientais adversos, os projetos de infraestrutura contribuíram de forma fundamental para a consolidação da população na Amazônia, assim como o recente avanço da agricultura de alto teor tecnológico, que implantou a agroindústria no cerrado e adentrou para a transição desse bioma com o amazônico, especialmente no Mato Grosso, no sul do Pará e no oeste do Maranhão, consolidando, nessas áreas, a produção de *commodities* de grãos e a pecuária extensiva e intensiva (Becker, 2005; 2008; 2010).

Embora os esforços realizados na implantação de infraestrutura na Amazônia e para o aumento da presença do Estado, ainda se trata de uma região com baixa densidade demográfica pela sua dimensão continental. A formação de um território em rede não é um fenômeno fortemente estabelecido, pois o estabelecimento de cadeias produtivas e a presença de fixos e fluxos<sup>2</sup> dinâmicos não se verificam de forma solidificada. As conexões são frágeis, com a formação de ilhas urbanas, enclaves produtivos e baixa densidade rural, como consequência histórica dos baixos investimentos em infraestrutura e desenvolvimento regional (Becker, 2005; 2008; 2010).

Essa dinâmica também solidificou um palco de intensos conflitos pelo uso da terra entre produtores do agronegócio, garimpeiros, ambientalistas e comunidades tradicionais, com destaque ao tráfico de ilícitos de diversas tipologias e a escalada de ações violentas. Portanto, a região segue com graves problemas estruturais na esfera social, com grande parcela da população em situação de vulnerabilidade social, elevada violência urbana e de conflitos pela terra e ainda com impactos socioambientais resultantes de políticas públicas de planejamento falho. Tal quadro, segundo Costa (2024), ocorre pela ignorância das necessidades reais dos amazônidas e de aspecto apenas superficial e desconectados em grande parte de ações direcionadas à superação do subdesenvolvimento da região.

Assim, a Amazônia é palco de disputa entre diversos atores que têm papel de elevada influência no âmbito decisório, a destacar: a sociedade civil organizada, os governos e a cooperação internacional, que estão influenciando e até promovendo mudanças estruturais. Há embate de interesses que geram conflitos e dificuldades para a proposição e a gestão de políticas públicas de âmbitos diversos, em uma área que demanda uma série de medidas para consolidação do seu desenvolvimento (Becker, 2005).

Outro ponto marcante quanto às questões amazônicas envolve o processo de constituir seus recursos como capital natural em nível global, marcante em pelo menos duas grandes ações, segundo Becker (2005): internacionalizar a floresta e de integrar a Amazônia em escala continental. Ainda segundo a autora, a lógica de preservação e conservação da natureza foi reavaliada e revalorizada em duas vertentes, sendo uma delas originária no ambientalismo e a segunda sob a ótica de acumulação de recursos escassos para o futuro. A água como um recurso

---

<sup>2</sup> O espaço geográfico é constituído a partir de fixos e fluxos. Os elementos que estão fixos em cada local modificam a dinâmica local e regional, como, por exemplo, a instalação de uma infraestrutura. Os fluxos são as dinâmicas sociais que se estabelecem com resultado de ações diretas e indiretas nos fixos, ou seja, são as dinâmicas que se estabelecem construindo o espaço. Portanto, na instalação de infraestruturas (fixos), novos processos sociais se configuram (fluxos) e configuram uma nova dinâmica local e regional (Santos, 2002).

cada vez mais valorizado economicamente e a necessidade de sua manutenção por meios conservacionistas é um exemplo dessa lógica, assim como foi realizado com o “mercado do ar”, a partir das tentativas de estabelecer cotas de emissões de carbono para os países mais industrializados e poluidores e a manutenção das florestas naqueles que ainda as detêm.

Sob a ótica puramente ambientalista, surgem pressões contrárias ao desenvolvimento da Amazônia que contemplem grandes projetos de infraestrutura, mesmo que sejam elementos propulsores de desenvolvimento socioeconômico em escala local e regional. Por sua vez, os países desenvolvidos, sem exceção, detêm uma ampla rede de infraestruturas básicas (energia, transportes e comunicações) e de grande porte que promoveram seu crescimento ao longo da história. Em contraste, os países em desenvolvimento ainda enfrentam consideráveis lacunas nesse setor. As nações que almejam o ingresso nesse grupo de alto desenvolvimento devem considerar, nas suas prioridades, a necessidade de planejamento para investimentos maciços em infraestrutura.

É possível conciliar a conservação da floresta com a existência de empreendimentos de grande porte de infraestrutura, desde que no planejamento e operação haja orientação voltada para a sustentabilidade nos instrumentos de gestão do território e nas ferramentas de regulação das atividades, como o licenciamento ambiental. Em contraposição, na prática se verifica um embate entre os setores de meio ambiente e infraestrutura. Enquanto palco de conflitos cada vez mais acirrados, o debate sobre a Amazônia brasileira já deveria ter superado, há muito, a política de ocupação territorial por uma política de desenvolvimento integrado, que leve em consideração os milhões de habitantes que residem na floresta e nela exercem suas diversas atividades produtivas (Becker, 2005; 2008; 2010).

Para a superação de vulnerabilidades na Amazônia, são necessárias diversas medidas voltadas para a sua gestão soberana e sustentável. É preciso promover esforços de conectividade entre as diversas políticas públicas de infraestrutura, conservação ambiental, desenvolvimento socioeconômico e de ordenamento territorial. A implantação de infraestrutura é fundamental para promover melhorias nas condições de vida de milhões de pessoas que povoam a floresta em conciliação à conservação da Amazônia.

Por exemplo, na execução de obras de usinas hidrelétricas são consideradas no seu planejamento futuras intervenções do setor de transporte e a possibilidade de se construir eclusas? Há sinergia entre os planejamentos setoriais enquanto macro política de Estado? O planejamento do setor ambiental é integrado e considerado para investimentos em ações de

conservação associadas ao empreendimento, além do que é condicionado como mitigação no licenciamento ambiental? Essas são questões que permanecem em aberto e, em geral, não há articulação entre políticas públicas e o planejamento de diferentes setores, mesmo quando inseridos no contexto da gestão territorial local. Atualmente, não se identifica, ao menos com medidas voltadas à integração do planejamento de políticas públicas de médio e longo prazo, um órgão central de Estado que exerça tal função.

A implantação da UHE Belo Monte foi discutida desde, pelo menos, a década de 1970 e, até sua plena operação em 2019, não houve ações de Estado para associar essa estrutura à construção de eclusas e à instalação de hidrovias, com vistas a um desenvolvimento regional sustentável e planejado de forma intersetorial. Essa importante infraestrutura nacional poderia ser um fator dinamizador na região em grande escala para atrair investimentos concatenados com logística, agronegócio, mineração e outros, sem desconsiderar a mitigação de impactos socioambientais e a conservação da floresta. Tal falta de conexão de planejamento entre os setores citados acima, resulta em uma dinâmica de investimento macro orientada para a exportação de produtos primários (mineração, agronegócio e energia), atividades com baixa promoção do desenvolvimento, pois possuem frágeis vínculos com outras atividades econômicas e muitas vezes se tornam apenas atividades locais isoladas (Costa, 2024).

Embora o contexto amazônico seja repleto de desafios, há oportunidades para promoção de medidas direcionadas ao aprimoramento do planejamento de Estado, tendo como objetivo uma gestão soberana e sustentável na região. A sinergia entre as políticas públicas de infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento regional é fundamental para a segurança da Amazônia. As ações ilegais, como queimadas, garimpo, extrativismo e diversos tipos de contrabando, podem ser mitigadas na medida em que a população amazônica tenha acesso a oportunidades e aos serviços e infraestruturas que a sociedade moderna oferece para o bem-estar de seus cidadãos.

O investimento em infraestrutura tem sido percebido, sob a ótica dos movimentos ambientalistas, apenas como um agente negativo de uso dos recursos da Amazônia. Entretanto, sem a geração de recursos econômicos não é possível investir em medidas de conservação, sobretudo em um território de dimensões continentais. A coexistência de atividades produtivas com a conservação da floresta pode ser bem-sucedida e, no caso da UHE Belo Monte, implantada no Pará, essa análise poderá ser realizada nos próximos anos, à medida que a operação da usina se consolide, permitindo uma avaliação mais adequada.

#### **4 O CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE**

Os grandes empreendimentos de infraestrutura para a Amazônia foram planejados em meados do século XX, período no qual ainda não existiam as preocupações socioambientais atualmente verificadas, nem instrumentos adequados de gestão territorial. Contudo, as grandes obras mais recentes como a UHE Belo Monte foram implantadas na região sob um contexto já diferenciado, pois nas décadas de 1980/90 foram inseridas diversas medidas de mitigação de impactos e de compensação socioambiental, sobretudo, no âmbito do licenciamento ambiental e que ainda passam por constante revisão e aperfeiçoamento (Norte Energia, 2019). Neste aspecto, houve um grande avanço em direção a sustentabilidade, embora faça parte do processo a existência de controvérsias e questionamentos quanto à implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura e seu retorno, sobretudo, para a comunidade local.

De fato, algumas experiências sofreram severas críticas ambientais. Apenas no setor de geração de energia, são exemplos a implantação de algumas usinas hidrelétricas (Samuel, em Rondônia; Balbina, no Amazonas; e Tucuruí, no Pará) que geraram impactos ambientais que ainda repercutem no presente (Ferreira e Carvalho, 2021). Embora sejam usinas de geração de energia limpa e renovável, os danos socioambientais de grande magnitude criam grande resistência à implantação de novos empreendimentos deste porte.

Tal fato pode ser verificado na consulta ao Plano Decenal de Expansão de Energia 2031 da Empresa de Pesquisa Energética vinculada ao Ministério de Minas e Energia, pois não há para os próximos anos previsão de aportes significativos de energia no sistema interligado nacional advindos de hidroeletricidade. No planejamento até 2031 há a possibilidade de entrada no sistema elétrico de apenas 1.960 MW em oito usinas hidrelétricas, sendo apenas duas na região Norte: a usina de Tabajara no rio Ji-Paraná, em Rondônia, com potência de 400 MW, e a usina de Bem-Querer, no rio Branco, em Roraima, com potência de 650 MW (Brasil, 2022b).

Para a implantação da UHE Belo Monte, além das análises de mitigação de impactos previstas no licenciamento ambiental, foi criado um arranjo de governança específico voltado ao desenvolvimento sustentável do território: o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. Esse plano abrange os municípios da área de influência da usina e conta com a participação de órgãos de governo, comunidades locais e sociedade civil. A referida usina de energia hidráulica foi implantada na bacia hidrográfica do rio Xingu, no município de Altamira no Pará. É a maior hidrelétrica exclusivamente nacional em termos de potencial de

geração de energia, com 11.233 MW, com obra iniciada em 2010 e completamente finalizada em 2019.

O Plano Básico Ambiental no âmbito do licenciamento ambiental aplicou cerca de R\$ 6,3 bilhões em mais de cinco mil ações socioambientais nos municípios da área de influência do empreendimento nas áreas de educação, saúde, saneamento, transporte, reassentamento populacional e conservação ambiental a partir de 117 programas e projetos voltados ao desenvolvimento da região (Norte Energia, 2019).

De acordo com a Empresa de Pesquisa Energética (Brasil, 2018), os desafios que o setor elétrico enfrenta para a expansão hidrelétrica são relacionados às pautas socioambientais, dado que o grande potencial para instalação de novas usinas está na Amazônia, que detém 64% do potencial inventariado de energia hidráulica do país ainda não explorado, ressaltando que ainda existem bacias hidrográficas sem estudos, sobretudo, na parte ocidental da floresta. Tais dificuldades deve-se a grande presença de áreas protegidas ambientalmente, terras indígenas, quilombos e outras comunidades tradicionais.

O município de Altamira no Pará, local de instalação do barramento da UHE Belo Monte, está localizado na porção Sudoeste do Estado do Pará e possui mais de 126 mil habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2022. É o 241º município mais populoso do país e o 10º paraense. Em termos de emprego e renda, no ano de 2022, a população de Altamira no Pará apresentava salário médio mensal dos trabalhadores formais equivalente a 2,4 salários-mínimos, ocupando a 786ª posição no ranking nacional (entre 5.570 municípios) e a 23ª posição no ranking estadual (entre 144 municípios). Além disso, mais de 18,4% da população está ocupada formalmente (Brasil, 2024). Sob o aspecto econômico, o município de Altamira no Pará, o Estado do Pará e a União arrecadaram, apenas em 2023, um total de R\$ 197,6 milhões em Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH), em decorrência da operação da UHE Belo Monte. O valor é uma espécie de indenização a ser cobrada pelo uso da água para a geração de energia elétrica (Megawhat, 2024).

Alguns reflexos da instalação da hidrelétrica podem ser parcialmente observados no crescimento de Altamira no Pará, que, entre 2013 e 2023, triplicou suas receitas, passando de pouco mais de R\$ 200 milhões anuais para cerca de R\$ 600 milhões. Esse aumento foi, em grande parte, impulsionado pela instalação e posterior operação de uma infraestrutura de grande porte. Tal dinâmica se justifica pela arrecadação gerada pela usina, pela consolidação de outras atividades econômicas, bem como pela atração populacional decorrente das obras, da criação

de empregos qualificados, do aumento da massa salarial – superior à média regional – e da oferta local de serviços diversificados.

Altamira no Pará também foi dotada de uma série de infraestruturas básicas de educação, saúde e segurança pública, conforme condicionantes para a instalação do empreendimento em atendimento ao licenciamento ambiental. Essas medidas apresentam reflexo direto em indicadores sociais como a mortalidade infantil, que foi reduzida de quase 21 óbitos por mil nascidos vivos em 2013 para menos de 14 óbitos em 2022, ou seja, uma redução de cerca de 34% em apenas nove anos (Brasil, 2024).

No que se refere à dinâmica do PIB per capita de Altamira no Pará entre 2010 e 2021, observou-se um crescimento de aproximadamente R\$ 8 mil, em 2010, no início da implantação da usina, para cerca de R\$ 37 mil no auge das obras, em 2014. Após a desmobilização do pessoal, contudo, houve retração, com o indicador caindo para cerca de R\$ 24 mil em 2019. Já após a consolidação e operação do empreendimento, o PIB per capita ficou em torno de R\$ 26,5 mil em 2021. Portanto, em termos de movimentação monetária, houve expressivo crescimento do PIB per capita para o período, demonstrando o dinamismo da economia local e a absorção de serviços mais refinados e qualificados na região (Brasil, 2024).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Ensino Fundamental é um indicador de resultado da educação, englobando fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações. Em Altamira no Pará, o IDEB das séries iniciais e das séries finais do ensino fundamental apresentaram crescimento de 3,3 e 3,6 para 5,3 e 4,9 respectivamente de 2005 a 2021. Houve melhoria desse indicador desde o início da implantação do empreendimento até a sua plena operação, podendo ter ocorrido por contribuição dos efeitos advindos da usina (FGV, 2024).

O número de médicos por mil habitantes aumentou substancialmente em Altamira no Pará de 2010 a 2023, passando de 1,6 para 2,6. Tal incremento positivo pode ter relação com a instalação da UHE Belo Monte, tendo em vista que foram destinados recursos para compensações socioambientais no licenciamento, com criação de mais infraestruturas de saúde e a atração de profissionais para prestar serviços na área médica, em decorrência do aumento da renda e da circulação monetária na região, demandando esse tipo de atendimento especializado (FGV, 2024).

A instalação da UHE Belo Monte possivelmente induziu uma grande transformação no município de Altamira no Pará. Os indicadores socioeconômicos recortados nesse artigo

apresentaram variação positiva ao longo da última década, período do início das obras até a plena operação da infraestrutura de grande porte. Tal contexto tem provável relação com a precariedade e insuficiência de políticas públicas com capacidade de transformar crescimento em desenvolvimento. Contudo, esta constatação deve ser investigada de forma mais aprofundada a partir da análise de uma gama maior de indicadores e ainda a partir de uma série histórica de maior amplitude temporal, quando a usina já estiver há mais tempo em operação e seus efeitos consolidados no território.

Contudo, mesmo com um investimento da ordem de US\$ 10 bilhões para a construção da usina, o projeto gerou uma série de conflitos sociais e ambientais. Observam-se lacunas nos arranjos de governança, especialmente quanto a um planejamento de Estado integrado entre diferentes setores, que pudesse potencializar os benefícios locais e regionais. Isso é particularmente evidente em territórios que atuam apenas como receptores de investimentos, sem exercer influência sobre a implantação do projeto e, portanto, sem incorporar o desenvolvimento local como uma premissa essencial da iniciativa (Pinto e Teixeira, 2023).

Embora os indicadores socioeconômicos apresentados de Altamira no Pará tenham evoluído positivamente desde o início da obra até a operação da UHE Belo Monte, o empreendimento foi planejado seguindo apenas um plano setorial de energia, sem considerar a intersectorialidade com outros temas pertinentes para o desenvolvimento regional como planejamentos de transporte e territorial. Não houve planejamento de uma ação de Estado de temas intersectoriais para potencializar os aspectos positivos de um empreendimento de grande porte. Tal ponto se reflete na literatura recente que tece diversas críticas sobre a usina, apontando de forma geral para benefícios voltados principalmente para agentes externos à Amazônia.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho apresentou considerações sobre a implantação de empreendimentos de infraestrutura de grande porte na Amazônia e seus reflexos para o desenvolvimento da região. Como estudo de caso, foi analisada a instalação, na última década, da UHE Belo Monte, no município de Altamira no Pará.

Ao potencializar a arrecadação municipal a usina de energia contribuiu positivamente para o desempenho dos indicadores socioeconômicos, tais como: diminuição da mortalidade infantil; melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; aumento da oferta do número de médicos por mil habitantes; e aumento da arrecadação municipal e do PIB per capita.

Nesse contexto, a instalação de uma infraestrutura de grande porte pode ser uma ação indutora de desenvolvimento, aspecto fundamental para a segurança e defesa da Amazônia ao promover novas dinâmicas no território.

Não obstante, há uma série de questionamentos quanto à viabilidade de grandes obras na Amazônia, tomando por base a preocupação com a conservação da floresta e os impactos adversos para a população local. Essa posição tem apoio de agentes internos e externos, em muitos casos lastreado por discursos internacionais de securitização, sem levar em conta os interesses nacionais e a necessidade de avançar no desenvolvimento regional para a melhoria na qualidade de vida da população amazônica, que pode ser promovido em associação com a conservação da floresta.

O Estado brasileiro deve considerar em alta relevância atuar em ações para a segurança da Amazônia, apontando a sua importância pela sua biodiversidade e reserva de recursos naturais em diálogo a uma gestão soberana e sustentável da região, incluindo nesse aspecto a necessidade de desenvolvimento regional. Cabe enfatizar que esse patrimônio natural é de responsabilidade de gestão dos países que o detém em seu território e que possuem capacidade institucional para manter esse ativo conservado. Os países e atores que questionam a capacidade do Brasil de gerir e conservar a Amazônia, em geral, não adotam em seus próprios territórios as mesmas medidas que exigem.

A implantação de infraestrutura não implica necessariamente em destruição da floresta, mas uma oportunidade de melhoria da gestão territorial, possibilitando a destinação de recursos para combate a ilícitos e a criação de atividades socioeconômicas sustentáveis. É preciso romper com a dicotomia “desenvolvimento x preservação” e rumar para a união de fato dessas agendas, afirmando-se que não há incompatibilidade entre afirmação soberana e sensibilidade socioambiental. O desenvolvimento de infraestruturas básicas na Amazônia são fundamentais para a garantia da soberania nacional e a formulação de estratégias para a segurança regional.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. Editora Elefante, 108 páginas, junho de 2022. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Mh96EAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=%22infraestrutura%22%2B%22desenvolvimento%22%2B%22impacto%22%2B%22amazonia%22&ots=986fnfhs92&sig=IQh2N3tW5uQh->

TP5haiPWnAk3j8#v=onepage&q=%22infraestrutura%22%2B%22desenvolvimento%22%2B%22impacto%22%2B%22amazonia%22&f=false. Acesso em: 16 set. 2024.

BECKER, Bertha. **Geopolítica da Amazônia**. Dossiê Amazônia Brasileira I, Estudos Avançados 19 (53), 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/54s4tSXRLqzF3KgB7qRTWdg/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BECKER, Bertha. **Amazônia: desenvolvimento e soberania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ed.) Brasil, o estado de uma nação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA, 2006, p. 199-250.

BECKER, Bertha. **Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas**. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.- abr. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bgoeldi/a/d4vc5x595k5mJZfnMNNPKTs/#>. Acesso em: 21 set. 2024.

BECKER, Bertha; STENNER, Claudio. **Um Futuro para a Amazônia**. São Paulo: Editora Oficina de Textos. Série Inventando o Futuro, vol. 1, 150 páginas, 2008. ISBN 978-85-86238-77-2. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=5Og8BAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=%22amaz%C3%B4nia%22%2B%22bertha+becker%22&ots=4hoxVbcaPV&sig=JbpmfBubVaCit-YbnXBr4nG3RZw#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 12 ago. 2024.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **A Amazônia, Sustentabilidade e Soberania: estabelecendo a Arena para os debates durante a COP 30 em Belém. Paper do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, 2024, Volume 1, Nº 1 (Edição 572), ISSN 15169111.**

DE FIGUEIREDO, Rodolfo Antônio. **Desenvolvimento Sustentável: Paradigma ou Ocaso? Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração de Empresas Padre Anchieta, Ano II - Nº 4 - Agosto/2001**. Disponível em: <https://revistas.anchieta.br/index.php/Revistanalise/article/view/360>. Acesso em 10 out. 2024.

DOURADO, Simone; RIBEIRO, Ednaldo. Metodologia Qualitativa e Quantitativa. In: MAGALHÃES JÚNIOR, Carlos Alberto de Oliveira; BATISTA, Michel Corsi (Org.). **Metodologia da Pesquisa da Educação e Ensino de Ciências**. 2ª Edição, Ponta Grossa/PR: Atena, 2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Magalhaes-Junior/publication/370364182\\_Metodologia\\_da\\_Pesquisa\\_em\\_Educacao\\_e\\_Ensino\\_de\\_Ciencias/links/644c3dd797449a0e1a645b35/Metodologia-da-Pesquisa-em-Educacao-e-Ensino-de-Ciencias.pdf#page=15](https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Magalhaes-Junior/publication/370364182_Metodologia_da_Pesquisa_em_Educacao_e_Ensino_de_Ciencias/links/644c3dd797449a0e1a645b35/Metodologia-da-Pesquisa-em-Educacao-e-Ensino-de-Ciencias.pdf#page=15). Acesso em: 01 jun. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (Brasil b). **Plano Decenal de Energia 2031**. Ministério de Minas e Energia. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2031>. Acesso em: 29 ago. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (Brasil). **Potencial dos Recursos Energéticos no Horizonte 2050**. Série Recursos Energéticos, Nota Técnica PR 04/18. Ministério de Minas e Energia. Rio de Janeiro, setembro de 2018. Disponível em: [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico-416/NT04%20PR\\_RecursoEnergeticos%202050.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico-416/NT04%20PR_RecursoEnergeticos%202050.pdf). Acesso em: 29 ago. 2024.

FERREIRA, Lindomayara França; CARVALHO, Cynthia Xavier de. **Hidrelétricas na Amazônia**: uma discussão dos impactos de Belo Monte à luz do licenciamento ambiental. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista Tempo do Mundo**, n. 27, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13342>. Acesso em: 20 set. 2024.

FERREIRA, Luís Fernando Tavares; CABRAL, André Luiz do Nascimento; FRANCHI, Tássio. **A Securitização na Tríplice-Fronteira Brasil-Colômbia-Peru e o Papel do Exército Brasileiro na Região**. **Revista de Ciências Militares**, vol. V, nº 1, maio 2017. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/36064>. Acesso em: 22 set. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **FGV Municípios**: informação e conhecimento para a gestão municipal. Plataforma de dados municipais. Disponível em: <https://municipios.fgv.br/>. Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Censo Demográfico 2022**. Portal eletrônico do Censo Demográfico. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 24 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Portal Cidades**. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/altamira.html>. Acesso em: 08 jul. 2024.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso**: uma estratégia de pesquisa. Capítulo 2: **Aspectos da Estratégia de Pesquisa de um Estudo de Caso**, pág. 8-17. Editora Atlas, São Paulo, 2006.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **A Natureza das Ameaças na Pan-Amazônia**. Centro de Estudos Estratégicos Del Ejército Del Perú – CEEP, dezembro/2023. Disponível em: [https://ceep.mil.pe/wp-content/uploads/2023/12/PDF-A-natureza-das-ameac%CC%A7as-na-Panamazo%CC%82nia-Oscar-Medeiros-F\\_20-dic.pdf](https://ceep.mil.pe/wp-content/uploads/2023/12/PDF-A-natureza-das-ameac%CC%A7as-na-Panamazo%CC%82nia-Oscar-Medeiros-F_20-dic.pdf). Acesso em: 05 jun. 2023.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Por uma geopolítica sustentável para a Amazônia**: soberania, segurança e desenvolvimento. *Diálogos Soberania e Clima*. v. 3, nº 3, 2024, p. 38-49. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Revista-Dialogos-Soberania-e-Clima-Setembro-2024.pdf>. Acesso em: 04 dez 2024.

MEGAWHAT. **Belo Monte pagou R\$ 197,6 milhões de royalties em 2023**. Editorial Megawhat, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://megawhat.energy/geracao/hidrica/belo-monte-pagou-r-1976-milhoes-de-royalties-em-2023/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

NORTE ENERGIA. **UHE Belo Monte**: geração de energia e desenvolvimento sustentável para o crescimento do Brasil. Canal de Notícias: Fique por dentro das últimas notícias da Norte Energia, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/noticias/uhe-belo-monte-geracao-de-energia-e-desenvolvimento-sustentavel-para-o-crescimento-do-brasil-1009>. Acesso em: 05 set. 2024.

PAIM, Rodrigo de Almeida. **Segurança e Defesa na Faixa de Fronteira Amazônica**: Contribuição do Programa Calha Norte. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 36, n. 78, p. 40-65, set./dez. 2021 – ISSN 0102-1788. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1213>. Acesso em: 05 abr. 2024.

PINTO, Daniela Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Uma Abordagem Territorial para o Gerenciamento de Projetos de Infraestrutura**: o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, Pará, Brasil. Cad. EBAPE.BR, 21 (5), 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/sJFP3jHn9ZWGNjstVG9tmDF/?lang=pt#>. Acesso em: 16 set. 2024.

SAINTÉ, Guerby; LÄMMLÉ, Luca. **Soberania territorial em disputa**: o caso da intervenção da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti e seus impactos no território. **Revista Geosp**, v. 25, n.2, e-181541, 2021, ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/geo/a/T3cbcSFQSGjkb3z5FvbWw8R/#>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SANTOS, Antonio dos; RIBAS, Lídia Maria. **Vertente Geopolítica nas Políticas Públicas para a Amazônia**. XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Anais Eletrônicos 2021 – ISBN 978-65-996227-0-0. Disponível em: [https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1626302493\\_ARQUIVO\\_2f0048180a930ff13c5ebecaf40069c9.pdf](https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1626302493_ARQUIVO_2f0048180a930ff13c5ebecaf40069c9.pdf). Acesso em: 05 abr. 2024.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4ª Edição. São Paulo/SP. Editora da Universidade de São Paulo, p. 61-62, 2002.

SANTOS, Rozana Correa. **Segurança Nacional e Desenvolvimento**: A Política Rodoviária na Amazônia (1964-1985). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Amazonas, Manaus/AM, 2023. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/9477>. Acesso em: 05 abr. 2024.



# **Vetores Aéreos Não Tripulados nas Forças Aéreas: um estudo comparativo sobre a implementação de drones de combate**

**Unmanned Combat Aerial Vehicles in Air Forces: a comparative study on the implementation of combat drones**

**Vehículos Aéreos de Combate no Tripulados en las Fuerzas Aéreas: un estudio comparativo sobre la implementación de drones de combate**

**Véhicules Aériens de Combat Non Pilotés dans les Forces Aériennes : une étude comparative sur la mise en œuvre des drones de combat**

**Data de submissão:** 7 de março de 2025

**Data de aprovação:** 29 de abril de 2025

---

Antonio Henrique Lucena Silva\*  
Marco Túlio Freitas\*\*

## **Resumo**

Este trabalho analisa a implementação de UCAVs (do inglês, *Unmanned Combat Aerial Vehicles*) pelas forças aéreas internacionais, com foco nos países que se destacam na produção e no emprego desses drones: Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido, França, Israel, Turquia e Taiwan. A pesquisa adota uma abordagem comparativa e exploratória, utilizando análise de dados estatísticos e documentais para examinar os casos selecionados. O estudo investiga como a incorporação dos UCAVs impacta as doutrinas militares e o emprego operacional dessas aeronaves. Além disso, ao avaliar a estratégia de suas forças aéreas, busca-se extrair lições e reflexões para a Força Aérea Brasileira, considerando a tendência crescente de modernização militar no cenário internacional.

**Palavras-chave:** UCAVs; forças militares internacionais; doutrina de emprego; Força Aérea Brasileira.

---

\* Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestrado em Ciência Política pela mesma instituição e Doutorado em Ciência Política, na área de Estudos Estratégicos, pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua na área de Ciência Política e Relações Militares Internacionais.

\*\* Graduado em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004); mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2008) e doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (PPGCM).

### **Abstract**

This study analyzes the implementation of UCAVs (Unmanned Combat Aerial Vehicles) by international air forces, focusing on countries that stand out in the production and deployment of these drones: the United States, Russia, China, the United Kingdom, France, Israel, Turkey, and Taiwan. The research adopts a comparative and exploratory approach, using statistical and documentary data analysis to examine the selected cases. The study investigates how the incorporation of UCAVs impacts military doctrines and the operational use of these aircraft. Additionally, by assessing the strategies of these air forces, the research aims to extract lessons and insights for the Brazilian Air Force, considering the growing trend of military modernization in the international arena.

**Keywords:** UCAVs; international military forces; employment doctrine; Brazilian Air Force.

### **Resumen**

Este trabajo analiza la implementación de UCAVs (del inglés, vehículos aéreos de combate no tripulados) por parte de las fuerzas aéreas internacionales, con enfoque en los países que se destacan en la producción y el uso de estos drones: Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia, Israel, Turquía y Taiwán. La investigación adopta un enfoque comparativo y exploratorio, utilizando el análisis de datos estadísticos y documentales para examinar los casos seleccionados. El estudio investiga cómo la incorporación de los UCAVs impacta en las doctrinas militares y en el empleo operativo de estas aeronaves. Además, al evaluar las estrategias de sus respectivas fuerzas aéreas, se busca extraer lecciones y reflexiones para la Fuerza Aérea Brasileña, considerando la tendencia creciente de modernización militar en el escenario internacional.

**Palabras clave:** UCAVs; fuerzas militares internacionales; doctrina de empleo; Fuerza Aérea Brasileña.

### **Résumé**

Ce travail analyse la mise en œuvre des UCAVs (de l'anglais, *Unmanned Combat Aerial Vehicles*) par les forces aériennes internationales, en se concentrant sur les pays qui se distinguent dans la production et l'utilisation de ces drones : les États-Unis, la Russie, la Chine, le Royaume-Uni, la France, Israël, la Turquie et Taïwan. La recherche adopte une approche exploratoire, en utilisant l'analyse de données statistiques et documentaires pour examiner les cas sélectionnés. L'étude explore comment l'intégration des UCAVs influence les doctrines militaires et l'emploi opérationnel de ces aéronefs. En outre, à travers l'évaluation des stratégies de ces forces aériennes, l'objectif est d'en tirer des leçons et des réflexions pour la Force aérienne brésilienne, compte tenu de la tendance croissante à la modernisation militaire sur la scène internationale.

**Mots-clés:** UCAVs; forces militaires internationales; doctrine d'emploi; Force Aérienne Brésilienne.

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com Clausewitz (2010), a guerra é a continuação da política por outros meios. A partir dessa compreensão, é possível extrair algumas considerações, como o fato de que o conflito é o meio para a mudança pelo qual diversos Estados se usam da violência em nome dos seus objetivos. Entretanto, ao longo da história, os meios de violência empregados no conflito sofreram severa influência da tecnologia. Entre o uso de mosquete e a construção de armas nucleares, a tecnologia é um ponto vital e central nas forças militares ao redor do mundo, sendo assim, o incremento da produção das aeronaves não tripuladas entra em discussão no cenário internacional vigente.

O emprego de drones de combate não é algo inédito e, tomando por base as guerras recentes - como a russo-ucraniana e Nagorno-Karabakh -, é possível perceber que sua utilização é cada vez mais intensa e crescente. A aplicabilidade de UCAVs (*unmanned combat aerial vehicle*) pelas forças militares internacionais demonstra como eles contribuem de forma efetiva e eficientes nas missões, sendo menos onerosos, além de oferecer menor risco de perdas humanas. Embora, como mencionado, não seja visto como inédita, a utilização da tecnologia na produção de aeronaves remotamente pilotadas enseja sucessivas atualizações quanto à implementação e às capacidades destes equipamentos. Isto posto, teorias que aludem sobre o poder aéreo acerca da atuação de drones são ainda relativamente insuficientes. Por conseguinte, de acordo com Rosa (2020), a crescente influência de veículos aéreos não tripulados em confrontos deve ser levada em consideração em futuros debates sobre o tema.

Nesse cenário, revisões doutrinárias e teóricas são basilares ao entendimento e definição do papel destes equipamentos pelas forças militares. A partir de Vicente (2013), a noção de uma Guerra Aérea Remota (GAR) aparece com exponencial força, visto que estabelece novos parâmetros estratégicos aos Estados, como os benefícios operacionais deste emprego e a ampliação da dissuasão a possíveis inimigos. Neste sentido, pela complexidade do tema e as possibilidades dele decorrentes, faz-se essencial analisar e compreender o uso dos drones de combate na atualidade, em especial por parte das forças aéreas ao redor do globo, sendo este um dos enfoques deste trabalho. Destarte, a pergunta central que norteia este *paper* é a seguinte: como as Forças Aéreas estão integrando os drones de combate e quais são os impactos em suas doutrinas?

Por meio do método comparativo, somado ao estudo exploratório e à análise de documentos oficiais e estatísticos, o presente trabalho tem como objetivo analisar a

implementação de drones de combates pelas forças militares nos países listados abaixo, além das doutrinas empregadas por esses países, a fim de fazer um levantamento das tendências internacionais quanto ao uso de veículos aéreos não tripulados em conflitos - e, assim, concatenar informações e reflexões relevantes para a Força Aérea Brasileira.

*A priori*, é necessária uma delimitação quanto à nomenclatura utilizada. Tem-se, é claro, os UCAVs (*Unmanned Combat Aerial Vehicle*) e UAV (*Unmanned Air Vehicle*), sendo UCAVs, equipamentos propriamente mais ofensivos do que os UAVs, os quais são componentes do mesmo objeto: sistemas aéreos não-tripulados, logo, UAS (*Unmanned Air System*). Por conseguinte, ao contextualizarmos esses sistemas no cenário brasileiro, empregamos a terminologia: Sistema de Aeronave Remotamente Pilotado (SARP).

O artigo está dividido da seguinte forma: inicialmente tratamos da ascensão dos drones na contemporaneidade. Na parte seguinte, tem-se uma apresentação das doutrinas e orientações de emprego de drones por algumas nações, cujas bases teóricas serão as que norteiam a análise dos UCAVs empregados pelas Forças Aéreas de oito países ao redor do globo: China, França, Reino Unido, Rússia, Turquia, Estados Unidos, Israel e Taiwan. A escolha dessas Forças Aéreas em específico deve-se ao seu protagonismo na implementação dos drones de combate em missões e ao seu arsenal, ou seja, os oito países supracitados e analisados neste paper são os que mais se destacam, globalmente, quanto ao desenvolvimento de sua capacidade produtiva na atualidade. Na seção posterior, reunimos as seguintes categorias para extrair lições para a Força Aérea Brasileira: 1) Investimento em capacidade produtiva e autonomia tecnológica; 2) Adaptação Doutrinária Específica para UCAVs; 3) Modernização do Arsenal e Diversificação de Missões; 4) Treinamento e Capacitação Operacional; 4) Cooperação Internacional e Aprendizado Compartilhado; 5) Posicionamento Estratégico no Cenário Internacional. Por último, tecemos as inferências dos dados levantados nas considerações conclusivas.

Para iniciar esta análise, portanto, traçamos a relevância e a aplicação evolutiva de veículos que armamentos desse tipo possuem na literatura.

## **2 PODER AÉREO: A ASCENSÃO DOS DRONES**

Recentemente, tivemos um novo debate inaugurado pelo uso de drones em conflitos. O emprego de UCAVs terminou revolucionando a forma como a arma aérea é utilizada e pensada, trazendo a redução do risco de perda de pilotos. Os operadores de drones, como são chamados, trabalham fora do ambiente de conflito, enquanto outros estão a milhares de quilômetros de

distância de uma das 12 bases que controlam drones *Predator* e *Reaper* da Força Aérea dos Estados Unidos, como analisado por Franceschi-Bicchierai (*apud* Wilcox, 2015). Mir e Moore (2019) realizam uma revisão da literatura sobre o uso de drones e mostram como houve um aumento exponencial dos trabalhos dedicados ao seu estudo. A produção científica dos autores foca no uso dessas aeronaves para contrainsurgência, contraterrorismo e trazem contribuições sobre a aplicação de UCAVs para ameaças assimétricas e contra insurgentes (Mir; Moore, 2019).

Andrea Gilli e Mauro Gilli (2014) realizaram um levantamento sobre a capacidade produtiva dos países na produção de drones. Os autores esclarecem que, apesar do (falso) consenso de que as tecnologias militares de aeronaves remotamente pilotadas se difunde de forma fácil no sistema internacional e na era da globalização, sendo um possível catalisador de conflitos, as evidências apontam ao contrário e até mesmo países como EUA, Reino Unido, França e Alemanha enfrentam dificuldades na sua produção. Projetar, desenvolver, e fabricar sistemas avançados de armas requer laboratórios, instalações de teste e produção, *know-how* e experiência que não são facilmente adquiridos; além disso, a adoção de inovações militares requer tanto elementos organizacionais como suporte de infraestrutura.

Os autores testaram a sua hipótese de difusão de tecnologias como as *loitering attack munitions* (LAMs), drones de vigilância e reconhecimento e os UCAVs e chegaram a conclusão que a difusão de tecnologias, da forma como apresentado no levantamento da pesquisa dos autores, ainda não tem condições de alterar de forma significativa a redistribuição de poder global (Gill; Gill, 2014). Esse entendimento dos autores pode ser uma explicação para se compreender que os países que utilizam os drones de combate ainda estejam em número reduzido (ver tópico 3 para os estudos de caso). No entanto, a tendência é que eles sejam mais empregados tanto no setor civil quanto militar: Michael J. Boyle (2020) argumenta que vivemos na “era dos drones”. Boyle trata das mudanças estratégicas que os UAVs têm trazido e como isso mudará a dinâmica das guerras, das crises humanitárias e das operações de paz, representando novos desafios para a segurança dos países devido aos novos desenvolvimentos de tecnologias *stealth* com capacidade de “furar” as defesas aéreas (Boyle, 2020, p.267).

Atualmente, houve o desenvolvimento de duas doutrinas: a da autonomia dos drones em relação à dependência humana e a doutrina de ataque, sendo esta a principal quanto aos drones estudados (Rezende, 2018).

Eventos históricos mais recentes ajudam a comprovar tal afirmação, a Guerra de Nagorno-Karabakh comprovou a habilidade e o poder decisivo dos drones dentro do conflito. Importante citar que a tecnologia de drones de combate era exclusivamente desenvolvida pelos norte-americanos, porém com o passar dos tempos novos desenvolvedores foram surgindo, como por exemplo: Turquia e Israel. Os turcos patentearam o drone *Baykar Bayraktar TB2*; os israelenses, o sistema de munição autônoma, *Harop* - ambos decisivos no conflito entre Armênia e Azerbaijão. Ambos os armamentos representaram uma mudança de página no confronto e um marco para a utilização dos drones de combate (Freire, 2022).

No conflito mais recente, a guerra russo-ucraniana, vale observar o papel primordial que os drones assumem. Os veículos aéreos não tripulados conseguem, “[...] cumprir várias tarefas e atingir vários objetivos nos campos estratégico, operacional e tático” (Oliveira, 2022 p. 12). Tanto Rússia, quanto Ucrânia conseguem empregar os drones em uma série de parâmetros que há meio século era inimaginável. Drones estes que, entre suas diversas funções, cabe destacar, principalmente, a “vigilância e aquisição de alvos; a realização de ataques às instalações e tropas no terreno, utilizando-se de mísseis altamente precisos, ou bombas guiadas ou até mesmo sendo empregados como um próprio armamento – tática dos drones suicidas”. (Oliveira, 2022, p.12).

Contudo, o que devemos focar na tendência de evolução dos drones ao longo dos conflitos citados, que assumem um papel protagonista e primordial nos conflitos modernos - a cada conflito isso se mostra; mas não apenas em cada confronto, mas também nas interpretações das forças militares de cada nação e o como elas, mesmo sem viverem guerras, adaptam suas forças neste sentido (Oliveira, 2022). Em seguida, trataremos do levantamento das doutrinas e dos estudos de caso das operações dos drones de combate.

### **3 UCAVs EMPREGADOS POR FORÇAS AÉREAS**

Visando analisar como as forças aéreas internacionais empregam e absorvem as aeronaves remotamente pilotadas, em especial UCAVs, o levantamento de dados foca no estudo de caso de alguns países específicos. Entre eles, Estados Unidos, China, Rússia e Reino Unido, que se apresentam como as quatro potências com maior orçamento de defesa em 2024 (IISS, 2025). Além desses, França por se situar no contexto internacional com perspectivas de desenvolvimento exponencial de UAVs; Turquia e Israel, por se consolidarem na atualidade

como fortes produtores de drones no contexto internacional; e, por fim, Taiwan, em especial pelas recentes tensões estabelecidas com a China na atual conjuntura.

Apesar do reconhecimento de que os Estados mencionados não são os únicos a empregarem drones de combate ou se destacarem em contexto geopolítico ou de produção industrial de UAVs, esses formam o escopo a ser utilizado para estudo doutrinário e de emprego devido ao seu investimento de longo prazo, considerando sua capacidade produtiva.

### 3.1 DOCTRINAS E ORIENTAÇÕES DE EMPREGO

A adaptação das doutrinas militares, em particular da doutrina da força aérea, dos países em relação ao emprego de drones parece acontecer de maneira gradual, visto que há dificuldade de encontrar documentos oficiais que façam menções claras ao emprego de veículos aéreos remotamente pilotados, sendo ainda mais específica a alusão a UCAVs. Neste sentido, a análise de documentos oficiais ou fontes que versam sobre esses são essenciais para compreensão de como a sociedade internacional tem empregado e orientado o uso destes equipamentos remotos de cunho ofensivo.

No caso do Reino Unido, há publicação do Ministério de Defesa sobre doutrina de sistemas aéreos não tripulados de 2017. Segundo o documento, em meados de 2010 a força aérea nacional estava se adaptando à operação da sua ainda pequena frota *Reaper*, de forma que a construção de uma doutrina veio a acontecer em 2011, com o levantamento de documentos existentes. Além disso, o documento também traz a intenção britânica de substituir o modelo de UCAV *Reaper* pelo *Protector* e, apesar da previsão de operacionalizar a mudança em meados de 2020, informações publicadas no site da força aérea ratificam que este novo modelo será implementado apenas em 2024 (RAF, 2023). Porém, um dos pontos-chave trazidos pela doutrina é que o modelo operado pela RAF, o *Reaper*, é empregado do mesmo modo que um veículo pilotado (United Kingdom, 2017). Recentemente, o país enfatizou que a doutrina britânica sobre drones militares enfatiza o seu papel complementar às forças tripuladas, garantindo sempre a supervisão humana em ações de combate (Reino Unido, 2022).

Por sua vez, a doutrina comum da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para operações aeroespaciais menciona que sistemas aéreos remotamente pilotados agregam flexibilidade e eficiência, e que devem ser empregados de forma similar aos equipamentos pilotados. Nesse caso, cabe menção ao *Reaper* ser considerado um drone de classe III, com

categoria de combate e emprego estratégico, ao passo que o *Hermes* 450, por exemplo, se enquadra na classe II em emprego e categoria tática (OTAN, 2016).

No que tange a Força Aérea da França, em pesquisa exploratória, não foi localizado documento doutrinário sobre a implementação de UAVs ou UCAVs, mas a inovação militar é um ponto objetivado pelo país, que menciona drones em sua visão estratégica para a força militar (Armee de L'air & de L'Espace, 2022).

Em contrapartida, no documento de estratégia militar da China, os armamentos não tripulados ganham referência como uma categoria de crescente sofisticação, visto que a informatização e a revolução nos assuntos militares crescem (Huang, 2021). O documento de Defesa Nacional da China na Nova Era também reforça a ideia anterior, pontuando o arsenal remoto como uma tendência na atualidade (Li, 2019).

A Força Aérea de Taiwan, contudo, não faz alusão a UCAVs como um de seus armamentos em seu portal virtual, onde são reportados modelos utilizados de *fighters*, *trainers* e outros veículos aéreos. Esses equipamentos não tripulados, portanto, parecem estar sob responsabilidade de outras forças militares.

O caso russo, por sua vez, expressa um interesse recente na ampliação do uso de drones com objetivo estratégico por parte das forças militares. Apenas em meados dos anos 2010, a Rússia deu início à produção do modelo *Forpost*, com composição israelense e, principalmente a partir de seu bem-sucedido emprego na Síria e Donbass, investiu na integração dos drones como meio para obter informações e dados úteis nas missões militares. O envolvimento do país com a indústria de UAVs israelense foi, portanto, basilar à modernização do arsenal russo, visto que os modelos de drones empregados anteriormente eram sistemas herdados da URSS com algumas atualizações (Howard; Czekaj, 2019).

Nesse sentido, o legado soviético perdurou por um longo período até as ondas recentes de modernização. A utilização de UAVs e UCAVs na recente invasão ucraniana, segundo o especialista Roger McDermott, segue a linha de atuação convencional das forças armadas russas, com subutilização de recursos de alta tecnologia (McDermott, 2022). A recente ênfase dada pelo governo Putin à modernização militar expressa o entendimento das ameaças aeroespaciais como exponenciais, de forma que UAVs podem ser utilizados para contra-atacar outros veículos aéreos não tripulados. A previsão é, portanto, que os cenários de combate envolvam cada vez mais drones (Howard; Czekaj, 2019).

A Força Aérea de Israel historicamente obtém excelentes resultados na operação de UAVs em confrontos, de forma que a expectativa é de ampliação deste emprego, bem como

adaptação estratégica da força (Rodman, 2010). As operações na Faixa de Gaza, por exemplo, levaram à implementação dos equipamentos ao patamar de sustentabilidade operacional, com integração de desenvolvimento tecnológico, tático e normativo (Borg, 2021). O desenvolvimento de uma doutrina quanto ao emprego de drones é, portanto, necessário e basilar ao país. No entanto, por ser considerado um país permeado por tensões geopolíticas, a divulgação dessas orientações de implementação esbarra na sua tendência a mantê-las privadas (Rodman, 2010). Desta forma, documentos doutrinários e outras orientações não foram facilmente encontradas para análise comparativa. Com a guerra em Gaza, Israel passou a fazer uso de drones de combate contra o grupo Hamas. No território palestino, as IDF usaram osUCAV para ataques táticos, em combinação com mísseis antitanque. A guerra evidenciou que a tecnologia e os conceitos de emprego de drones avançaram mais rapidamente do que o treinamento das tropas, exigindo aprendizado em combate. Israel adotou uma abordagem mais pragmática e experimental, sem uma doutrina rígida, mas com alto grau de integração tática dos drones em combate (RUSI, 2024).

A utilização turca deUCAVs ganha destaque exponencial ao considerar o desempenho destes equipamentos, inclusive em confrontos externos como a guerra russo-ucraniana. Segundo o especialista em indústria de defesa Bahri Mert Demirel, o emprego de drones modificou a doutrina militar, colocando-os como elementos primários nos ataques aéreos da Operação *Spring Shield*. Os drones, nessa ocasião, assumiram o protagonismo, enquanto os *fighters* ocuparam papéis limitados e secundários (Zorlu, 2020). O papel dosUCAVs turcos, portanto, aparece com destaque nas forças militares, ainda que nem sempre atue como protagonista operacional.

A Força Aérea Americana, por sua vez, apresenta diversos documentos doutrinários, entre eles os que versam sobre inteligência, guerras irregulares, operações e planejamento. No que diz respeito ao emprego deUCAVs pelos Estados Unidos, o *Unmanned Aircraft Systems Roadmap (Roadmap para Sistemas Aéreos Remotamente Pilotados) 2005-2030* chama atenção para a necessidade de interoperabilidade entre os sistemas e o amplo treinamento para sua utilização pelas forças militares. OsUCAVs são designados, neste documento, para missões tidas como perigosas, com demandas de ataque ou degradação de sistemas aéreos integrados de defesa (United States 2005). Todavia, apesar da difusão de operacionalização dos drones, lacunas podem ser identificadas ao buscar uma doutrina clara e específica para sua incorporação (Frantzman, 2021).

### 3.2 EMPREGO DE UCAVs PELA FORÇA AÉREA

Nesta seção, apresenta-se, de forma exploratória, um levantamento dos UCAVs empregados pelas forças aéreas dos países cujas doutrinas foram analisadas. O objetivo é demonstrar como essas tecnologias têm ocupado um papel cada vez mais relevante nos arsenais militares nacionais. A seguir, são listados os principais modelos de UCAVs utilizados por cada força aérea, acompanhados de dados aproximados quanto à sua quantidade e emprego.

#### 3.2.1 China

A crescente modernização da Força Aérea do Exército de Libertação Popular, em inglês *People's Liberation Army Air Force* (PLAAF), acontece por meio da substituição de equipamentos militares chineses por modelos mais atualizados e tecnológicos. A ampla utilização de UAVs pelas forças militares chinesas ocorre desde o emprego de modelos de reconhecimento e vigilância, como o BZK-005, até drones ofensivos, como o CH-4B, pelo Exército (IISS, 2023).

A versão CH-4B se destaca por ataques ar-terra por meio de mísseis “AR-1, mísseis AR-2, mísseis antitanque ar-superfície AKD-10, foguetes guiados BRMI-90 90 mm, FT-7/130 130 kg bombas FT-9/50 50 kg, bombas FT-10/25 25 kg, munição guiada de precisão GB-7/50 50 kg (PGM) e GB-4/100 PGM”. Ademais, a versão CH-4A, da família CH-4, é dedicada a missões de reconhecimento (UAV CH-4 [...], 2022a).

O arsenal de UCAVs da PLAAF, por sua vez, conta com mais de uma dezena de unidades do Chengdu GJ-1, também conhecido como *Wing Loong 1* e desenvolvido pelo *Chengdu Aircraft Design & Research Institute*. Além dele, o GJ-2 e o modelo GJ-11, este último em fase de testes, compõem o grupo de equipamentos com capacidade ofensiva, enquanto missões de inteligência, reconhecimento e vigilância podem contar com modelos como WZ-7, WZ-8 e WZ-10, por exemplo (IISS, 2023).

A capacidade de autonomia de 20 horas, quando equipado com cerca de 12 bombas ou mísseis guiados, faz do GJ-2 uma versão otimizada do modelo GJ-1. O MALE, designação para drones de média altitude e longa duração, também aparece como atrativo à exportação, tendo sido objeto de negociações com o Marrocos em 2022 (Marrocos [...], 2022). Além dele, a China tem se destacado pela exportação de drones para países como Indonésia, Mianmar e Paquistão (Cole, 2021).

A movimentação militar chinesa, principalmente na realização de exercícios próximos à ilha de Taiwan, tem chamado atenção recentemente, visto que a utilização de drones para

testagem de resposta tem sido relevante e incitado, inclusive, resposta taiwanesa na exibição de seus próprios recursos militares e drones nativos (Lee; Wang, 2023).

Tais exercícios militares chineses mencionados acima, são uma forma de demonstrar o poderio militar da China e testar a capacidade de defesa de Taiwan. Além disso, esses exercícios podem ser vistos como uma tentativa de pressionar Taiwan politicamente, reforçando a posição da China em relação à questão da reunificação. Portanto, a resposta de Taiwan pode ser vista como uma forma de demonstrar sua própria capacidade de defesa e dissuadir a China de qualquer ação militar. Vale salientar que, qualquer escalada militar na região pode ter consequências significativas, não apenas para a China e Taiwan, mas também para a estabilidade e segurança da região como um todo.

### 3.2.2 França

A utilização de aeronaves de combate remotamente pilotadas pela Força Aérea francesa recai, principalmente, sobre o emprego de oito unidades do *Reaper MQ-9* (IISS, 2023). Contudo, o envolvimento do país no desenvolvimento de protótipos e modelos experimentais de drones armados é especialmente relevante ao contexto europeu, visto que projetos como o nEUROn articulam a cooperação internacional para uma produção continental sob a *Dassault Aviation* (Valduga, 2020). Sendo relativamente tardio, o uso de drones armados pelo país se iniciou em 2017 com a adaptação de *Reapers MQ-9* para vigilância (Hammond, 2019).

Ademais, os esforços pela consolidação do *Future Combat Air System* (FCAS) ressaltam o objetivo de moldar um sistema de armas da próxima geração na Europa. A previsão de articulações entre França e Alemanha, além da Espanha, por meio de indústrias de colaboração transnacional como *Dassault Aviation* e *Airbus*, marcam a intenção de desenvolvimento de um sistema ofensivo inovador e totalmente europeu (Airbus, 2022).

A aceleração da modernização da força militar francesa constitui um objetivo claro no documento de visão estratégica para a força aérea e espacial do país, de forma que os drones são basilares ao teatro de operações (Armée de L'Air & De L'Space, 2022). O documento, porém, não expressa o posicionamento das forças quanto ao emprego de drones de caráter ofensivo.

### 3.2.3 Reino Unido

A Força Aérea Britânica, especificamente o 13º Esquadrão, é responsável pela operacionalização do drone *Reaper* (MQ-9A), de média altitude e longa duração, para realização de missões desde ataque até reconhecimento e vigilância (RAF, [2023a]). Com cerca de uma dezena de unidades deste drone de combate (IISS, 2023, p. 148), o emprego de UCAVs pelo Reino Unido tem crescido nos últimos anos, principalmente a partir de sua utilização em guerras no Iraque e Síria entre 2014 e 2018, quando o modelo apto a empregar 16 mísseis *Hellfire* foi operacionalizado em cerca de 2400 missões (Yerushalmy, 2023).

O modelo *Protector* RG MK 1 (MQ-9B) é tido como sucessor do MQ-9A e capaz de realizar aquisição de alvo, vigilância e reconhecimento em missões armadas, além de ter autonomia de cerca de 40 horas. Segundo dados publicados no *Military Balance* em 2023, o Reino Unido dispõe de uma unidade deste drone e, com base em informações dispostas no site da Força Aérea, a previsão é que o modelo seja operacionalizado a partir de 2024. Este UCAV pode ser equipado com bombas guiadas por laser, *Paveway* IV, bem como mísseis *Brimstone* (RAF, [2023b]).

Segundo o *Drone Wars UK*, portal dedicado à investigação do emprego de drones e demais tecnologias militares, o modelo *Reaper* foi utilizado em 5.014 missões no Irã e Síria entre agosto de 2014 e junho de 2022. Tais dados são capazes de ilustrar o amplo e relevante emprego destes equipamentos, também amplamente utilizados no Afeganistão de 2008 a 2014 (Drone Wars, 2023).

### 3.2.4 Rússia

Um dos países com maior capacidade militar convencional, a força aeroespacial da Rússia conta com alguns modelos de UCAVs em emprego, entre eles o *Forpost R*. Este drone de combate, utilizado pela primeira vez na guerra russo-ucraniana, pode ser equipado com foguetes de lançamento múltiplos e se caracteriza como uma variante do modelo israelense *LAI Searcher MK II*. A produção do UCAV, contudo, pode ser realizada pela *Ural Civil Aviation Plant* desde 2011 na própria Rússia e, desde 2016, sem fornecimento de equipamentos israelenses. “Além das munições da família 9M133 e KAB-20, a iteração de ataque do *Forpost-R* também pode incluir bombas ‘burras’ de uso geral de queda livre” (Ucrânia [...], 2022c).

O modelo *Mohajer-6* também é um dos utilizados pela força aeroespacial do país, bem como pela Marinha, com uma produção iraniana e capacidade de equipar dois mísseis em cada

asa. Os sistemas de imagem de alta precisão e de localização de alvo, além das seis horas de autonomia do UCAV, são características deste drone, que também tem sido usado no conflito com a Ucrânia. Segundo informações publicadas no *The Guardian*, cerca de 18 unidades foram entregues à marinha russa pelo Irã em novembro de 2022 (Chulov; Sabbagh, 2023). Contudo, a necessidade de UCAVs iranianos traz à tona o debate sobre a produção russa desses equipamentos, uma vez que “a compra de drones iranianos significa que a Federação Russa está passando por dificuldades no ritmo de sua própria produção” (Sem UAS [...], 2022d).

O *Inokhodets*, MALE também conhecido como Orion e citado no *Military Balance 2023* como um dos veículos aéreos não tripulados utilizados, caracteriza-se pelo lançamento de diversos tipos de armas, entre elas bombas guiadas a laser, mísseis guiados, pequenos projéteis e bombas planadoras. Considerados os primeiros drones de combate russos, sob a empresa Kronstadt, além das operações ofensivas, podem realizar monitoramento, reconhecimento e aquisição de alvos (Litovkin, 2021).

Segundo publicação no portal Revista Força Aérea, o modelo Orion é capaz de derrubar outros UAVs, tendo um caráter *drone killer*, com míssil ar-ar. A afirmação de que “o Orion, de acordo com o general Alexander Novikov, chefe do escritório de desenvolvimento de UAV da Rússia, é capaz de derrubar o UCAV turco *Baykar TB2 Bayraktar*” (UCAV [...], 2021a), portanto, pode adicionar tensões ao conflito russo-ucraniano, além de chamar atenção ao emprego de drones, e especificamente UCAVs, em confrontos armados.

### 3.2.5 Turquia

O UCAV *Akinci*, produzido pela *Baykar Technology*, teve sua integração à Força Aérea da Turquia em meados de 2021 e caracteriza-se como um modelo mais sofisticado em relação ao *Bayraktar TB2*, com possibilidade de atacar alvos em terra e ar. Equipado com mísseis ar-ar e mísseis de cruzeiro ar-superfície, o modelo pode ser operado por cerca de 25 horas e atingir alvos a 240 km de distância. (Baykar [...], 2021b).

Enquanto o *Akinci* é operado por um esquadrão da Força Aérea, a utilização do *Bayraktar TB2* é expressiva por parte do exército turco, com mais de 30 modelos deste drone disponíveis (IISS, 2023). Além da intenção de modernização do arsenal militar da Turquia, a exportação de equipamentos militares também se faz presente, visto que há contratos assinados para aquisição do UCAV *Akinci* por três países, com previsões de entrega a partir de 2023 (UCAV [...] 2022e). Ademais, a versão UCAV *Anka-S* empregada pela Força Aérea Turca, é

capaz de operar por 24 horas com carga útil de 200 kg e câmeras de alta resolução integradas (Marinha[...], 2020). Tendo em vista a consideração de cenários prospectivos onde os combates aéreos serão dominados por equipamentos remotamente pilotados, o *fighter* UAV Kizilelma da Baykar está em processo de desenvolvimento (Baykar Tech, [2023]), o que reforça o papel da empresa turca como produtora de drones de combate amplamente difundidos.

### 3.2.6 Estados Unidos

Pelo amplo desenvolvimento tecnológico e ostensivos investimentos no setor bélico, a Força Aérea dos Estados Unidos (USAF) tem avançado no uso das UCAVs - e veículos aéreos não tripulados em geral - em missões de diversos tipos (Jordan, 2021). A USAF tem desenvolvido, conjuntamente com o Laboratório de Pesquisa da Força Aérea (AFRL), o programa *Low-Cost Attritable Aircraft Technology* (LCAAT), com o propósito de reduzir os custos crescentes ligados ao funcionamento de aeronaves importantes, taticamente, à Força Aérea estadunidense (USAF [...], 2023).

A USAF usa, em grande escala, MQ-9 *Reapers*, da *General Atomics Aeronautical Systems*, em missões de combate - considerando sua capacidade de realizar ataques aéreos precisos, com mísseis *hellfire* -, de ataque, vigilância e inteligência, com sensores de amplo alcance, conjunto de comunicações multimodo e armas de precisão (United States, 2021).

O MQ-1B *Predator*, da mesma fabricante do MQ-9 Reaper, de *medium-altitude, long-endurance*, é também amplamente utilizado pela USAF, considerando a capacidade de ataque, coordenação e reconhecimento das aeronaves. O *Predator* é projetado para missões de inteligência, vigilância, reconhecimento, apoio aéreo, busca e resgate em combate, ataque de precisão, marcação a laser, supervisão de comboios/ataques e outras (United States, 2015).

Além das missões citadas, os UCAVs também têm sido usados pela USAF como forma de apoio aéreo às tropas e forças terrestres durante operações militares, aprimorando sua eficácia através das informações fornecidas; nesta senda, tais aeronaves também têm sido ostensivamente utilizadas nas bases de treinamento estadunidenses, capacitando os pilotos a coordenarem suas missões de forma remota (Jordan, 2021).

Desde o final da década de 2010, inclusive, a USAF vem aumentando o interesse em incrementar o uso das UCAVs através de programas e novas tecnologias, as quais são predominantemente conduzidas pelo AFRL. Um dos principais programas, denominado de *Skyborg*, é um sistema de inteligência artificial (IA) capaz de pilotar UCAVs autonomamente,

inclusive em missões conjuntas a aeronaves de combate tripuladas. Além de executar todas as tarefas realizadas por seres humanos, os UCAVs do sistema *Skyborg* têm maior velocidade de processamento dos dados captados pelos sensores da aeronave, bem como aqueles fornecidos por outros agentes e plataformas do sistema ao qual fazem parte (Jordan, 2021).

Além do *Predator* e *Reaper*, a USAF tem outros programas de UCAVs em desenvolvimento, como o *XQ-58A Valkyrie*, de fabricação da *Kratos Defense & Security Solutions*, projetado para operar em missões de alto risco e com baixo custo. Tal aeronave tem potencial para voar até cerca de 45 mil pés acima do nível do mar, com alcance de médio de 5.500 km e peso de lançamento de 2.700kg (Voou [...], 2022f).

### 3.2.7 Israel

A Força Aérea Israelense (IAF) é uma das mais ativas no que diz respeito ao uso de UCAVs em suas missões: em 2020, por exemplo, cerca de 80% das horas de voo da IAF foram realizadas por variados tipos de UAS e UCAVs (Scramble, 2021).

Em linhas gerais, a IAF tem adotado três diferentes tipos de sistemas aéreos não tripulados de média altitude e longa duração – ou seja, sistemas aéreos não tripulados de média altitude e longa duração (MALE UAS, do inglês *Medium-Altitude Long-Endurance Unmanned Aerial Systems*). Nessa linha, destacam-se o *Heron Mk.I Shoval* e o *Heron TP Eithan*, fabricados pela Israel Aerospace Industries (IAI); além destes, a IAF também opera o *Hermes 900 Kochav* e o *Hermes 450 Zik*, ambos desenvolvidos pela Elbit Systems. Cabe destacar o *Heron Mk. II*, que, equipado com o motor Rotax 915 IF, alcança a velocidade de 140 nós e altitude de 35 mil pés, tendo sido o motor adaptado para as especificidades dessa versão avançada.

Além disso, a IAF também faz uso de outras UCAVs, como a IAI *Harop*, com um sistema de ataque de *loitering* munido de explosivos, construído com o objetivo de aniquilar alvos terrestres e navais de superfície; a IAI *Harpy*, dotada de um sistema de armamento de *loitering* projetado para detectar e destruir sistemas de defesa aérea inimigos (Karaman, 2021); bem como o IAI *Searcher* e o IAI *BirdEye*, voltados a missões de inteligência, reconhecimento e vigilância (Air Force Technology, 2021).

### 3.2.8 Taiwan

A modernização militar taiwanesa aparece como fundamental em cenários de “guerras assimétricas”, como no caso russo-ucraniano, e, apesar da ampla e recente aquisição de drones internacionais e produções nativas, os UAVs não aparecem como operacionalizados pela Força Aérea de Taiwan.

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Chung-Shan (NCSIST), localizado em Taiwan, apresentou recentemente novos tipos de drones com funções de combate e vigilância. Foram projetados para atender às necessidades específicas de cada área das Forças Armadas taiwanesas e foram desenvolvidos pela Divisão de Pesquisa de Sistemas Aeronáuticos do instituto, sob a liderança do diretor Eric Chi. Os modelos de drones apresentados são distintos em termos de tamanho, formato e funcionalidades. Alguns são mais leves e menores, enquanto outros são maiores e mais pesados, projetados para suportar cargas mais pesadas ou voar em condições adversas. Entretanto, planejados para serem altamente versáteis e adaptáveis às diferentes situações de combate ou vigilância (Reuters, 2023).

Apesar da autossuficiência no projeto e produção de sistemas de armas, a ilha ainda faz compras regulares dos EUA. A aquisição de quatro *SeaGuardians MQ-9B* por Taiwan por US\$ 555 milhões é mais uma prova dessa relação. Recentemente, o país adquiriu diversos sistemas de armas, incluindo tanques, lançadores de foguetes, mísseis de defesa costeira e sistemas projetados em Taiwan. Além disso, a ilha está executando seu próprio programa MALE UAV, destacando-se a produção do *Teng Yun 2*, que está passando por testes antes do uso operacional. Embora se pareça com o *MQ-9B SeaGuardian*, o *Teng Yun 2* equivale ao *MQ-9B Reaper* UCAV, enquanto o *SeaGuardian* é uma variante da patrulha marítima/guerra antissubmarino (ASW) do *MQ-9B SkyGuardian*. O investimento na indústria de armas domésticas é essencial para a defesa e proteção; contudo, ainda há espaço para colaboração internacional em prol de tecnologias mais avançadas (Mitzer; Oliemans, 2023).

Ademais, de acordo com o quadro resumitivo abaixo, percebe-se que o emprego de UCAVs na grande maioria dos casos estudados, o destino do emprego destes equipamentos é praticamente o mesmo.

**Quadro 1** – Quadro dos Modelos e Emprego dos UCAV

<b>Países</b>	<b>Modelos</b>	<b>Quantidades</b>	<b>Emprego</b>
China	Chengdu GJ-1 / Chengdu GJ-2 / Chengdu GJ-11	+10	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
EUA	Reaper MQ-9A	570	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
França	Reaper MQ-9A	-	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
Israel	Hermes 450 e 900	-	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
Reino Unido	Reaper MQ-9A / Protector RG MK (MQ-9B)	10/1	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
Rússia	Inokhodets / Forpost R / Mohajer 6	-	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
Taiwan	-	-	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento
Turquia	Bayraktar AKINCI / Bayraktar TB2	3 / 70	Inteligência, vigilância, apoio aéreo e reconhecimento

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base nos dados do Military Balance 2025 (IISS, 2025).

#### **4 LIÇÕES PARA A FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

O avanço no uso de UCAVs pelas principais potências militares têm revelado transformações significativas na forma como os Estados integram tecnologias emergentes à sua doutrina, indústria de defesa e atuação estratégica. No contexto da Força Aérea Brasileira (FAB), que ainda não possui essas aeronaves em seu arsenal, compreender essas experiências internacionais é essencial para orientar decisões que envolvam desde o investimento em capacidades produtivas até a definição do posicionamento estratégico do Brasil no cenário internacional. O Quadro 2, apresentado a seguir, sintetiza temas-chave extraídos dos casos

analisados na seção 3, que têm utilizado esses sistemas de maneira cada vez mais sofisticada e integrada às suas forças armadas.

**Quadro 2** – Temas-chave das lições para a Força Aérea brasileira (continua)

Temas-chave	Experiências internacionais	Lições
Investimento em Capacidade Produtiva e Autonomia Tecnológica	<p>Estados Unidos: A USAF destaca-se pelo desenvolvimento conjunto com o setor privado (ex.: <i>General Atomics, Kratos</i>) e programas como o <i>Skyborg</i>, que integra inteligência artificial para autonomia em UCAVs.</p> <p>China: A PLAAF modernizou seu arsenal com drones como o CH-4B e GJ-2, focando em autossuficiência e exportação.</p> <p>Israel: A produção de UCAVs como o <i>Heron TP</i> e <i>Harop</i> reflete uma indústria de defesa robusta e integrada às operações militares.</p> <p>Turquia: O sucesso do <i>Bayraktar TB2</i> e <i>Akinci</i> mostra o valor de uma indústria nacional competitiva, inclusive para exportação.</p>	<p>A FAB precisa priorizar o desenvolvimento de uma capacidade produtiva nacional para UCAVs, aproveitando parcerias com a indústria e instituições de pesquisa, como já iniciado com o interesse binacional Brasil-Suécia (mencionado no PCA 11-47).</p>
Adaptação Doutrinária Específica para UCAVs	<p>Reino Unido: A doutrina britânica (JDP 0-30.2) integra UCAVs como o <i>Reaper</i> de forma complementar às forças tripuladas, com supervisão humana.</p> <p>Estados Unidos: O <i>Roadmap 2005-2030</i> enfatiza interoperabilidade e treinamento.</p> <p>Turquia: A Operação <i>Spring Shield</i> mostra uma doutrina onde UCAVs assumem protagonismo, relegando caças tripulados a papéis secundários.</p> <p>Israel: Ausência de uma doutrina rígida, mas com alta integração tática.</p>	<p>A FAB deve desenvolver uma doutrina específica para UCAVs, com foco em interoperabilidade, flexibilidade e treinamento, superando a abordagem introdutória atual e alinhando-se às tendências internacionais.</p>

**Quadro 2** – Temas-chave das lições para a Força Aérea brasileira (conclusão)

<b>Temas-chave</b>	<b>Experiências internacionais</b>	<b>Lições</b>
Modernização do Arsenal e Diversificação de Missões	Rússia: O uso de UCAVs como o Orion e Forpost-R na Ucrânia destaca sua versatilidade (ataque, ISR, "drone killer"). França: O foco no Reaper MQ-9 e no FCAS mostra a importância de integrar drones a sistemas futuros. Taiwan: A ênfase em drones para guerras assimétricas (ex.: Teng Yun 2) reflete a necessidade de equipamentos adaptados a ameaças regionais.	A FAB deve ampliar seu arsenal com UCAVs capazes de missões ofensivas e multifuncionais, adaptados às especificidades geopolíticas brasileiras, como vigilância de fronteiras e resposta a ameaças assimétricas.
T  Treinamento e Capacitação Operacional	Estados Unidos: O amplo uso de UCAVs em treinamento (ex.: bases da USAF) e programas como o LCAAT mostram a importância de capacitar operadores. Israel: O aprendizado em combate na Guerra de Gaza indica que a capacitação pode evoluir durante operações reais. Reino Unido: A transição do Reaper ao Protector exige treinamento contínuo.	A FAB deve priorizar o treinamento de operadores de UCAVs, integrando-os a exercícios operacionais e criando uma estrutura de capacitação contínua. A FAB poderia incorporar UCAVs em exercícios como a Operação Cruzeiro do Sul, testando táticas em tempo real.
Cooperação Internacional e Aprendizado Compartilhado	França: A colaboração no nEUROn e FCAS com Alemanha e Espanha sugere a importância das parceiras. Rússia: A dependência inicial de Israel para o Forpost e depois do Irã para o Mohajer-6 mostra os riscos de falta de autossuficiência, mas também o valor de cooperação temporária.	A FAB deve equilibrar cooperação internacional (para acesso rápido a tecnologia) com o fortalecimento da autonomia nacional, evitando dependência prolongada.
Posicionamento Estratégico no Cenário Internacional	China e Taiwan: O uso de UCAVs em exercícios perto de Taiwan demonstra seu papel em dissuasão e projeção de poder. Turquia: A exportação de drones fortalece a influência turca.	A FAB deve integrar UCAVs como ferramenta auxiliadora em consonância com outros sistemas mais robustos com a finalidade de promoção de dissuasão e influência regional, consolidando o Brasil como ator relevante no cenário militar internacional.

**Fonte:** elaborado pelos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do emprego de UCAVs a partir das forças aéreas dos países citados neste trabalho permite maior aproximação com o panorama internacional, no sentido de compreender de que forma estes equipamentos estão sendo utilizados e sob quais orientações operam. A fim de aclarar o que fora indagado na pergunta de pesquisa, o *paper* traçou um levantamento de como os países ao redor do mundo vêm se atualizando no que tange à tecnologia militar, absorvendo as tendências dos UCAVs e suas doutrinas de emprego.

A evolução das doutrinas militares no que se refere à utilização de UCAVs, contudo, se mostra ainda embrionária, visto que a maior parte dos documentos militares encontrados em pesquisa exploratória expressam a crescente intenção dos países mencionados pela modernização do arsenal remoto, como forma de inovação e adequação tecnológica. Assim, as publicações em geral se referem a UAVs ou UAS sem especificar seu emprego propriamente ofensivo, por vezes delimitando classes, categorias e modelos de drones utilizados pela força.

Em comparação com o caso brasileiro, a operacionalização dos drones *Heron 1*, *Hermes-450* e *Hermes-900* ilustram o emprego de um total de sete equipamentos em funções de inteligência, vigilância e reconhecimento (IISS, 2023). Assim, a Força Aérea Brasileira (FAB) ainda não é detentora de modelos UCAVs e possui um arsenal ainda aquém do seu potencial, sendo possível a obtenção de lições dos países e casos mencionados, conforme a necessidade crescente de modernização dos equipamentos e forças militares na atualidade.

No que diz respeito à doutrina básica da FAB quanto ao emprego de UAVs, visto que não são mencionados os modelos próprios para combate, as referências são ainda introdutórias. As aeronaves remotamente pilotadas são, por sua vez, mencionadas apenas como meios aeroespaciais utilizados, sem grandes especificações quanto ao emprego (Brasil, 2020). No entanto, há perspectivas futuras de ampliação no uso desses veículos, como expresso no Planejamento Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027 (PCA 11-47; BRASIL, 2018) ao mencionar o interesse binacional do Brasil em conjunto com a Suécia pelo desenvolvimento de um SARP.

O necessário investimento na Força Aérea Brasileira, principalmente no que tange à aquisição de UCAVs e ampliação do arsenal de UAVs, é latente e dialoga com a consolidação do Brasil como o 15º país com maior orçamento de defesa em 2022 (IISS, 2023). Neste sentido, para que o país e suas forças armadas possam ampliar sua influência no panorama internacional, em consonância com o desenvolvimento tecnológico e militar, é determinante que se posicione

de forma análoga aos casos citados neste trabalho. Em suma, o oficial da Força Aérea dos EUA, David Deptula, recapitula um grande proveito do UAS ao formular que tais equipamentos possibilitam a projeção de poder sem projetar vulnerabilidade (Chamayou, 2013, p. 12). A aquisição de UCAVs, portanto, não é exclusivamente a ampliação de um arsenal de drones ofensivos, mas o posicionamento da FAB e da indústria brasileira de defesa em consonância com os avanços tecnológicos e militares internacionais em franca marcha pelo mundo.

## REFERÊNCIAS

- AIR FORCE TECHNOLOGY. **IAI Searcher Unmanned Aerial Vehicle (UAV)**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/40SNgP6>. Acesso em: 28 mar. 2023.
- AIRBUS. **Europe's Future Combat Air System: on the way to the first flight**. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/40q51E9>. Acesso em 02 abr. 2023.
- ARMÉE DE L'AIR & DE L'ESPACE. **Vision stratégique de L'armée de L'air et de L'espace 2022**. Disponível em: <https://bit.ly/3H6BSqZ>. Acesso: 05 abr. 2023.
- BAYKAR TECH. **Bayraktar Kizilelma**. [2023]. Disponível em: <https://bit.ly/3UvmumS>. Acesso em: 21 abr. 2023.
- BAYKAR entrega os primeiros UCAV Akinci à Força Aérea Turca. **Revista Força Aérea**, 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3zPGJZq>. Acesso: 02 abr. 2023.
- BORG, Stefan. Assembling Israeli drone warfare: Loitering surveillance and operational sustainability. **Security Dialogue**. 2021, Vol. 52(5) 401–417. Disponível em: <https://bit.ly/3H4KdLB>. Acesso em 15 abr. 2023.
- BOYLE, Michael. **The Drone Age: How Drone Technology Will Change War and Peace**. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- BRASIL. Portaria nº 1.224/GC3, de 10 de novembro de 2020. **Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira - Volume 1**. Boletim do Comando da Aeronáutica, Brasília, DF, n. 205, 12 nov. 2020. DCA 1-1.
- BRASIL. Portaria nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. **Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica**. Boletim do Comando de Aeronáutica, Brasília, DF, n. 222, 20 dez. 2018. PCA 11-47.
- CHAMAYOU, Grégoire. **A theory of the drone**. The New Press, New York, 2015.
- CHULOV, M.; SABBAGH, D. **Iran smuggled drones into Russia using boats and state airline, sources reveal**. The Guardian, 2023. Disponível em: <http://bit.ly/3o8WTdG>. Acesso: 09 abr. 2023.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. Ebook. COLE, C. **Drone Proliferation Update, July 2021**. Disponível em: <https://bit.ly/3H7lkiC>. Acesso em 20 mar. 2023.

COSTA NETO, Arnaldo Alves da. **A Política Externa Norte-Americana após os Atentados Terroristas de 11 de Setembro de 2001**. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3KUCa5n>. Acesso em: 21 de abr. 2023.

DRONE WARS. **UK Drone Strike Stats**. [2023]. Disponível em: <https://bit.ly/43Xf4Ur>. Acesso em: 03 abr. 2023.

FALCÃO, João Pedro de Souza. **Revolução Tecnológica no séc. XXI: Vulnerabilidades e Potencialidades**. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/43QkXT7>. Acesso em: 16 de abr. 2023.

FRANTZMAN, Seth. **Military drones are transforming war — we need a doctrine to use them right**. The Hill, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3KZDXWB>. Acesso em: 21 abr. 2023.

FREIRE, Miguel. **Duas Décadas Passadas: Olhar o Futuro Próximo da Conflitualidade Armada**. 2022. Disponível em: <https://encr.pw/tB581>. Acesso em 21 de abr. 2023.

FUSER, Igor. **O petróleo e o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico (1945-2003)**. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3NcyM8q>. Acesso em: 16 de abr. 2023.

GILLI, Andrea; GILLI, Mauro. The Diffusion of Drone Warfare: industrial, infrastructural and organizational constraints. Security Studies (forthcoming) **Ssrn Electronic Journal**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-50, dez. 2014.

HAMMOND, Joseph. **France plots an autonomous course on drones**. The Defense Post, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3H0A6Yn>. Acesso: 01 abr. 2023.

HOWARD, G.; CZEKAJ, M. **Russia's military strategy and doctrine**. The Jamestown Foundation, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3mO7qLn>. Acesso: 12 abr. 2023.

HUANG, Panyue. **China's Military Strategy, 2015**. China Military, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3H4cWjV>. Acesso em: 02 abr. 2023.

IISS. **The Military Balance 2023**. The annual assessment of global military capabilities and defense economics, 2023. The International Institute for Strategic Studies.

IISS. **The Military Balance 2025**. The annual assessment of global military capabilities and defense economics, 2025. The International Institute for Strategic Studies.

JORDAN, Javier. The future of unmanned combat aerial vehicles: an analysis using the three horizons framework. **Futures**, [S.L.], v. 134, p. 102848, dez. 2021. Elsevier BV. Disponível em: <https://bit.ly/3nT0Nax>. Acesso em: 05 abr. 2023.

KARAMAN, Utku. The Rise of Israel's Military Drones. **Fair Observer**, 28 out. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3UCy32p>. Acesso em: 28 mar. 2023.

LEE, Y.; WANG, A. **Taiwan exhibe drones para “guerra assimétrica” com a China e cita Ucrânia.** CNN BRASIL, 2023. Disponível em: <https://11nq.com/zfDiM>. Acesso em: 15 abr. 2023.

LI, Jiayao. **China's National Defense in the New Era.** China Military, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/41J04r2>. Acesso em: 02 abr. 2023.

LIMA, Carlos William. **IA e drones do Azerbaijão dominam a guerra contra a Armênia.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3KEXAmG>. Acesso em: 9 de fev. de 2023.

LITÔVKIN, Nikolai. **O que se sabe sobre o primeiro drone de combate russo?** Russia Beyond, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3Kq8UDf>. Acesso: 09 abr. 2023.

LUCENA SILVA, Antônio Henrique; PEDONE, Luiz. A Indústria de Defesa nas Relações Internacionais: Desafios da Produção Global de Armamentos no Início do Século XXI. In: CASTRO, Thales Cavalcanti. **Relações Internacionais Contemporâneas: Teorias e Desafios.** Recife: Editora Íthala, 2014. p. 83-105.

MARINHA da Turquia recebeu quarto UAV ANKA-S. **Revista Força Aérea**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3o5PEU8>. Acesso: 05 abr. 2023.

MARROCOS quer UCAV Chineses Wing Loong 2. **Revista Força Aérea**, 8 jul. 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/41wmH2l>. Acesso em 16 mar. 2023. 2022b.

MCDERMOTT, Roger. **Russia's UAVs and UCAVs: ISR and Future Strike Capabilities.** The Jamestown Foundation, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/41Mqh8n>. Acesso: 12 abr. 2023.

MIR, Asfandyar; MOORE, Dylan. Drones, surveillance, and violence: Theory and evidence from a US drone program. **International Studies Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 846-862, 2019.

MITZER, S.; OLIEMANS, J. **The PLAN's new foe: Taiwan acquires MQ-9B.** 16 out. 2022. Disponível em: <http://bit.ly/43mURHf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

OLIVEIRA, Maurício José Lopes de. **Conflito Rússia-Ucrânia: Lições aprendidas para a defesa antiaérea e a defesa do litoral.** 2022. Disponível em: <https://11nq.com/ctBQ7>. Acesso em 21 de abr. 2023.

OTAN. **ALLIED JOINT DOCTRINE FOR AIR AND SPACE OPERATIONS.** Edition B Version 1, April 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3mUZsQC>. Acesso: 11 abr. 2023.

RAF. **Reaper (MQ-9A).** [2023a]. Disponível em: <https://bit.ly/3oxs0jE>. Acesso em: 02 abr. 2023.

RAF. **Protector RG Mk 1 (MQ-9B).** [2023b]. Disponível em: <https://bit.ly/3N4Ah8D>. Acesso em: 11 abr. 2023.

REINO UNIDO. **UK Air Power (JDP 0-30).** Londres: Ministry of Defence, 2022. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/636baad0d3bf7f1649c4e36d/UK\\_Air\\_Power\\_JDP\\_0\\_30.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/636baad0d3bf7f1649c4e36d/UK_Air_Power_JDP_0_30.pdf). Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

REUTERS. **Learning from Ukraine, Taiwan shows off its drones key asymmetric warfare.** 14 mar. 2023. Disponível em: <http://bit.ly/3UHklvb>. Acesso em: 20 mar. 2023.

REZENDE, Rodrigo Montezel Corrêa de. **Drones: Regulamentações e os impactos na segurança pública.** 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3NmvhN9>. Acesso em: 21 abr. 2023.

RODMAN, David. **Unmanned Aerial Vehicles in the Service of the Israel Air Force: "They Will Soar On Wings Like Eagles"**. Middle East Review of International Affairs (Online); Herzliya Vol. 14, Ed. 3, (Sep 2010): 77-84. Disponível em: <https://bit.ly/3NcnEZc>. Acesso: 12 abr. 2023.

ROSA, Carlos Eduardo Valle. **Elementos de Uma Teoria de Poder Aéreo e Espacial para Forças Aéreas em Desenvolvimento.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3UAAtSnE>. Acesso em: 19 de mar. 2023.

RUSI – Royal United Services Institute. **Tactical Lessons from IDF Operations in Gaza, 2024.** Disponível em: <https://static.rusi.org/tactical-lessons-from-idf-gaza-2023.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SCRAMBLE. **The importance of Israel's Unmanned Aerial Systems.** 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3H4BLMD>. Acesso em: 26 mar. 2023.

SEM UAS/UCAV suficientes, Rússia compra centenas de drones do Irã. **Revista Força Aérea,** 2022d. Disponível em: <https://bit.ly/410mUdN>. Acesso: 09 abr. 2023.

SOUSA, Francisco Xavier. **Das trincheiras aos drones: impacto das inovações tecnológicas.** 2014. Disponível em: <https://11nq.com/RtgTJ>. Acesso em: 16 abr. 2023.

THE DIPLOMAT. **How UAVs Could Spark a Military Conflict in the Taiwan Strait.** 11 out. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3Up0H6U>. Acesso em: 9 abr. 2023.

TS2 SPACE. **Uso de drones em Taiwan: tendências atuais e direções futuras.** 22 mar. 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3KS0Koo>. Acesso em: 8 abr. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defense. **Joint Doctrine Publication 0-30.2 - Unmanned Aircraft Systems.** 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3H474qK>. Acesso em: 03 abr. 2023.

UAV CH-4 voa com motor made in China. **Revista Força Aérea,** 19 ago. 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/3L1tYQV>. Acesso em 15 mai. 2023.

UCAV Baykar Akinci bate recorde de altitude. **Revista Força Aérea.** 2022g. Disponível em: <https://bit.ly/40ZOCri>. Acesso: 20 mar. 2023.

UCAV Bayraktar Akinci disparou munição guiada com sucesso. **Revista Força Aérea,** 2022e. Disponível em: <https://bit.ly/3KscNaL>. Acesso: 31 mar. 2023

UCAV Orion na versão 'drone killer'. **Revista Força Aérea,** 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3zOQt6d>. Acesso: 07 abr. 2023.

UCRÂNIA: russos estariam usando pela primeira vez o UCAV Forpost-R. **Revista Força Aérea**, 2022c Disponível em: <https://bit.ly/3Mw79Hl>. Acesso: 09 abr. 2023.

UNITED STATES. Department of Defense. Office of the Secretary of Defense. **Unmanned Aircraft Systems Roadmap 2005-2030**. Department of Defense, USA. Disponível em: <https://bit.ly/3H2NevS>. Acesso em 21 abr. 2023.

UNITED STATES. Air Force. **MQ-9 Reaper**. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/41fRGiQ>. Acesso em: 08 abr. 2023.

UNITED STATES. Air Force. **MQ-1B Predator**. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/3MuiUOg>. Acesso em: 09 abr. 2023.

USAF realiza teste de voo com Kratos XQ-58A na Flórida. **Revista Força Aérea**, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/40VxT8j>. Acesso em: 03 abr. 2023.

VALDUGA, Fernando. **Dassault Aviation e DGA reiniciam a campanha de teste de voo do drone furtivo de combate nEUROn**. Cavok, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ADvXWR>. Acesso: 05 abr. 2023.

VICENTE, João Paulo Nunes. **Diferenciadores estratégicos da Guerra Aérea Remota**. Relações Internacionais-Instituto Português de Relações Internacionais, 2013.

VOOU a nova versão do drone XQ-58A Valkyrie. **Revista Força Aérea**, 2022f. Disponível em: <https://bit.ly/419WSFn>. Acesso em: 07 abr. 2023.

WILCOX, Lauren. Drone warfare and the making of bodies out of place. **Critical Studies On Security**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 127-131, 2 jan. 2015.

YERUSHALMY, J. **MQ-9 Reaper: what is the US drone that collided with a Russian jet and how is it used?** The Guardian, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3H4NxX3>. Acesso em 20 mar. 2023.

ZORLU, Faruk. **'Turkey's drone use puts forward new military doctrine'**. Disponível em: <https://bit.ly/3mXiA0o>. Acesso em 21 abr. 2023.



# **Organizações Criminosas Transnacionais Sul-Americanas: mapeamento e análise de grupos colombianos contemporâneos**

South American Transnational Criminal Organizations: mapping and analysis of contemporary Colombian groups

Organizaciones Criminales Transnacionales Sudamericanas: mapeo y análisis de grupos colombianos contemporâneos

Organisations Criminelles Transnationales Sud-Américaines : cartographie et analyse des groupes colombiens contemporains

**Data de submissão:** 19 de dezembro de 2024

**Data de aprovação:** 23 de abril de 2025

Ana Andreasi \*  
Marcos Alan Ferreira\*\*

## **Resumo**

O presente trabalho objetiva descrever as principais características das Organizações Criminosas Transnacionais (OCTs) de origem colombiana atuantes na última década. À luz do conceito de organização criminosa desenvolvido por Klaus von Lampe (2016) e Yuliya Zabyelina (2023), foram pesquisadas diversas fontes de dados de domínio público, assim como artigos jornalísticos locais até o ano de 2024. Ao todo, foram investigadas a fundo seis organizações: *Los Pachencas*; *Segunda Marquetalia*; *Los Puntilleros*; *Frente Primero*; *Clan del Golfo* e, finalmente, o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN). Destaca-se que, tendo em vista a dissolução das FARC-EP, em 2016, só foram estudadas suas dissidências. O trabalho demonstra que o crime organizado transnacional colombiano tem estrutura, atividade e governança únicos em comparação a outras organizações criminosas atuantes globalmente. Ainda, elas trazem efeitos na economia e segurança humana na Colômbia e países vizinhos. Também é notório o impacto negativo destes agentes na manutenção da democracia do país, tendo em vista que é comum o homicídio e desaparecimento forçado de militantes dos direitos humanos, assim como agentes de Segurança Pública e lideranças políticas. Ademais em termos

---

\* Pesquisadora Associada da Liga Acadêmica de Estudos para a Paz e Análise de Conflitos, Universidade Federal da Paraíba (LEPAC/UFPB). Graduada em Relações Internacionais (UFPB). E-mail: anaandreasiforti8@gmail.com.

\*\* Doutor em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval; Doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (Uruguai) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Auditor Federal no Tribunal de Contas da União.

de segurança ambiental, operações realizadas por essas organizações, como a mineração ilegal e o desmatamento para cultivo de insumos voltados à produção de narcóticos, resultam em danos irreparáveis na Amazônia, uma das vegetações mais relevantes para a manutenção climática do planeta.

**Palavras-chave:** Crime Organizado Transnacional; Colômbia; segurança pública; governança criminal; governança híbrida.

### *Abstract*

This study analyzes the main characteristics of Colombian transnational criminal organizations active over the past decade. Using the frameworks of Klaus von Lampe (2016) and Yuliya Zabyelina (2023), the research draws on public data and local journalism up to 2024. Six groups were examined in depth: Los Pachenca, Segunda Marquetalia, Los Puntilleros, Frente Primero, Clan del Golfo, and the National Liberation Army (ELN). Due to the 2016 dissolution of the FARC-EP, only its dissident factions were included. The study finds that Colombian criminal organizations differ significantly from other global criminal groups in their structures, activities, and governance. Their influence extends beyond Colombia, affecting regional economies and human security. These groups are also deeply involved in political violence, including the assassination and disappearance of human rights activists, public security agents, and political leaders—posing a threat to democratic stability. Environmentally, their operations, especially illegal mining and deforestation for drug crop cultivation, have caused severe and often irreversible damage to the Amazon rainforest. These actions not only harm local ecosystems but also threaten global climate stability. Overall, the study highlights the complex, far-reaching consequences of Colombian organized crime across social, political, economic, and environmental dimensions.

**Keywords:** Transnational Organized Crime; Colombia; public security; criminal governance; hybrid governance.

### *Resumen*

El presente trabajo tiene como objetivo describir las principales características de las Organizaciones Criminales Transnacionales (OCT) de origen colombiano que han operado en la última década. A la luz del concepto de organización criminal desarrollado por Klaus von Lampe (2016) y Yuliya Zabyelina (2023), se investigaron diversas fuentes de datos de dominio público, así como artículos periodísticos locales hasta el año 2024. En total, se analizaron en

profundidad seis organizaciones: Los Pachenca, Segunda Marquetalia, Los Puntilleros, Frente Primero, Clan del Golfo y, finalmente, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Cabe destacar que, teniendo en cuenta la disolución de las FARC-EP en 2016, solo se estudiaron sus disidencias. El estudio demuestra que el crimen organizado transnacional colombiano presenta estructuras, actividades y formas de gobernanza únicas en comparación con otras organizaciones criminales que operan a nivel global. Asimismo, estas tienen efectos sobre la economía y la seguridad humana en Colombia y en países vecinos. También es notorio el impacto negativo de estos actores en el mantenimiento de la democracia en el país, dado que son frecuentes los homicidios y desapariciones forzadas de defensores de derechos humanos, agentes de seguridad pública y líderes políticos. Además, en términos de seguridad ambiental, operaciones realizadas por estas organizaciones, como la minería ilegal y la deforestación para el cultivo de insumos destinados a la producción de narcóticos, causan daños irreparables en la Amazonía, una de las regiones forestales más relevantes para el equilibrio climático del planeta.

**Palabras clave:** Crimen Organizado Transnacional; Colombia; seguridad pública; gobernanza criminal; gobernanza híbrida.

### **Résumé**

Cette étude vise à décrire les principales caractéristiques des Organisations Criminelles Transnationales (OCT) d'origine colombienne actives au cours de la dernière décennie. À la lumière du concept d'organisation criminelle développé par Klaus von Lampe (2016) et Yuliya Zabyelina (2023), diverses sources de données en accès libre ainsi que des articles de presse locale jusqu'en 2024 ont été analysés. Au total, six organisations ont fait l'objet d'une étude approfondie: Los Pachenca, Segunda Marquetalia, Los Puntilleros, Frente Primero, Clan del Golfo et, enfin, l'Armée de Libération Nationale (ELN). Il convient de souligner que, compte tenu de la dissolution des FARC-EP en 2016, seules ses dissidences ont été examinées. L'analyse révèle que le crime organisé transnational colombien présente des structures, des activités et une gouvernance singulières par rapport à d'autres organisations criminelles actives à l'échelle mondiale. De plus, ces groupes ont un impact sur l'économie et la sécurité humaine en Colombie et dans les pays voisins. Leur influence négative sur la démocratie colombienne est également notoire, notamment à travers les assassinats et disparitions forcées de défenseurs des droits humains, d'agents de sécurité publique et de dirigeants politiques. En matière de sécurité environnementale, les activités menées par ces organisations – telles que l'exploitation minière illégale et la déforestation à des fins de culture de plantes destinées à la production de

stupéfiants – entraînent des dommages irréversibles à l’Amazonie, l’un des écosystèmes les plus essentiels à l’équilibre climatique mondial.

**Mots-clés** : Crime Organisé Transnational; Colômbie; sécurité publique; gouvernance criminelle ; gouvernance hybride.

## 1 INTRODUÇÃO – Conceito e contexto das organizações criminosas transnacionais

Nas últimas décadas, as organizações criminosas transnacionais (OCTs) têm desempenhado um papel central nos fluxos ilícitos que atravessam fronteiras, impactando a segurança, a economia e a política de diversos países. Dentre essas organizações, destacam-se as de origem colombiana, cuja atuação se consolidou e diversificou ao longo do tempo. A relevância de compreender suas dinâmicas, estratégias e transformações torna-se ainda mais evidente diante dos desafios impostos ao combate ao crime organizado na América Latina. Este artigo tem como objetivo descrever as principais características das OCTs de origem colombiana atuantes na última década, com recorte temporal até 2024<sup>1</sup>. Entende-se aqui que o país é um importante caso de estudo de governança híbrida<sup>2</sup> (Pimenta; Suarez; Ferreira, 2021; Villa, Braga; Ferreira, 2021), tendo em vista sua formação histórica marcada por violência e dificuldades de provimento de políticas sociais para as populações menos favorecidas. Nesta introdução, contextualizamos os conceitos que fundamentam a análise do objetivo maior deste artigo, que visa contribuir na leitura da conjuntura sobre as organizações criminosas transnacionais (OCTs) colombianas no cenário contemporâneo.

Existem muitas definições distintas de “Organizações Criminosas”, conceito central no desenvolvimento deste artigo. Do ponto de vista de Lampe (2016), essas organizações podem

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa se insere também no marco do projeto “Mapeamento e Georreferenciamento das Organizações Criminosas Transnacionais Sul-Americanas: concepção e criação do OCTData”, financiado pelo Edital Universal CNPq 2021, no. #407109/2021-8, cujos autores estiveram como colaboradores ou bolsistas sob a coordenação do Prof. Matheus H. Pfrimmer (Universidade Federal de Goiás). A autora Ana Andreasi Forti e Silva foi bolsista do projeto acima. Além disso, os resultados da pesquisa estão também inseridos no marco da Bolsa Produtividade do CNPq do Prof. Marcos Alan Ferreira, intitulada “Desafios à Paz nas Fronteiras Brasileiras: Governança Híbrida e Crime Organizado na Amazônia”, número #303638/2022-2.

<sup>2</sup> Por governança híbrida entende-se aqui como a “presença de diferentes fontes de autoridade em um mesmo espaço, onde a violência, as regras e a conduta moral são geridas tanto por atores legais quanto ilegais. O nível de análise mais apropriado para esse fenômeno é o local, como distritos e bairros marginalizados, sejam urbanos ou rurais, que podem se sobrepor a contextos nacionais, regionais ou até transnacionais”. (Pimenta; Suarez; Ferreira, 2021).

ser isoladas ou altamente integradas nas sociedades, operando desde grupos marginalizados até aqueles conectados com elites de poder, transcendendo camadas sociais. Ademais, organizações criminosas não se limitam a fins econômicos, podendo servir a propósitos de proteção mútua, prestígio social e resolução de conflitos internos entre seus membros. Essa visão está alinhada com a definição apresentada pela Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado (2004), que descreve essas organizações como grupos estruturados de três ou mais pessoas, operando de forma conjunta com o objetivo de cometer crimes graves, visando benefícios financeiros ou materiais, diretos ou indiretos. Por sua vez, a definição de Lampe (2016) mostra-se mais consistente, ao compreender organizações criminosas a partir de três elementos centrais. Para ele, além do objetivo de cometimento de crimes graves por um grupo de pessoas, as organizações criminosas (OCs) têm em seus elementos uma *estrutura*, um foco em determinadas *atividades* e capacidade de *governança*.

Referente à *estrutura* de organizações criminosas, a definição das posições hierárquicas e da distribuição de tarefas pode ocorrer por meio de vínculos de parentesco, amizade ou competência, porém sua manutenção depende do compromisso em preservar a coesão da estrutura organizacional (Johansen; Lampe, 2002). Zabyelina (2023) sugere também que a estrutura de tais grupos depende dos negócios que empreendem, o que significa que nem sempre seguem um padrão hierárquico. Por exemplo, OCs cuja atividade principal é o narcotráfico — como é o caso das organizações aqui examinadas — tendem a ser estruturadas como uma rede horizontal, e não necessariamente uma hierarquia (Zabyelina, 2023). Este é o caso da maior parte das OCs tratadas neste trabalho, com exceção daquelas advindas da luta política por meio da guerra de guerrilha<sup>3</sup>. É comum, também, a construção de um código de conduta, com normas internas que devem ser seguidas pelos membros da OC (Ferreira, Frumento, 2020).

OCs se proliferam em contextos nos quais o monopólio da força exercido pelo Estado é insuficiente ou negligente, comumente na América do Sul em regiões urbanas periféricas, mas não exclusivamente. Assim, implementam um ambiente de governança criminal, o que forma um "duopólio de violência" (Goldbard, 2021). Estes, por sua vez, forçam os indivíduos a navegarem entre as autoridades estatais e criminais, e simultaneamente regulam o dia a dia da população. Sobre o assunto, Pimenta, Suarez e Ferreira (2021) refletem sobre o conceito de

---

<sup>3</sup> Definido pelo glossário brasileiro das Forças Armadas como “Forma de guerra irregular que compreende as operações de combate executadas em território sob controle do inimigo, por forças predominantemente locais, de um modo militar ou paramilitar, a fim de reduzir a eficiência do governo estabelecido ou do poder de ocupação nos campos político, econômico, psicossocial e militar.” (Brasil, 2015, p.135).

governança híbrida, isto é, a coexistência de diferentes fontes de autoridade em um mesmo espaço, no qual a violência e as condutas da população são gerenciadas tanto por atores legais quanto ilegais. A partir de um sistema de governança híbrida, atores não estatais exercem funções semelhantes às do Estado, como resolução de disputas e alocação de recursos, enquanto se sobrepõem e interagem com certas formas de governança estatal (Villa, Braga, Ferreira, 2021).

Há documentos que comprovam a instabilidade e dificuldade de manutenção democrática em países cujo crime organizado transnacional está presente. Sobre o assunto, Ferreira e Richmond (2021) explicam que a governança interna estabelecida pelo crime organizado muitas vezes limita os direitos e liberdades de cidadãos comuns. Ademais, com o tempo, esses grupos passam a conseguir maior controle territorial e de influência, que desafiam a dominância do Estado, num processo chamado de governança civil-criminal (Lessing, 2020).

Esse fenômeno ocorre porque os interesses do Estado e das OCs muitas vezes convergem, principalmente em ambientes precarizados e periféricos, nos quais a intervenção governamental envolve maior investimento e cujos habitantes detêm menor poder aquisitivo. Sobre o assunto, Benjamin Lessing (2020) expõe como atividades policiais e de fiscalização, judiciais, fiscais e políticas — que anteriormente seriam reservadas ao Estado — podem se tornar responsabilidades "divididas" com as OCs. Assim, Lessing (2020) traz o conceito de "simbiose" para compreender as relações entre governo e crime onde há benefício mútuo. Neste caso, os agentes estatais raramente desafiam o poder ilegal e, muitas vezes, contam com o apoio das gangues (Reitano, 2018).

Esta relação simbiótica traz impactos negativos significativos para a população, o que levanta a importância das políticas públicas que transformem um Estado promotor da violência em condutor central de políticas públicas alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Ferreira, Andreasi, 2024). Vale salientar que o ODS 16 tem como meta "Paz, Justiça e Instituições Fortes", preconizando o papel do Estado na promoção da paz e justiça. No Brasil e na Colômbia, infelizmente, tem sido testemunhado um caminho contrário, com a violência policial e o envolvimento com o crime como uma constante em sua história recente (Ferreira, Andreasi, 2024).

Conectado com esta problemática, o crime organizado busca ocupar o espaço do Estado em determinadas regiões urbanas e rurais de países como Brasil e Colômbia. Ao compartilhar a governança com o Estado e dar espaço ao fenômeno da governança híbrida (Pimenta; Suarez;

Ferreira, 2021; Villa, Braga; Ferreira, 2021), a violência aumenta fruto da competição por mercados ilícitos, o que impacta em uma inadequada proteção dos direitos humanos e uma progressão exponencial de taxas de mortalidade (Bonilla-Calle; Nascimento; Arias, 2022). Diante das OCTs como catalisadores dos problemas sociais, torna-se central compreender suas características e atuação no cenário colombiano.

## 2 METODOLOGIA E PROCESSO DA PESQUISA

A metodologia utilizada neste trabalho seguiu uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, com o objetivo de analisar as principais organizações criminosas transnacionais de origem colombiana em atividade.

Para a construção do referencial teórico e a contextualização, foram consultadas fontes bibliográficas variadas, como artigos acadêmicos, relatórios de organizações internacionais e documentos governamentais colombianos. A escolha do referencial teórico fundamentou-se na abordagem de Klaus von Lampe, cuja concepção de organizações criminosas é amplamente reconhecida por seu foco em aspectos estruturais, atividades e governança, permitindo uma análise abrangente e adaptável a diferentes contextos criminais. A preferência por Lampe deve-se à profundidade analítica e à aplicabilidade prática de sua teoria ao cenário colombiano contemporâneo, em contraste com outras abordagens mais restritivas ou excessivamente generalistas, como expomos na contextualização anterior. Sua abordagem foi combinada com as discussões recentes que discutem a governança criminal e híbrida na América Latina.

Para conduzir a exploração empírica e descritiva, a coleta de dados focou no período de 2016-2024<sup>4</sup>. Ela incluiu reportagens de veículos jornalísticos renomados como *El Espectador*, *El Tiempo* e *La Silla Vacía*. Esses jornais foram selecionados devido à sua ampla cobertura e credibilidade em relação a temas sensíveis, como crime organizado, segurança pública e política na Colômbia. Eles fornecem uma visão abrangente e atualizada das atividades das organizações criminosas, complementando dados oficiais com relatos detalhados do impacto dessas dinâmicas no contexto social e político do país. Essa combinação de fontes teóricas e empíricas busca assegurar uma análise robusta e bem fundamentada sobre o tema.

A pesquisa foi dividida em duas etapas principais. Na primeira fase, de caráter exploratório, foram analisados trabalhos acadêmicos voltados para o estudo do crime

---

<sup>4</sup> Há no texto, porém, informações anteriores a esse período que tratam do histórico das organizações estudadas.

organizado e suas ramificações transnacionais, com enfoque na Colômbia. Buscou-se compreender as bases conceituais que definem as Organizações Criminosas Transnacionais (OCTs) e o contexto em que elas se inserem.

Na segunda fase, foi realizada a análise de dados específicos sobre as principais OCTs atuantes na Colômbia em 2023. Para isso, foi utilizado um método dedutivo, em que as informações obtidas foram sistematizadas e comparadas, possibilitando a identificação de padrões e tendências no *modus operandi* dessas organizações. Foram analisados dados fornecidos por instituições como a *InSight Crime*, além de fontes de domínio público. A triangulação de fontes permitiu validar os dados e obter uma visão mais precisa sobre o impacto das OCTs na Colômbia e no cenário internacional. Ao final, a metodologia adotada possibilitou não apenas a descrição detalhada das organizações criminosas, mas também uma reflexão crítica sobre os efeitos do crime organizado transnacional na governança e na segurança pública colombiana à luz da conceitualização de Lampe (2016).

### **3 ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRANSNACIONAIS DE ORIGEM COLOMBIANA ATIVAS EM 2023**

Abaixo, serão apresentados os perfis das OCTs mais influentes no cenário internacional, cuja estrutura organizacional é sediada na Colômbia. Tal análise – espera-se – fornece aos leitores como contribuição uma leitura de conjuntura contemporânea sobre a estrutura, atividade e governança de organizações de impacto na segurança regional.

#### **3.1 LA SEGUNDA MARQUETALIA - “FARC-SM”**

A *Segunda Marquetalia* é uma organização criminosa fundada em 2019, sob argumento de que as concessões acordadas pelo Estado colombiano com as FARC em 2016, no Acordo de Paz de Havana (Colômbia, 2016), não foram cumpridas. No anúncio de sua formação, feito por meio de um vídeo postado na *internet* por Luciano Marín Arango (codinome Iván Márquez), afirmava-se que o governo da Colômbia “não cumpriu nem mesmo as mais importantes de suas obrigações, que são garantir a vida de seus cidadãos e, principalmente, evitar assassinatos por razões políticas” (Por que [...], 2019).

De acordo com Márquez, líder da *Segunda Marquetalia* até julho de 2023, desde a assinatura do Acordo de Paz, “mais de 500 líderes do movimento social foram mortos e 150 guerrilheiros já morreram em meio à indiferença e à indolência do Estado” (Por que [...], 2019).



sequestros (incluindo detenção de funcionários do governo para pagamento de resgate) (Complexities [...], 2023). Abaixo, foi organizada uma tabela com todas as subestruturas das FARC-SM, tal qual elaborado pelo Indepaz (2023):

**Tabela 1** - Estrutura da *Segunda Marquetalia*

Subestrutura da Segunda Marquetalia
Compañía Fernando Díaz;
Frente Alfonso Cano;
Frente 18-Román Ruíz - Cacique Coyará;
Columna Móvil Teófilo Forero Castro Unidad Oscar Mondragón;
Comando Conjunto Occidental Frente Dagoberto Ramos Ortiz;
Comando Conjunto Occidental Columna Móvil Cristian Pérez;
Comando Conjunto Occidental Columna Móvil Fredy Ortiz;
Comando Conjunto Occidental Frente Diomer Cortes;
Comando Conjunto Occidental Comando Danilo García;
Frente Acacio Medina;
Comando Conjunto Occidental Columna Vladimir Steven;
Bloque Occidental Alfonso Cano;
Frente 41;
Comandos Bolivarianos de La Frontera*

\*Semi-autónoma

**Fonte:** Tabela elaborada pelos autores (Indepaz, 2023, p. 18).

Ao lado de Ivan Márquez na liderança das FARC-SM, encontrava-se Seuxis Pausías Hernandez (codinome Jesús Santrich) e Hernán Darío Velásquez (*El Paisa*) (Ciego [...], 2023). Ambos eram membros das FARC antes do Tratado de Paz, e ficavam responsáveis por zonas de comando distintas durante a gestão da *Segunda Marquetalia*. Eles cobravam impostos de fazendas e veículos nas áreas controladas, conseguindo arrecadar bilhões de pesos ao longo dos anos (Hernán [...], 2021).

Iván Márquez foi capturado e morto em 06 de julho de 2023. O ex-guerrilheiro faleceu em decorrência de complicações após um ataque do governo colombiano ao seu acampamento em 2022. Ele estava recebendo cuidados médicos na Venezuela há um ano, mas sua saúde havia se deteriorado nas últimas semanas. Nos dias que antecederam sua morte, Márquez perdeu completamente a visão (Ciego [...], 2023). Seus parceiros, Jesús Santrich e *El Paisa*, morreram em 2021. A *Segunda Marquetalia* afirma que Jesús foi morto em maio de 2021 na Venezuela, como parte de uma operação do governo de Bogotá, mas não ofereceram provas disso (Jesús,

2021). Já *El Paisa* foi baleado e morto em uma emboscada no Estado de Apure (Venezuela) pelo 10º Front, outra facção dissidente das FARC (Posada; García, 2021). A morte desses líderes, somadas a esforços infrutíferos de unir algumas organizações narco-militares colombianas, torna incerto o futuro e longevidade das FARC-SM.

### 3.2 FRENTE PRIMERO – FRENTE ARMANDO RÍOS

A Frente Armando Ríos tratava-se, originariamente, de uma subdivisão das FARC-EP. Entretanto, quando começaram as negociações do Tratado de Paz de Havana, em 2016, as lideranças do grupo se tornaram insatisfeitas. Na época, os comandantes das FARC enviaram Miguel Botache Santillana (codinome “Gentil Duarte”) para recobrar a disciplina do grupo e submetê-las às decisões de pacificação. Entretanto, ao invés de fazê-lo, Duarte se aliou a Néstor Gregorio Vera Fernández (codinome “Iván Mordisco”) no comando da *Frente Primero*. Na época, a subdivisão tinha cerca de 400 homens, com rotas de tráfico e recrutamento forçado em Guainía, Vaupés e Guaviare (1st Front, 2024).

Apesar desse início razoavelmente pequeno em número de combatentes, a principal estratégia de Duarte foi a mobilização e unificação de outras OCs dissidentes das FARC que também discordavam do Tratado de Paz. Em abril de 2017, a *Frente Primero* lançou uma carta ao público anunciando sua formação independente em aliança a outras nove organizações criminosas que também eram originais das FARC-EP. Dessa forma, estima-se que a liderança de Duarte e Mordisco tenha fidelizado no mínimo mais 2.350 ex-guerrilheiros até 2018, o que representa um crescimento de quase 1567% da *Frente Primero* em um ano desde sua formação inicial (Forero, Olaya, 2019). A expansão numérica veio, evidentemente, concomitante a uma expansão territorial. Hodiernamente, a *Frente Primero* é considerada o eixo central do “Bloco do Sudeste” das dissidências das FARC, presente principalmente em Miraflores, San José del Guaviare, El Retorno e Calamar (Guaviare); Puerto Rico, Puerto Lleras e Vista Hermosa (Meta); e Mitú e Papunaua (Vaupés) (Moreno, 2020).

Atualmente, o tráfico de drogas é a atividade ilícita que mais financia o grupo. É de conhecimento público que a *Frente Primero* atua no envio de narcóticos em direção ao Equador, Venezuela e Brasil, onde em seguida vai para a Europa, Ásia e América do Norte. Em uma entrevista dada ao jornal *El Espectador* (2020), investigadores do setor de Antinarcóticos da Polícia Colombiana afirmam que uma das rotas mais relevantes da organização tem origem no norte de Guaviare e no sul de Meta. Lá, a base da cocaína é transportada para laboratórios

ilegais em Boyacá, Vichada e Casanare. Quando já sintetizada, a droga é transportada por estradas pacatas da região de Llanos Orientales em direção à fronteira venezuelana. Ao chegar no Amazonas ou em Apure, um emissário do Cartel de Sinaloa coordena os voos para outros países e faz os pagamentos devidos à *Frente Primero* (Moreno, 2020).

A OCT tende a controlar todo o processo de produção da cocaína, desde o desmatamento das áreas onde serão plantadas as folhas de coca até a sintetização do narcótico. Para fazê-lo, eles obrigam camponeses locais que têm interesse em cultivar produtos comuns a pagar para poder desmatar regiões da Colômbia. Os fazendeiros, além de terem de pagar pelo desmatamento das terras (num ritmo de pelo menos 15 hectares por semana), precisam se comprometer a ceder parte das terras para o cultivo da folha de coca (Vélez; Duque, 2019). Dessa forma, a *Frente Primero* coage o campesinato local a fazer parte das operações de narcotráfico.

Acredita-se que a resiliência e lucratividade do grupo se devem, principalmente, pelas alianças consistentes que têm com outras organizações criminosas nacionais e internacionais. A partir de uma aliança com *La Constru* – uma OC narco paramilitar colombiana que atua em Puntumayo, fronteira com o Equador –, os guerrilheiros da Frente Armando Ríos coordenam o envio de drogas que saem pelo Pacífico. Assim, expandem sua influência para o norte da Colômbia, controlando a produção da base de coca em Meta e Arauca (Moreno, 2020). Aponta-se a peculiaridade da cooperação entre *La Constru* e a *Frente Primero*, tendo em vista que a primeira é tipicamente contrária às operações das ex-FARC e frequentemente encontra-se em conflito com elas. Tal aliança acaba sendo uma evidência das notórias habilidades de negociação de Gentil Duarte e Mordisco, que outrora também se incluíam nas inimidades de *La Constru* (Forero, Olaya, 2019).

Cita-se também a aliança da Frente Armando Ríos com outras OCTs, que além de favorecer o tráfico de drogas, também resulta no tráfico de armamentos. Há registros de colaborações constantes entre o grupo e máfias sírias, que têm fornecido aos integrantes da *Frente Primero* armas semelhantes às de grupos extremistas do Oriente Médio. A inteligência militar colombiana suspeita que essas armas estão sendo contrabandeadas para a Venezuela através de navios vindos da África e Europa, e depois chegam ao estado venezuelano do Amazonas, onde Duarte possui um terço das dissidências. Estas são levadas em operações de tráfico de drogas para outros países e são pagas com cocaína aos cartéis mexicanos ou a OCTs brasileiras e venezuelanas, presentes nas fronteiras amazônicas (Moreno, 2020).

Além de narcotráfico e formação de quadrilha, a organização é acusada de terrorismo, sequestro, homicídio, desaparecimento forçado, tráfico de armas e recrutamento de menores. Em uma das divisões da OCT, apelidada de “Frente Mãe”, jovens são abduzidos e enviados para campos de treinamento na Venezuela, em particular às regiões do Amazonas, Táchira e Apure. Nesse contexto, tornaram-se comuns as denúncias de abusos sexuais cometidos por membros da Frente Armando Ríos contra menores de 18 anos (Moreno, 2020).

Também é comum que combatentes da *Frente Primero* instalem minas terrestres no território colombiano para dissuadir o Exército de avançar. Dessa forma, colocam em risco principalmente aqueles que dependem da caça e pesca como meio de subsistência, ou que se deslocam por trilhas na selva. Além disso, impedem a entrada de líderes de organizações civis ou humanitárias que promovam os acordos de substituição de cultivos de coca assinados com o Estado. Membros desses programas, bem como aqueles pertencentes à Força Pública e que realizam campanhas de erradicação de cultivos de coca, são alvos de ameaças, ataques com artefatos explosivos, sequestros, deslocamentos, homicídios e desaparecimentos forçados (Moreno, 2020).

A estrutura do grupo sofreu uma perda significativa no dia 4 de maio de 2022, quando Gentil Duarte foi morto na Venezuela, num conflito com a ELN. Acredita-se que o líder máximo da *Frente Primero* estava refugiado lá, em meio a um período de rigorosas operações de busca das autoridades colombianas (Mapa [...], 2022). Após a morte de Gentil Duarte, Mordisco consolidou-se como líder do grupo. Ele é reconhecido por sua natureza violenta e seu desdém com a vida de civis durante as operações da guerrilha, além de diversos crimes que incluem mineração ilegal, homicídios, atentados a patrimônio e agentes públicos, e aliciamento de menores. Apesar disso, declarou recentemente um cessar-fogo bilateral com a ELN e demonstrou-se interessado na assinatura de um novo Acordo de Paz com o governo de Gustavo Petro.

### 3.3 AUTODEFENSAS CONQUISTADORES DE LA SIERRA NEVADA (ACSN) – “LOS PACHENCA”

A ACSN foi criada em 2007, constituída de membros anteriormente integrantes da *Resistencia Tayrona de las Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) – uma OC antiga de extrema direita (Los Pachencas [...], 2019). A extradição do líder da AUC, Hernán Giraldo Serna, para os Estados Unidos, ocasiona a formação de grupos determinados a manter suas posses e recursos financeiros. Por sua vez, estes adotam o nome *Los Pachencas*, que veio de

Jesús María Agurre Gallego, um dos maiores líderes da ACSN da época, cujo apelido era “Chucho Pachenca” (Defensoria, 2018).

Além de atuar no narcotráfico nas regiões de Magdalena, Santa Marta e La Guajira, o grupo também desenvolve robustos sistemas de extorsão de comerciantes e donos de terras locais. Ademais, a ACSN impõe o pagamento de percentuais (10%) para as negociações de propriedades (compra e venda) próximas ao mar e na Sierra; criou controles fiscais sobre as trocas comerciais de mercadorias no atacado e varejo (alimentos, bebidas alcoólicas, combustíveis, entre outros) de todos os estabelecimentos comerciais existentes nas áreas urbanas; e detém controle sobre parte dos operadores de serviços turísticos de Santa Marta (zona rural), Dibulla e da Sierra (Defensoria, 2018).

Por consequência dos empreendimentos ilegais da ACSN, o governo colombiano relata um atraso no processo de redistribuição de terras da região norte do país, assim como prejuízos substanciais no setor turístico, que é a principal ferramenta de subsistência dos habitantes do departamento de Santa Marta e Guajira. Também se registra o homicídio de líderes políticos e comunitários que denunciaram ou interferiram nas operações da organização (Alias [...], 2020).

O grupo é majoritariamente sediado no norte da costa colombiana, em particular na serra da cidade de Santa Marta, onde controlava 80% do tráfico de drogas em 2019 (Alsema, 2023). Atualmente possui rotas de tráfico internacional de cocaína que escoam principalmente no Caribe, apesar de também serem comuns carregamentos para a Europa e Ásia (Hallan [...], 2016). A maioria dos produtos escoam a partir dos portos da região costeira da Colômbia, cujo monopólio é fortemente disputado por outras OCTs, como o *Clan del Golfo*.

Em 2022, a Defensoria Pública colombiana lançou alertas advertindo os cidadãos do município de Copey (Cesar) a tentarem se manter em segurança diante dos violentos conflitos armados entre as duas organizações. Somente em abril daquele ano, estima-se que pelo menos mil habitantes locais migraram para cidades vizinhas, buscando refúgio (Angarita, 2022). Tais conflitos violentos resultaram no enfraquecimento dos *Pachenca*, que perderam parte significativa de seus territórios, incluindo a cidade de Santa Marta (Villalba, 2020).

### 3.4 LOS PUNTILLEROS

Acredita-se que a origem do grupo tenha ocorrido em 2015, resultado principalmente da união entre dois grupos dissidentes da AUC: os *Libertadores do Vichada* e o *Bloque de Meta* (Ortega, 2018). Fundada por Óscar Mauricio Pachón Rozo (codinome "Puntilla"), a

organização assume hoje parte do tráfico de drogas entre Colômbia, Venezuela e Brasil. Registra-se a presença de suas sedes nas cidades de Villavicencio; San Martín; San José del Guaviare; Mapiripán; La Primavera e Puerto Carreño (Los Puntilleros, 2019).

Apesar de serem mais comuns notícias que indicam o escoar da droga para a América Latina, há registros de membros atuando no envio de cocaína para a Europa (Juan [...], 2016). Além de tráfico de drogas, o grupo está associado a desalojamentos forçados; sequestros e extorsão; lavagem de dinheiro; homicídios; fabricação e tráfico de armas. Em 2019, estimava-se que continha cerca de 450 combatentes, entretanto, acredita-se que operações do governo colombiano e conflitos entre outras OCTs enfraqueceram extensivamente o efetivo da banda criminal (Los Puntilleros, 2023).

Em 2016, Puntilla foi preso pelos crimes de tráfico de armas e desaparecimento forçado, apesar de solto em 2017 (Bohórquez, 2017). Há fontes que indicam que, desde então, os *Libertadores do Vichada* e o *Bloque de Meta* passaram a agir de forma independente, contando com cerca de 70 combatentes. Sua forma organizacional consiste em um líder – atualmente desconhecido, tendo em vista que Puntilla morreu em 2018 –, um chefe de finanças e combatentes armados. Destaca-se que, apesar de *Los Puntilleros* terem se enfraquecido como organização, ainda estão bastante ativos nas fronteiras da Venezuela e Colômbia, e têm alianças com outras OCTs influentes (como, por exemplo, o *Clan del Golfo*). Sendo assim, não é esperado que sejam completamente dissolvidos em breve (Los Puntilleros, 2023).

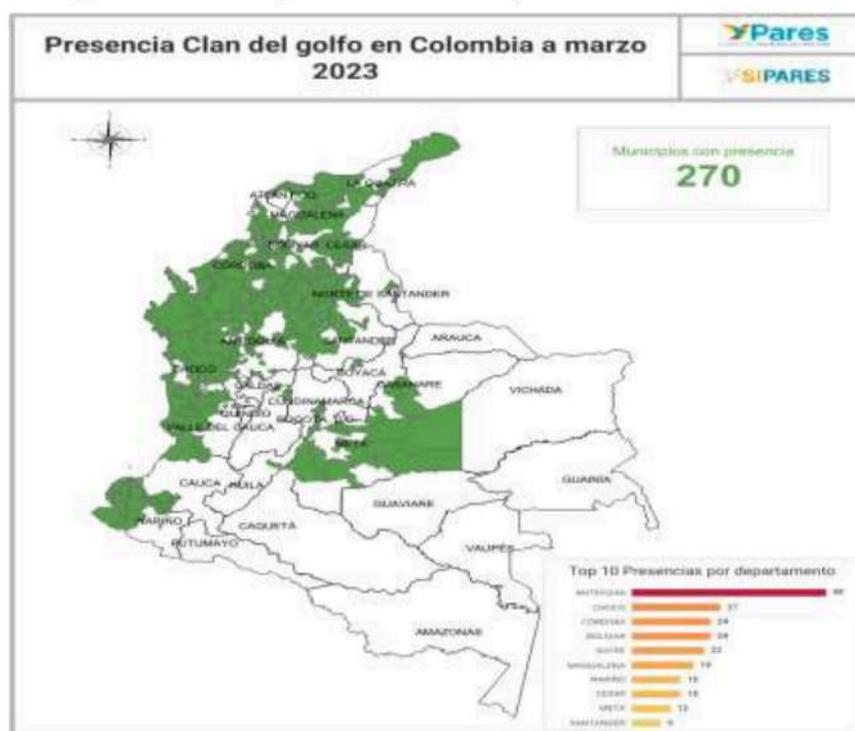
### 3.5 CLAN DEL GOLFO – AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLÔMBIA (AGC) – LOS URABEÑOS

Esta OCT é conhecida por diversas denominações, que mudaram várias vezes desde sua origem. O nome “*Los Urabeños*” é uma referência a Urabá, uma região que partilha espaço geográfico com os departamentos de Chocó, Antioquia e Córdoba. Trata-se de uma localização bastante estratégica para narcotraficantes e contrabandistas, pois oferece acesso às costas do Caribe e do Pacífico a partir de Antioquia e Chocó (Uraba, 2019). Este título foi adotado pela opinião popular colombiana, não sendo oficializado pelos membros que constituem a organização (Badillo, Bravo, 2020). Os integrantes mais comumente se chamam de “*Autodefensas Gaitanistas de Colômbia*” (AGC). O nome faz menção a Jorge Eliécer Gaitán, um político que se destacou como defensor dos direitos dos trabalhadores e das camadas mais pobres da sociedade na Colômbia durante o século XX e cujo assassinato foi o estopim de “*La*

*Violencia*” (Chaouch, 2009). O Estado da Colômbia, por outro lado, os chama de “*Clan del Golfo*”, devido à sua atuação mais forte no Golfo do País (Fiscalía General de la Nación, s. d.).

Trata-se de uma das OCTs mais fortes da Colômbia, controlando presumivelmente o maior fluxo de drogas exportadas para os Estados Unidos e Europa (Comparável [...], 2021). São os principais aliados do Cartel de Sinaloa (México), o que lhes garante acesso privilegiado ao mercado consumidor estadunidense. Em 2017, acreditava-se que ao menos 45% da saída de narcóticos do território colombiano tinha ligação com este grupo (Ávila, 2017). Ademais, a AGC detinha controle de dezenas de zonas de garimpo ilegais, espalhadas entre os mais de 250 municípios nos quais exerce influência. Na Figura 2, segue um mapa elaborado pela Fundação Pares e exibido através do *Tableau Public*, ilustrando as cidades onde se encontravam membros do grupo em março de 2023.

**Figura 2** - Presença do *Clan del Golfo* na Colômbia em 2023



Fonte: Pares (2023).

Tendo em vista que o grupo é formado principalmente por ex-membros da AUC, os integrantes têm um viés político de extrema-direita e, portanto, são extremamente contrários às FARC e suas atuais dissidências. Algumas estimativas calculam que o grupo possui entre 6 e 9 mil membros, que se organizam em 28 países. Dentre seus principais crimes, incluem-se o narcotráfico, mineração ilegal, aliciamento e abuso sexual de menores, e contrabando de migrantes (Badillo; Bravo, 2020; Qué [...], 2022).

Foi comprovado que a AGC mantém cinco alianças principais para o tráfico de cocaína para diferentes regiões: no México, os cartéis de *Jalisco Nueva Generación* e Sinaloa; na Europa, as máfias Calabresa e Siciliana; e outras redes de narcotráfico dos Bálcãs. Essas últimas também têm a tarefa de abastecer países da Ásia e, em particular, do Oriente Médio. Ademais, essa OCT possui ao menos 30 “traficantes puros” (que se comprometem somente com o narcotráfico), cada um com a habilidade de enviar para diferentes destinos entre 400 quilos e 3 toneladas de drogas por mês. Somente dentro da Colômbia, foram identificados pelo menos 15 pontos de armazenamento e embarque nas costas do Pacífico e do Atlântico, para envio de carregamentos em contêineres e lanchas rápidas (Caen [...], 2022).

O grupo originou-se sob a liderança de Vicente Castaño, um antigo membro das AUC que liderava o combate às FARC. Durante o período de desmobilização (2006), se separou da *Autodefensas Unidas de Colômbia* para aliar-se a Ester Veloza García (codinome “HH”) e Daniel Rendón Herrera (“Don Mario”) e formar a própria organização criminosa. A aliança, entretanto, durou pouco. Castaño foi assassinado por HH em 2007 e, desde então, Don Mario seguiu na liderança da OC. Assumiu rotas cruciais do tráfico de drogas colombiano da época e impôs taxas aos traficantes por cada quilo de cocaína que passava por tal território. Acredita-se que, naquele período, o grupo não contava com mais de 80 combatentes. Contudo, o sucesso das operações foi tamanho, que Don Mario rapidamente assumiu a posição de narcotraficante mais rico da Colômbia, expandindo suas operações em direção ao Sul de Córdoba, até Medellín. Evidentemente, tal êxito não foi conquistado sem conflitos – expandir-se na região resultou em diversos conflitos armados com outras OCs (como *La Oficina del Envigado*, por exemplo) (Los Gaitanistas [...], 2022).

Em 2009, Don Mario foi capturado pela polícia colombiana e preso em Urabá. Durante sua ausência, o comando do Clã do Golfo (que na época, não tinha mais de 250 combatentes) passou para os irmãos Juan de Dios Úsuga, (“Giovanni”) e Darío Antonio Úsuga, (codinome “Otoniel”). Ambos fizeram parte do *Ejército Popular de la Libertación* (EPL), que, quando desmobilizado, transferiu seus integrantes para a AUC. Na época, serviram a Don Mario em uma das suborganizações de elite da AUC, o *Bloque dos Centauros* (Los Gaitanistas[...], 2012).

Assim que assumiram, idealizaram um plano de expansão a partir do envio de subordinados *urabeños* para novas áreas estratégicas de narcotráfico. Nesse contexto, entraram em conflito armado com outras OCs, principalmente *Los Rastrojos* e *Los Paisas*, na região norte da Antioquia. Assim, as cidades de Caucasia e Tarazá sofreram altas em taxas de homicídio e violência, tendo em vista que eram pontos de conexão entre Medellín e a costa do

Caribe. Para a manutenção de poder, não só na Colômbia como também no âmbito internacional, é comum que a AGC contrate sicários para torturar e assassinar policiais, narcotraficantes de OCs rivais e até mesmo civis que pudessem mostrar algum tipo de inconveniente para o grupo (Roberto [...], 2017).

Em 1º de janeiro de 2012, Giovanni foi morto pela polícia colombiana em uma operação realizada no departamento de Chocó. Em retaliação, seu irmão, Otoniel, reencenou um dos momentos mais dramáticos da história do cartel de Medellín: ofereceu cerca de US\$500 por cada policial que fosse morto na Colômbia. Ademais, impôs um toque de recolher para toda a população do norte do país, no qual todos os negócios, transportes públicos e comércio foram proibidos (Meegan-Vickers, 2022; Colombia, 2012). Apesar do ocorrido, Otoniel prosseguiu com operações expansionistas e, quando o líder de *Los Rastrojos* se entregou à polícia, em 2012, a AGC pôde expandir ainda mais seu império. Executavam políticas não só de dominação e coação à força, como também absorviam OCs a partir de um sistema de “franqueamento”, onde as organizações menores tinham *status* de semiautônomas, mas ainda respondiam ao comando do *Clan del Golfo*. Desta forma, logo conseguiram controlar as principais zonas de produção de drogas e pontos de saída internacional do norte colombiano, das costas do Atlântico e Pacífico, e na fronteira com a Venezuela (Dalby, 2022).

Neste processo, também começaram a fortalecer operações de mineração ilegal, extorquindo trabalhadores e causando catástrofes ambientais a partir do desmatamento e da contaminação de terras com mercúrio (Oquendo, 2023; Bargent, 2016). Além disso, a partir do uso de empresas fictícias como intermediárias, o *Clan del Golfo* adquire ouro na Europa, introduz nele outros elementos para inflar seu peso e, então, o comercializa como ouro colombiano genuíno ou joias produzidas localmente. Isto é feito não só como método para lavar o dinheiro proveniente do tráfico de drogas: trata-se de um empreendimento lucrativo por si só, pois chega a dobrar o valor original dos produtos (Villalba, 2021).

Em 2015, o Ministério Público Colombiano, em aliança com a Polícia, organizou uma complexa operação de contenção à ACG. Dividida em três fases, o projeto intencionava minar os recursos, influência e capacidade operacional do grupo, capturando não só seus integrantes, como também Otaniel (La operación [...], 2021). Obteve sucesso: ao longo de vários anos de execução, a operação confiscou mais de 1.500 armas de fogo, destruiu mais de 130 laboratórios de processamento de base de coca e imobilizou 34, embarcações usadas para o tráfico de narcóticos. Mesmo assim, principalmente após a assinatura do Tratado de Havana e a

consequente desmobilização das FARC, o *Clan del Golfo* manteve-se forte (Meegan-Vickers, 2022). Contudo, como as duas mais influentes guerrilhas remanescentes na Colômbia, os conflitos entre a AGC e a ELN se tornaram particularmente violentos após o desmonte das FARC, o que afetou principalmente a região de Chocó – cenário da maior parte de seus embates armados (Los Gaitanistas[...], 2022).

Durante esse período, no entanto, Otoniel se absteve das zonas urbanas. Por receio de ser capturado pela polícia, o líder supremo do *Clan del Golfo* se mantinha em casebres em florestas e outras zonas rurais, evitando dormir no mesmo local por mais de dois dias. Nessa época, diversas menores de idade eram levadas até ele (e seus empregados) para encontros sexuais. Era uma prática comum, também, que adolescentes e pré-adolescentes fossem “vendidas” ou “cedidas” para membros da Organização – seja por uma complexa rede de abdução, em colégios e orfanatos, ou por membros da família das vítimas.

Em agosto de 2017, Roberto Vargas Gutiérrez (codinome “*Gavilán*”) foi morto numa operação da polícia. O homem era o segundo no comando da AGC, presumidamente amigo de Otoniel desde seus anos na AUC. Outros líderes menores, assim como a namorada de Otoniel, foram capturados pela polícia através da Agamenon (Ação [...], 2017). Com a pressão exercida pelo avanço da operação, Otoniel ofereceu sua rendição e a desmobilização da AGC em um vídeo publicado na internet, buscando fazer parte dos Acordos de Paz promovidos pelo governo de Bogotá. Nele, o criminoso faz um apelo ao governo e ao Papa Francisco – que chegaria à Colômbia no dia seguinte, em uma de suas habituais visitas à América Latina (Somos..., 2017). A oferta foi recusada pelo governo colombiano, que prosseguiu com as investigações e expandiu a força da operação para três mil homens (Los Gaitanistas[...], 2022).

Otoniel foi preso em 23 de outubro de 2021 em um esconderijo rural na província de Antioquia, na Colômbia, perto da fronteira Colômbia-Panamá. Em maio de 2022, foi extraditado para os Estados Unidos, onde se comprometeu a pagar cerca de 216 milhões de dólares em receitas provenientes do narcotráfico. Especialistas jurídicos estimam que, quando sentenciado, o líder dos *Urabeños* tenha prisão perpétua (Buschschlüter, 2022).

Sua prisão provocou uma resposta imediata do *Clan del Golfo*, que decretou quatro dias de paralisação armada (entre 5 e 9 de maio de 2022), proibindo atividades comerciais e deslocamentos em pelo menos 95 municípios, espalhados em 10 departamentos. A paralisação foi acompanhada de ameaças de morte para quem não cumprisse as medidas e, portanto, foi majoritariamente aceita pela população (Autoridades [...], 2022). Durante esse período, áreas rurais de Antioquia relataram cortes no fornecimento de gás e incêndio de dezenas de veículos;

rodovias foram bloqueadas; e residentes relataram incêndios em casas, subsequentemente marcadas com as letras AGC (Los Gaitanistas [...], 2022).

Desde então, a liderança da OCT foi transferida para Jobanis de Jesús Ávila Villadiego, (codinome "*Chiquito Malo*"). Antigo membro da AUC, Villadiego rapidamente ascendeu na estrutura dos *Urabeños*, tornando-se comandante da estrutura que controlava as atividades de tráfico de drogas do grupo no Golfo de Urabá, um território-chave para o envio de drogas para a América Central e os Estados Unidos. Após o início da Agamenon, Villadiego tornou-se o principal responsável pela segurança de Otoniel. Hoje em dia, especulam-se conflitos internos nos quais outras lideranças da AGC disputaram pela posição de principal correspondente do grupo (Jobanis [...], 2022).

### 3.6 EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL (ELN)

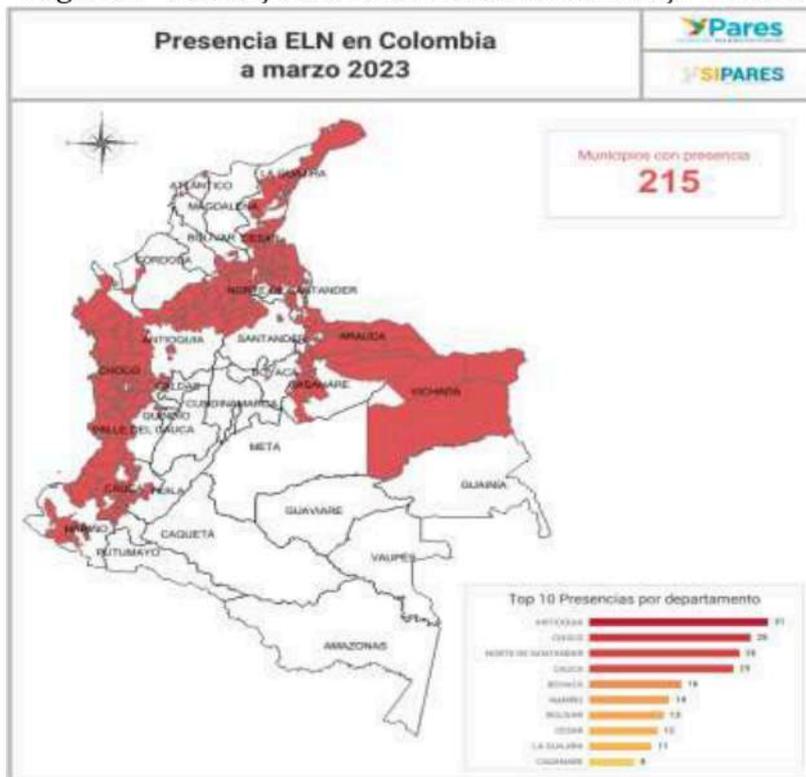
Tendo em vista o teor revolucionário do Exército de Libertação Nacional (ELN), existem controvérsias em sua classificação como organização criminosa, e não ator político. Entretanto, ao longo de décadas, o grupo tem desempenhado um papel significativo na dinâmica social e política da Colômbia, que abrange questões como rebelião armada, atividades criminosas, ideologia revolucionária e interações com diversos setores da sociedade. O presente artigo intenciona analisá-lo como uma OCT, e não pretende alongar-se em seu viés político, já explorado por Acevedo Tarazona, Buendía Acevedo, Lagos Cortés, 2023).

O Exército de Libertação Nacional (ELN) é ativo principalmente na Colômbia e na Venezuela. Originou-se na zona rural do Departamento de Santander, no município de San Vicente, em 4 de julho de 1964. Na época, tinha cerca de 16 homens – parte deles, adolescentes –, liderados pelos irmãos Fábio e Manuel Vásquez Castaño. Com o passar do tempo, vários sacerdotes juntaram-se ao grupo. Doutrinados pela “Teologia da Libertação”, acreditavam na redenção (libertação) divina das pessoas oprimidas por condições sociais, econômicas e políticas (Tombs, 2002). Inspirados pela revolução cubana e marcados por terem vivido anos em *La Violencia*, se opunham ao governo da Colômbia e começaram a treinar militarmente para derrubá-lo (Charles, 2019).

De acordo com estudos promovidos pela Fundação Pares (2023) e divulgados através do *Tableau Public*, o ELN está presente em mais de 200 municípios da Colômbia, espalhados em 10 departamentos. Dentre eles, destaca-se maior influência em Antioquia e Chocó. Existe uma variação numérica considerável entre diversas fontes que tentam mensurar o número de

integrantes do grupo, que têm dificuldade em distinguir membros de só “apoiadores”. Entretanto, a maior parte das fontes sugere que a OCT tenha entre 2 e 5 mil integrantes. Na figura 3, encontra-se um mapa com os municípios colombianos afetados pelo ELN em março de 2023, conforme registrado pela Fundação Pares e ilustrado por meio do *Tableau Public*.

**Figura 3 - Presença do Eln na Colômbia em Março de 2023**



Fonte: Pares (2023).

O grupo adota uma estrutura horizontal e dinâmica, na qual cada frente desfruta de certo nível de autonomia operacional e financeira. No centro desta liderança, encontra-se o Comando Central (COCE), atualmente composto por três comandantes – Eliécer Chamorro (codinome “Antônio García”), Israel Ramírez Pineda (codinome “Pablo Beltran”) e Pablo Marín (nome verdadeiro desconhecido). Abaixo destes, está a Direção Nacional (DINAL), composta por 23 representantes eleitos pelas oito frentes de guerra. Cada frente é liderada por três figuras: um líder político, um militar e um comandante (National [...], 2024).

Apesar de se encontrarem principalmente na Colômbia e na Venezuela, há registros de cooperações entre o ELN e outras organizações criminosas de países distintos, fornecendo estoque a outras OCTs. Suas atividades ilícitas incluem o narcotráfico, apesar de este não ser o empreendimento principal da organização. Dentre os países para onde escoam as drogas do grupo, destacam-se os Estados Unidos, principal consumidor da cocaína colombiana. Não se sabe ao certo a quantidade de quilos exportados anualmente pela organização; entretanto, já

foram descobertos laboratórios pertencentes ao ELN que, sozinhos, eram capazes de produzir pelo menos sete toneladas mensalmente (Yagoub, 2015).

O grupo também se envolve com mineração ilegal de ouro, principalmente nas regiões de Chocó, Cauca, Nariño, Bajo Cauca e do Nordeste Antioqueño. Tais atividades trazem problemas ambientais gravíssimos, que incluem o desmatamento e a destruição do habitat de espécies locais. Ademais, contribuem para o crescimento da formação de pastagens para pecuária extensiva. Em agosto de 2023, na Antioquia, crianças foram utilizadas de escudo humano para impedir a ação da polícia no combate à mineração ilegal.

Talvez a atividade criminosa mais comum e lucrativa do grupo seja a extorsão por sequestro. De acordo com a GAULA, foi registrado um aumento de 93% dos casos de sequestro na Colômbia entre janeiro e julho de 2023. O ELN se responsabilizou publicamente por 15 destes, embora se acredite que o número real possa ser maior devido à presença predominante da OCT nas áreas mais afetadas. O aumento dos sequestros coincide com as discussões sobre um cessar-fogo bilateral entre o ELN e o governo, no entanto, a guerrilha não havia se comprometido a interromper as atividades criminosas que afetam a população civil. O aumento dos sequestros pode ser uma forma de demonstrar força durante as negociações, provando certo nível de coesão interna do ELN. A persistência dessas ações pode ameaçar as perspectivas de paz e os resultados das negociações (Shuldiner, 2023).

#### **4 O CONCEITO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRANSNACIONAIS APLICADOS AO CASO COLOMBIANO**

A seguir, será feita uma reflexão sobre as Organizações Criminosas Transnacionais colombianas à luz dos conceitos de Klaus Von Lampe (2016) e Yuliya Zabyelina (2023), assim como de outros autores da literatura criminológica previamente analisados na introdução deste artigo.

O conceito de organização criminosa de Lampe (2016, p. 27) prevê uma *estrutura* definida, com subestruturas organizadas; *atividades* ilícitas diversificadas, e um sistema de *governança* paralelo. É algo perceptível no *modus operandi* de todas as organizações criminosas tratadas neste artigo, principalmente da *Segunda Marquetalia* e do *Clan del Golfo*. A atuação de organizações criminosas como as AGC demonstra que organizações criminosas não operam somente por fins econômicos, mas também por objetivos políticos e sociais, assim como pontuado por Lampe (2016, p. 27-28).

Embora sejam essencialmente organizações criminosas, estes grupos utilizam um discurso político para justificar suas ações e obter apoio de comunidades locais, muitas vezes provendo serviços básicos em casos de emergência alimentar e sanitária. Isto, por sua vez, busca fortalecer sua capacidade coercitiva com base em um sistema próprio de governança, conceituado amplamente na literatura como governança criminal (Lessing 2020; Ferreira, Richmond 2021).

Em consonância, a imposição de "impostos" sobre a agricultura e o uso coercitivo das terras por camponeses (percebida nas organizações *Frente Primero*, ACSN e ELN) reforçam a ideia de que essas organizações não operam exclusivamente por fins econômicos, mas também exercem governança sobre os territórios que controlam (Johansen; Lampe, 2002). Assim, encaixam-se no conceito de duopólio da violência descrito por Goldbard (2021), no qual a população local é forçada a navegar entre a autoridade estatal e a autoridade criminal.

A ACSN, por exemplo, além de se ocupar com narcotráfico, também se insere na estrutura social e econômica da região por meio de extorsões, controle fiscal de propriedades e dominação do setor turístico local, estabelecendo uma governança paralela à do Estado colombiano. Trata-se, portanto, de um caso típico de governança híbrida, percebido por Villa, Braga e Ferreira (2021) como um sintoma das dificuldades do Estado em deter o monopólio da força e, assim, garantir a segurança da população.

Ademais, Bouchard (2015) explora como a fragmentação de redes criminosas pode levar à criação de estruturas descentralizadas mais resistentes à repressão estatal, em vez de resultar em sua dissolução. Tal fenômeno é nitidamente manifesto na formação de grupos armados dissidentes das FARC's como resultado direto da insatisfação com o Acordo de Paz de 2016. Os aspectos hierárquicos concomitantes a redes descentralizadas, notórias diversas vezes nesta pesquisa, comprovam o argumento de Zabyelina (2023, p. 5) de que grupos envolvidos no narcotráfico tendem a adotar estruturas mais flexíveis, frequentemente adaptando-se às dinâmicas do mercado ilícito. Já no caso da *Segunda Marquetalia*, a existência de 13 subestruturas sugere um funcionamento em rede, mesmo que tenha sido momentaneamente regida por lideranças centrais, como Iván Marquez (Ciego [...], 2023).

Por fim, a literatura criminológica aponta que a verticalização do processo produtivo e a coerção de populações locais são estratégias comuns entre OCs que controlam o narcotráfico (Ferreira, Framento, 2020). Esta realidade é perceptível no caso da *Frente Primero*, por exemplo, que encontra no tráfico de drogas um dos fatores determinantes para sua resiliência e expansão territorial. Assim, ao analisar as organizações criminosas transnacionais colombianas

à luz dos conceitos mencionados, podemos observar uma complexa intersecção entre violência, governança paralela e adaptações estratégicas às dinâmicas locais e ao mercado ilícito. Este mercado, por sua vez, é parte de um processo mais amplo que se inicia na Colômbia e países vizinhos processadores de cocaína, e suprem o mercado internacional de entorpecentes utilizando a rota do Rio Amazonas para comercializar cocaína na Europa e Oeste da África (Sousa; Ferreira, 2024).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DE UM PROBLEMA PRESENTE

O Crime Organizado colombiano é uma questão que reflete a formação do Estado desde suas raízes. Permeado por episódios de violência social, as elites políticas historicamente têm encontrado dificuldade em prover direitos sociais e securitários para a população. Por sua vez, é crucial entender a estrutura e as atividades desenvolvidas por essas organizações criminosas, que transcendem o narcotráfico e abarcam uma ampla gama de operações ilícitas.

Essas organizações criminosas estruturam-se em redes hierárquicas ou descentralizadas, combinando métodos tradicionais de violência com estratégias de cooperação forçada ou alianças estratégicas com elites locais e internacionais. Suas atividades incluem o narcotráfico em grande escala, contrabando de armas, mineração ilegal, lavagem de dinheiro, extorsão, tráfico de pessoas e exploração ambiental. Esse portfólio diversificado não apenas amplia seu alcance econômico, mas também fortalece seu controle sobre regiões estratégicas do território colombiano na qual o Estado encontra dificuldades de controle absoluto.

A aparição de diversas organizações criminosas, por vezes endossadas por determinados grupos políticos, é consequência direta de políticas majoritariamente securitizadas, que por sua vez deixa em segundo plano a promoção de políticas públicas voltadas à população vulnerável. Diante deste problema, as organizações criminosas se aproveitam para ocupar o papel estatal na provisão de serviços, mesmo que de maneira rudimentar. O conceito de governança híbrida, em que tanto o Estado quanto atores não estatais compartilham o controle social e territorial, reflete-se claramente nas operações de algumas organizações como a *Segunda Marquetalia*, o ELN e o *Clan del Golfo*.

Essas organizações transcendem os limites do narcotráfico, estabelecendo-se como poderes paralelos que desafiam a soberania estatal e influenciam diretamente a vida política, social e econômica da Colômbia. Não só exercem controle violento sobre territórios, mas

também se beneficiam de uma estrutura de aceitação e cooperação forçada por parte das comunidades locais, o que reforça a complexidade do combate ao crime organizado.

O narcotráfico, o contrabando de armas e a mineração ilegal, como demonstrado ao longo do artigo, não são atividades isoladas; fazem parte de uma rede interconectada que se beneficia da falta de presença efetiva do Estado em áreas estratégicas, somada a uma cadeia produtiva altamente lucrativa. Portanto, a perpetuação dessas OCTs decorre, em grande parte, de uma combinação entre a busca do lucro e a busca de preencher lacunas na governança estatal.

Adicionalmente, em termos de segurança ambiental, as operações realizadas por essas organizações, como a mineração ilegal e o desmatamento para cultivo de insumos voltados à produção de narcóticos, resultam em danos irreparáveis na Amazônia, uma das vegetações mais relevantes para a manutenção climática do planeta.

Finalmente, a governança criminal, neste contexto, não apenas limita os direitos e liberdades dos cidadãos, como também transforma o crime em um elemento inerente ao funcionamento econômico e social dessas regiões, criando um ciclo vicioso de violência e corrupção que parece longe de ser interrompido. Assim, ainda que historicamente o Estado tenha contribuído com o problema, não se pode prescindir de seu papel no combate a uma problemática criminosa que, em última análise, busca auferir lucros e poder às custas do bem-estar da coletividade.

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO TARAZONA, Álvaro; BUENDÍA ACEVEDO, W.; LAGOS CORTÉS, Emilio. Militancia política y armada de estudiantes universitarios en los orígenes y primera etapa del Ejército de Liberación Nacional (ELN), 1962-1973. **Estudios Políticos**, [S. l.], n. 67, p. 56–79, 2023. DOI: 10.17533/udea.espo.n67a03.

Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/351590>. Acesso em: 3 dic. 2024.

AÇÃO militar colombiana mata um dos líderes do Clã do Golfo. **UOL**, 31 ago. 2017. Últimas Notícias. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/08/31/acao-militar-colombiana-mata-um-dos-lideres-do-cla-do-golfo.htm>. Acesso em: 21 set. 2022.

ALIAS 'Chucky' acepta su responsabilidad en homicidio de líder ambiental de la Sierra Nevada. **El Espectador**, [s.l.], 29 jun. 2020.

Disponível em: <https://www.elespectador.com/judicial/alias-chucky-acepta-su-responsabilidad-en-homicidio-de-lider-ambiental-de-la-sierra-nevada-article/>. Acesso em: 04 jul. 2024.

ALSEMA, Adriaan. Los Pachenca: acsn. **Colombia Reports**. 2 jan. 2023. Disponível em: <https://colombiareports.com/los-pachenca-acsn/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

ANGARITA, Jenny Rocio. **Defensoría emitió alerta temprana de inminencia por combates entre paramilitares en El Copey, Cesar**. *El Tiempo*, [s.l.], 07 maio 2022. Disponível em: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/defensoria-emitio-alerta-temprana-de-inminencia-por-combates-entre-paramilitares-en>. Acesso em: 04 jul. 2023.

ASÍ fue el espectacular operativo para capturar a alias “Vallejo”, el heredero del paramilitar “Cuchillo” en el sur del país. **Infobae**, 10 fev. 2023. Colombia. Disponível em: <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/10/asi-fue-el-espectacular-operativo-para-capturar-a-alias-vallejo-el-heredero-del-paramilitar-cuchillo-en-el-sur-del-pais/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

AUTORIDADES reportan 178 hechos armados en paro del '*Clan del Golfo*'. **El Tiempo**, 9 maio 2022. Conflicto y Narcotráfico. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/paro-armado-del-clan-del-golfo-balance-de-afectaciones-al-8-de-mayo-670761>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BADILLO, Reynell; BRAVO, Amparo. Crimen transnacional organizado y migración: el *Clan del Golfo* y grupos delictivos en América Latina y África. **Internacia: Revista de Relaciones Internacionales**, n. 1, p. 1-32, 2020.

BARGENT, James. Death, extortion stalk workers at Canadian mine in Colombia. **Toronto Star**, 17 dez. 2016. Insight. Disponível em: [https://www.thestar.com/news/insight/death-extortion-stalk-workers-at-canadian-mine-in-colombia/article\\_a93f4390-fb67-590d-872c-49ed74c000ae.html](https://www.thestar.com/news/insight/death-extortion-stalk-workers-at-canadian-mine-in-colombia/article_a93f4390-fb67-590d-872c-49ed74c000ae.html). Acesso em: 3 mar. 2024.

BONILLA-CALLE, Daniel; NASCIMENTO, Emerson do; ARIAS, Marcela María Vergara. Pandemia, governança criminal e mecanismos de regulação social e econômica em três contextos latino-americanos. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 15, p. 261-285, 2022.

BOHÓRQUEZ, Karen. Juez dejó libre al señalado 'capo de los llanos'. **El Tiempo**, 07 abr. 2017. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/alias-puntilla-fue-dejado-en-libertad-76066>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BOUCHARD, M. **Social Networks, Terrorism and Counterterrorism: Radical and Connected**. Routledge, 2015.

BUSCHSCHLÜTER, Vanessa. Colombian drug lord Otoniel pleads guilty in US court. **BBC News**, 9 maio 2022. Latin America. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-64399222>. Acesso em: 4 mar. 2023. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas. 5. ed.** com alterações. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

CAEN tres miembros claves del *Clan del Golfo* en Antioquia: eduardo rafael betín, alias alberto, fue dado de baja, mientras los otros dos fueron capturados y permanecen en poder de las autoridades. **Infobae**. 09 mar. 2022. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/03/09/caen-tres-miembros-claves-del-clan-del-golfo-en-Antioquia/>. Acesso em: 03 set. 2024.

CHAOUCH, Malik Tahar. La presencia de una ausencia: Jorge Eliécer Gaitán y las desventuras del populismo en Colombia. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 11, n. 22, p. 251-262, 2004.

CHARLES, Matthew. ‘People Are Tired of War, Including Us’ — A Rare Interview With Colombia’s ELN Commander. **WPR**, 8 maio 2019. Briefing. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27827/people-are-tired-of-war-including-us-a-rare-interview-with-colombia-s-eln-commander>. Acesso em: 5 out. 2024.

CIEGO y solo, los últimos días de alias Iván Márquez. **El Colombiano**, 6 jul. 2023. Disponível em: <https://www.elcolombiano.com/colombia/alias-ivan-marquez-murio-en-venezuela-BK21905004>. Acesso em: 13 mar. 2024.

COLOMBIA Urabenos gang offers reward for killing police. **BBC News**, 9 jan. 2012. Latin America. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-16463973>. Acesso em: 15 maio 2024.

COLOMBIA. **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**. Bogotá: Cancillería de Colombia, 2016. Disponível em: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf). Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

COMPARÁVEL a Pablo Escobar': quem é o megatraficante colombiano que tinha cabeça a prêmio de U\$5 milhões. **BBC News**, 24 out. 2021. Internacional. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59029279>. Acesso em: 13 set. 2024.

COMPLEXITIES in negotiating ‘total peace’. **ACAPS** [S.l.], 13 jan. 2023. 5 p. Disponível em: [https://www.acaps.org/fileadmin/Data\\_Product/Main\\_media/20230113\\_acaps\\_short\\_note\\_colombia\\_complexities\\_in\\_negotiating\\_total\\_peace\\_en\\_update.pdf](https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20230113_acaps_short_note_colombia_complexities_in_negotiating_total_peace_en_update.pdf). Acesso em: 3 jul. 2023.

DALBY, Chris. Gaitanistas buscan paralizar zonas enteras de Colombia por extradición de Otoniel. **InSight Crime**, 7 maio 2022. Colombia. Disponível em: <https://es.insightcrime.org/noticias/urabenos-buscan-paralizar-zonas-enteras-colombia-extradicion-otoniel/>. Acesso em: 4 mar. 2024.

DEFENSORIA del pueblo de la Colombia. **Alerta temprana nº 045-18 A.I.** [documento eletrônico]. Bogotá: Defensoria del Pueblo de La Colombia, 7 maio 2018. Disponível em: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/045-18.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2024.

DUQUE, Tatiana. Gentil duarte da un paso más para revivir a las Farc. **La Silla Vacía**, [S.l.], 17 jun. 2019. Silla Nacional. Disponível em: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/gentil-duarte-da-un-paso-mas-para-revivir-a-las-farc/>. Acesso em: 19 jul. 2024.

FERREIRA, Marcos Alan; ANDREASI, Ana. State Violence in Brazil and Its Impacts on SDG 16. In: **The Quest for the Sustainable Development Goals: Living experiences in territorializing the 2030 Agenda in Brazil**. Cham: Springer International Publishing, 2024. p. 219-232.

FERREIRA, Marcos Alan; FRAMENTO, Rodrigo. Atores não-estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 1, p. 72-87, 2020.

FERREIRA, Marcos Alan; RICHMOND, Oliver P. Blockages to peace formation in Latin America: the role of criminal governance. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 15, n. 2, p. 161-180, 2021.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. **GAO Clan del Golfo**. Fiscalía General de la Nación. Disponível em: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/gao-clan-del-golfo/>. Acesso em: 19 fev. 2025.

1ST Front (Ex-FARC Mafia). **InSight Crime**, 13 jul. 2019. Colombia Groups. Disponível em: <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/first-front-dissidence/>. Acesso em: 11 mar. 2024.

FORERO, Maria Alejandra; OLAYA, Angela. El plan de 'Gentil Duarte' para unificar a disidencias de las FARC. **InSight Crime**, 3 abr. 2019. Colombia. Disponível em: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/plan-gentil-duarte-unificar-disidencias-farc/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

GOLDBARD, Adela. Política de la Memoria, Poética de la Violencia. In: ANGEL-REYES, Johanna; RODRIGUEZ-BLANCO, Sergio (org). **Inoculaciones: Comunicación Crítica y Pandemia**. Mexico, DF: Taurus, 2021.

HALLAN 93 kilos de cocaína en puerto de Santa Marta. **El Heraldo**. 05 ago. 2016. Disponível em: <https://www.elheraldo.co/magdalena/hallan-93-kilos-de-cocaina-en-puerto-de-santa-marta-276480>. Acesso em: 04 jul. 2024.

HERNÁN Darío Velásquez Saldarriaga, alias 'El Paisa'. **InSight Crime**, 9 dez. 2021. Colombia. Disponível em: <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/hernan-dario-velasquez-saldarriaga-alias-el-paisa/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

INDEPAZ. **Desafío a La Paz Total. Lo que recibió el Gobierno de Gustavo Petro.** Disponível em: [https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/11/RESUMEN\\_GRUPOS\\_2022.pdf](https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/11/RESUMEN_GRUPOS_2022.pdf). Acesso em: 27 de Ago. 2023.

JESÚS Santrich: Leader of Colombian breakaway rebel group 'killed'. **BBC News**, 19 maio 2021. Latin America. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57170692>. Acesso em: 20 mar. 2023.

JOBANIS de Jesús Ávila Villadiego, alias 'Chiquito Malo'. **InSight Crime**, 17 jun. 2022. Gaitanistas. Disponível em: <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/jobanis-de-jesus-avila-villadiego-chiquito-malo/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

JOHANSEN, Per Ole; LAMPE, Klaus Von. Is There Honor Among Crooks? On the importance of Trust in Criminal Relations. **Paper prepared for the annual meeting of the American Society of Criminology**, Chicago, November 2002.

JUAN Manuel Santos anunció la captura del capo narco Mauricio Pachón Rozo, alias "Puntilla". **Infobae**, 26 fev. 2016. Infobae. Disponível em: <https://www.infobae.com/2016/02/26/1793083-juan-manuel-santos-anuncio-la-captura-del-capo-narco-mauricio-pachon-rozo-alias-puntilla/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

LAMPE, Klaus von. **Organized Crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance.** Los Angeles: SAGE Publications, 2016. 452 p. ISBN 978-1-4522-0350-8.

LESSING, Benjamin. Conceptualizing Criminal Governance. **Perspectives on Politics**, v. 18, n. 3, p. 1-20, 2020. doi:10.1017/S1537592720001243.

LOS GAITANISTAS - *Clan del Golfo*. **InSight Crime**, 8 nov. 2022. Gaitanistas. Disponível em: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/urabenos-perfil/>. Acesso em: 3 mar. 2023.

LOS PACHENCAS: la organización criminal que causa terror en la Sierra Nevada. **El Espectador**, [s.l.], 08 jun. 2019. Judicial. Disponível em: <https://www.elespectador.com/judicial/los-pachencas-la-organizacion-criminal-que-causa-terror-en-la-sierra-nevada-article-866597/>. Acesso em: 04 jul. 2024.

LOS PUNTILLEROS. **Colombia Reports**, 13 mar. 2019. Organized crime. Disponível em: <https://colombiareports.com/puntilleros/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

LOS PUNTILLEROS. **InSight Crime**, 14 mar. 2023. Colombia Mafia. Disponível em: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/los-puntilleros-2/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

MAPA: El lugar donde habría muerto Gentil Duarte en atentado. **El Tiempo**, 26 maio 2022. Conflicto y Narcotráfico. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/mapa-el-lugar-donde-habria-muerto-gentil-duarte-en-atentado-675117>. Acesso em: 29 nov. 2022.

MEEGAN-VICKERS, Jack. Clan del Golfo: The fall of 'Otoniel'. **Global Initiative**, 4 abr. 2022. Latin-America-Caribbean. Disponível em: <https://globalinitiative.net/analysis/clan-del-golfo-otoni-el-podcast/>. Acesso em: 16 maio 2023.

MORENO, David Escobar. Así opera el frente Primero de las disidencias de las Farc. **El Espectador**, Bogotá, 25 jul. 2020. Disponível em: <https://www.elespectador.com/judicial/asi-opera-el-frente-primero-de-las-disidencias-de-las-farc-article/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

NATIONAL Liberation Army (ELN). **InSight Crime**. 18 jun. 2024. Disponível em: <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/el-n-profile/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OQUENDO, Catalina. Los 'dragones' que hunden la paz total con el *Clan del Golfo*. **El País**, Bogotá, 14 mar. 2023. América Colombia. Disponível em: <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-14/los-dragones-que-hunden-la-paz-total-con-el-clan-del-golfo.html>. Acesso em: 3 ago. 2024.

ORTEGA, Myriam. Colombian Armed Forces Capture Eight Members of Los Puntilleros. **Diálogo Américas**, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/articles/colombian-armed-forces-capture-eight-members-of-los-puntilleros/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PARES. **Fundación Paz y Reconstrucción**. 2023. Disponível em <https://public.tableau.com/app/profile/fundaci.n.paz.y.reconciaci.n/viz/PresenciaSegundaMarquetaliaenColombiaamarzo2023/Anlisis>. Acesso em: 30 de Jul. de 2024.

PIMENTA, Marília Carolina B. Souza; SUAREZ, Marcial Alécio Garcia; FERREIRA, Marcos Alan. Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, 2021.

POR QUE parte das Farc está voltando à luta armada na Colômbia. **BBC News**, 29 ago. 2019. Internacional. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49455482>. Acesso em: 20 mar. 2024.

POSADA, Juan Diego; GARCÍA, Sara. Top Ex-FARC Commanders, El Paisa and Romaña, Confirmed Killed in Venezuela. **InSight Crime**, 9 dez. 2021. Colombia. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/unconfirmed-reports-leading-ex-farc-commander-el-paisa-killed-in-venezuela/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

POSSO, Camilo Gonzales. ¿La *Segunda Marquetalia* es un grupo en rebelión o una estructura criminal? Por Camilo González Posso. **Indepaz**, 23 fev. 2023. Colombia. Disponível em: <https://indepaz.org.co/la-segunda-marquetalia-es-un-grupo-en-rebelion-o-una-estructura-criminal-por-camilo-gonzalez-posso/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

¿QUÉ es el *Clan del Golfo*? Historia y líderes de la nueva generación de narcos de Colombia. **CNN Español**, 10 maio 2022. Colombia. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/05/10/que-es-clan-del-golfo-historia-lideres-narcos-colombia-orix/>. Acesso em: 13 set. 2022.

REITANO, Tuesday. Organized crime as a threat to sustainable development: Understanding the evidence. In: **Organized Crime and Illicit Trade: How to Respond to This Strategic Challenge in Old and New Domains**. New York : Palgrave Pivot, 2018.

ROBERTO Vargas Gutiérrez, alias ‘Gavilán’. **InSight Crime**, 1 set. 2017. Colombia Personalities. Disponível em: <https://insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/gavilan-urabenos/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SOUSA, Vicente; FERREIRA, Marcos Alan. Governança Híbrida nas Terras Indígenas: Aspectos da Convergência Criminal na Bacia Amazônica. In: Franchi, T; Ferreira, M.A.; Esposito Neto, T. (orgs). **Defesa e Segurança nas Fronteiras Amazônicas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2024.

SHULDINER, Henry. Kidnappings Surge in Colombia Amid ELN Peace Negotiations. **InSight Crime**, 2023. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/kidnappings-surge-colombia-amid-eln-peace-negotiations/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

TOMBS, David. **Latin American liberation theology**. 1. ed. Leiden: Brill, 2002.

URABA. **Colombia Reports**, 26 jul. 2019. Regions. Disponível em: <https://colombiareports.com/amp/uraba/>. Acesso em: 13 set. 2022.

VÉLEZ, Juanita; DUQUE, Tatiana. Gentil Duarte intenta revivir la guerrilla. **La Silla Vacía**, 4 abr. 2018. Posconflicto. Disponível em: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/gentil-duarte-intenta-revivir-la-guerrilla/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGA, Camila de Macedo; FERREIRA, Marcos Alan S.V. Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America. **Latin American Research Review**, v. 56, n. 1, p. 36-49, 2021.

VILLALBA, Javier. Los Pachenca Holding On in Northern Colombia After Leader’s Death. **InSight Crime**, 29 jun. 2020. Cocaine. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/analysis/los-pachenca-barely-surviving-northern-colombia/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

VILLALBA, Javier. Colombia Drug Trafficking Money Laundered Through Modified Gold. **InSight Crime**, 17 jun. 2021. Cocaine Europe. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/urabenos-gold-launder-drug-money-colombia/>. Acesso em: 3 mar. 2023.

YAGOUB, Mimi. Colombia Discovers ‘Giant’ ELN Cocaine Lab. **InSight Crime**, 19 nov. 2015. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/brief/colombia-discovers-giant-eln-cocaine-lab/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ZABYELINA, Yuliya. Revisiting the Concept of Organized Crime through the Disciplinary Lens of Economic Criminology. **Journal of Economic Criminology**, p. 100017, 2023.



# *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, de questões estratégicas para a Defesa, como a Geopolítica polar, a Inteligência Cibernética e a relação civis-militares.

Em “A presença brasileira no Ártico: potencialidades para a inserção internacional do Brasil”, João Henrique Salles Jung e Matheus Mocellin Geiss discutem os possíveis benefícios e desafios envolvidos no Ártico enquanto pauta da agenda de política externa do Brasil.

Em “Metodologia da Produção do Conhecimento de Inteligência Cibernética: Padronizar para integrar”, Jomar Barros de Andrade e Guilherme Otávio Godinho de Carvalho discutem os desafios relacionados ao desenvolvimento de uma metodologia da produção do conhecimento sob a perspectiva da Inteligência Cibernética e o quanto a sua ausência prejudica a obtenção de resultados e a integração sistêmica no setor.

Por fim, Peterson Ferreira da Silva, em “A Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa: desafios e oportunidades de profissionalização no quadro da segurança nacional do Brasil”, discute os desafios relacionados à criação da carreira de Analista Técnico de Justiça e Defesa (ATJD).

# A presença brasileira no Ártico: potencialidades para a inserção internacional do Brasil

Data de submissão: 13 de fevereiro de 2025

Data de aprovação: 7 de abril de 2025

João Henrique Salles Jung\*  
Matheus Mocellin Geiss\*\*

## Resumo executivo

O Ártico, região polar setentrional do planeta Terra, tem sofrido mudanças significativas no que tange a seu clima e a suas condições ambientais. De fato, o Ártico foi a região do planeta que registrou o maior aquecimento atmosférico nas últimas cinco décadas (Souza Júnior; Simões; Rosa, 2016), impactando o bioma da região (Myers-Smith; Hik, 2018) de modo a “enverdecer” um espaço naturalmente “branco” (Myers-Smith *et al.*, 2020). Em suma, conforme o recente trabalho de Elena Grigorieva (2024, p.22), a realidade ártica apresenta um dos mais vigorosos efeitos das mudanças climáticas globais, gerando a destruição desse importante ecossistema e um ciclo vicioso na dispersão do calor extremo em regiões de baixas latitudes. Essa marca alarmante é, como se percebe, causa e consequência do aquecimento global, o qual tem impactos mundiais. Dessarte, as consequências desse fenômeno podem ter efeitos relevantes para as relações internacionais, na medida em que o progressivo derretimento das calotas polares e a subsequente abertura de novas rotas marítimas até então inexploradas podem trazer novos conflitos de interesses no Sistema Internacional, o que exigiria uma maior capacidade de atuação das instituições de governança ártica, como o Conselho Ártico.

Primordialmente, este trabalho tem o objetivo de avaliar os possíveis benefícios e desafios envolvidos no Ártico enquanto pauta da agenda de política externa do Brasil, incluindo a possibilidade de o Brasil integrar o Conselho Ártico como membro observador, de acordo com os termos da Declaração de Ottawa (1996). Desse modo, aponta-se enquanto problema de

---

\*Professor de Relações Internacionais e Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Filosofia (Capes 7) da PUCRS. Doutor em Filosofia pela FernUniversität in Hagen e doutorando em Relações Internacionais pela USP. Coordenador do Grupo sobre Análise de Política Externa (GAPE-PUCRS, CNPq).

\*\*Estudante do sétimo semestre na graduação em Relações Internacionais da PUCRS. Aluno do Programa G+1 (pré-mestrado em Filosofia) da PUCRS. Pesquisador do GAPEPUCRS.

pesquisa: como o Ártico adentra nos interesses da política externa brasileira? Embora o Brasil seja um país distante da região em foco, compreende-se o Ártico sob a ótica de sua importância estratégica. Entende-se que o Círculo Polar é relevante para o país, pois seu potencial científico é fundamental tanto para o desenvolvimento da ciência brasileira e para o aprimoramento dos estudos sobre as mudanças climáticas quanto para a inserção internacional do Brasil.

Ademais, o Ártico tem atraído uma crescente atenção internacional no século XXI, o que se deve à nova realidade climática da região, fenômeno que para além do transbordamento climático internacional, facilita o acesso ao Oceano Ártico (Câmara *et al.*, 2022). Um forte exemplo hodierno está nas declarações do Presidente Donald Trump sobre o interesse dos Estados Unidos na Groenlândia. Em virtude dos relevantes níveis de recursos estratégicos, bem como pelas potenciais rotas marítimas que estão em processo de exploração nessa região, a realidade desse Círculo Polar não pode ser completamente ignorada pelo Brasil. Portanto, faz-se necessária a expansão de pesquisas científicas brasileiras na região, ainda que de forma limitada. A proposta deste *policy paper* deve ser entendida em sua exposição da necessidade em debater, sob a ótica brasileira, um assunto central da geopolítica contemporânea, a qual não tem sido suficientemente observada. Ao mesmo tempo, não se trata de algo estritamente exploratório no nível político pois, nesta senda, o Brasil lançou, em 2023, sua primeira expedição científica no Ártico, a Operação Ártico I, um grande passo em direção a uma maior presença ártica brasileira.

Desta feita, aponta-se aqui aos potenciais ganhos do Brasil em direcionar uma maior atenção ao Ártico, ideia que constitui a hipótese originadora deste estudo. No sentido de prospecções, se discute a possibilidade de adesão ao Tratado de Svalbard, já bem encaminhada, e do posterior ingresso no Conselho Ártico enquanto membro observador. Para isso, faz-se uma análise de cenário a partir de um breve resgate histórico da presença brasileira na Antártida, de modo a servir de inspiração à projeção brasileira no Ártico. Aí, compreende-se a atual situação do país no Polo Norte e, enquanto *policy paper*, direcionam-se algumas recomendações para aprimorar a questão ártica dentro da agenda política brasileira.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Ártico; Antártida; Tratado de Svalbard.

## 1 ANÁLISE DO CENÁRIO

Os polos foram as últimas regiões da superfície terrestre conhecidas pela humanidade.<sup>1</sup> Ainda que existam discussões sobre a genealogia da presença humana no Ártico, a primeira viagem plenamente documentada ao Polo Sul foi promovida por Roald Amundsen, explorador polar norueguês.<sup>2</sup> Ele e sua equipe chegaram a seu destino em 14 de dezembro de 1911, um feito relativamente recente (Blix, 2016); a primeira expedição documentada ao Polo Norte também foi realizada por Amundsen. O dirigível *Norge*, em 12 de maio de 1926, sobrevoou o polo setentrional do planeta, o que não foi a primeira expedição ártica. A essa época, Amundsen já havia navegado pelas passagens árticas noroeste e nordeste, missões que trouxeram avanços científicos consideráveis (Blix, 2016). As dificuldades enfrentadas por essas expedições eram muito significativas, sendo que Robert Scott, explorador polar britânico, morreu tentando alcançar o Polo Sul em 1912.

Ademais, os avanços na exploração polar incentivaram o aumento do interesse dos Estados mais próximos na região ártica. Em 1920, foi assinado o Tratado de Svalbard, reconhecendo a soberania norueguesa sobre o arquipélago ártico de Svalbard (Tratado de Svalbard, 1920).<sup>3</sup> Apesar disso, o documento permite que os Estados signatários realizem atividades científicas nas ilhas, o que tem um valor inestimável para a comunidade científica (Jensen, 2020). Além dessa intenção inicial de cooperação científica, o Tratado de Svalbard possibilitou a inclusão do Ártico na agenda política internacional, tema que ganhou destaque a partir do final do século XX e que atualmente possui relevância significativa.

Adicionalmente, a Declaração de Ottawa, assinada em 1996, estabeleceu o Conselho Ártico, o fórum de mais alto nível da governança ártica (Conselho Ártico, 1996). Segundo o Conselho Ártico (2013, p. 3, tradução própria), “o trabalho da organização [o Conselho Ártico] é promover a cooperação, a coordenação e a interação entre os Estados Árticos, com o envolvimento dos povos indígenas do Ártico e comunidades da região ártica”.<sup>4</sup> O conselho possui oito membros plenos, que são os países com pelo menos uma parte do território no Círculo Polar Ártico: o Canadá, a Dinamarca (Groenlândia), os Estados Unidos (Alasca), a

---

<sup>1</sup> A região ártica, diferentemente do Polo Norte geográfico, é habitada.

<sup>2</sup> Há fortes indícios de que desde o século XVIII a Antártida já era utilizada enquanto ponto de extração de recursos como pele e gordura animal, atividade destinada ao comércio ultramarino. Contudo, faltam registros mais coesos sobre as expedições anteriores a de Amundsen.

<sup>3</sup> À época, conhecido como Tratado de Spitsbergen.

<sup>4</sup> No original: “The work of the Arctic Council is to promote cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous peoples and communities of the Arctic region [...]”.

Finlândia, a Islândia, a Noruega, a Rússia<sup>5</sup> e a Suécia, os chamados Estados Árticos<sup>6</sup>. Há também 38 membros observadores – sem poder de decisão no conselho -, sendo que nem todos esses são Estados-nações.

No entanto, a governança ártica foi severamente afetada pelo início da guerra russo-ucraniana, iniciada em 2022. Após a deflagração do conflito, as atividades do Conselho Ártico foram prejudicadas, e as dinâmicas securitárias da região se tornaram mais tensas, especialmente em seu setor europeu setentrional (Hilde; Ohnishi; Peterson, 2024). Isso teve efeitos negativos na cooperação científica entre os Estados Árticos, o que se deve ao afastamento da Rússia em relação aos demais, que são países aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Portanto, estando abaladas algumas das fundações da governança ártica em um contexto em que a região assume uma significância de maior magnitude, a busca por uma maior presença regional torna-se imprescindível para os atores envolvidos. Em virtude disso, ao passo que há limitações impostas ao diálogo entre os Estados Árticos, observa-se a expansão dos interesses de potências regionais e extrarregionais sobre o Círculo Polar Ártico.

Como resultado das mudanças climáticas oriundas das atividades antrópicas, tornou-se possível explorar o Ártico, seus recursos e suas passagens marítimas com maior intensidade. Tal perspectiva é fonte do acirramento de disputas na região polar setentrional, do qual os exercícios militares sino-russos nas proximidades das Ilhas Aleutas (Alasca) e o subsequente envio dos soldados da 11ª divisão aerotransportada estadunidense à região em 2024 são exemplos (Bertrand, 2024).

Clarke (2024a) analisa a capacidade que a China teria de ameaçar a posição dos Estados Árticos ocidentais – sendo o principal deles os Estados Unidos – por intermédio da cooperação com a Rússia, mas conclui que os aliados árticos da OTAN teriam condições de conter tal avanço. Em outra produção, Clarke (2024b) também avalia se as divergências entre a China e a Rússia poderiam ser transponíveis em nome do desenvolvimento da Rota Marítima do Norte (RMN), concluindo que, na verdade, a desconfiança entre ambos os Estados, muito provavelmente, impedirá a formação de uma parceria exclusiva. De fato, a Rússia se utiliza do artigo 234 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), o qual versa

---

<sup>5</sup> Com o conflito russo-ucraniano de 2022, a Rússia foi suspensa do Conselho Ártico.

<sup>6</sup> A Islândia se localiza majoritariamente ao sul do Círculo Polar Ártico. Porém, o Estado é um dos membros plenos do Conselho Ártico por ter a soberania sobre as ilhas árticas de Grímsey e Kolbeinsey, estando esta última ameaçada de desaparecer por causa do aumento do nível do mar (Jacobsen; Stone, 2006).

sobre águas cobertas por gelo, para controlar a passagem na RMN, o que ainda é um entrave para a concretização dos interesses chineses (Clarke, 2024b). Segundo a convenção – e bem estabelecido pelo direito internacional – a Rússia possui o direito de controlar a passagem na sua Zona Econômica Exclusiva, a qual se situa pelas 200 milhas marítimas da costa do país.

Apesar disso, a China tem buscado ampliar sua presença no Ártico. Em 2018, foi aprovada a Política Ártica da China, a qual afirma que (China, 2018):

[O] aquecimento global, em anos recentes, acelerou o derretimento do gelo e da neve na região ártica. [...] A situação ártica agora ultrapassa a natureza regional entre os Estados Árticos, afetando de forma vital os interesses dos Estados fora da região e os interesses da comunidade internacional como um todo, bem como a sobrevivência, o desenvolvimento e o futuro compartilhado da humanidade.<sup>7</sup>

O mesmo documento supracitado define a China como Estado semiártico, o que revela a importância dada à região pelo país nesse contexto de transformações climáticas (China, 2018)<sup>8</sup>. A Iniciativa do Cinturão e Rota, conhecida como a nova rota da seda, financia projetos de infraestrutura relevantes para a China e para os demais membros, em parte por meio do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB); a política ártica chinesa prevê que recursos desses projetos sejam investidos no Ártico, como forma de acentuar a presença chinesa na região (Xiujun, 2020). Além disso, o desenvolvimento da RMN é essencial para a China por ser uma possível solução para o Dilema de Malaca, explicado por Hu Jintao, ex-presidente chinês; avalia-se, assim, a presença chinesa no Ártico enquanto parte de uma estratégia marítima mais ampla, a qual possui seu centro gravitacional no Mar do Sul da China (Oliveira; Fernandes, 2022). Segundo Myers (2023), a China está em busca de uma maior projeção naval no Mar do Sul da China; enfrentando, porém, dificuldades na superação do dilema mencionado, o qual consiste na possibilidade de um bloqueio naval no Estreito de Malaca por parte dos Estados Unidos ou da Índia, por exemplo, o que afetaria gravemente o comércio chinês (Oliveira; Fernandes, 2022). Desse modo, o uso da RMN reduziria a pressão desse bloqueio hipotético e, como aponta Clarke (2024b), tornaria as trocas comerciais entre a China e a Europa mais rápidas e eficientes.

---

<sup>7</sup> No original: “Global warming in recent years has accelerated the melting of ice and snow in the Arctic region. As economic globalization and regional integration further develops and deepens, the Arctic is gaining global significance for its rising strategic, economic values and those relating to scientific research, environmental protection, sea passages, and natural resources. The Arctic situation now goes beyond its original inter-Arctic States or regional nature, having a vital bearing on the interests of States outside the region and the interests of the international community as a whole, as well as on the survival, the development, and the shared future for mankind. It is an issue with global implications and international impacts.”

<sup>8</sup> No original: “near-arctic state”.

Por outro lado, a Estratégia Nacional para a Região Ártica, aprovada pelos Estados Unidos em 2022, visa aprofundar a cooperação entre estes e os demais Estados Árticos da OTAN, enfatizando a necessidade de um acesso mais eficiente às informações sobre o cenário ártico (Estados Unidos, 2022). Tal estratégia foi aprovada em um contexto de crescente competição estratégica com a China que, segundo Jisi e Ran (2019), é uma característica das relações entre esses países no século XXI. Dessa forma, o Ártico pode se tornar um dos pontos de tensão entre ambos os *hegemons* em disputa pela hegemonia no Sistema Internacional, a qual tem impactos em outras regiões, como o Mar do Sul da China, Taiwan e a Península Coreana. Os aliados árticos da OTAN auxiliam, até então, os interesses dos Estados Unidos nesse cenário, pois, apesar dos interesses próprios de cada país, há uma tendência de unificação em relação à agenda definida por Washington; contudo, vislumbra-se o início de uma mudança nessa tradição, tendo em vista as tensões levantadas pelo atual governo Trump.

Outrossim, a Índia se constitui como um Estado de fundamental relevância para a questão ártica, na medida em que tem seus próprios interesses na região e tem aprofundado sua cooperação com a Rússia — que teme se tornar dependente da China — no tema. Segundo Sinha (2021), a Índia é uma nação “tripolar”, o que significa que ela pode acessar três polos: o Ártico, a Antártica e os Himalaias. Embora estes últimos não sejam um dos polos do planeta, a expressão aponta para a adoção de uma postura mais interessada nessas regiões por parte da Índia, que realiza expedições no Oceano Ártico desde 2007 e possui uma estação de pesquisas em Svalbard desde 2008 (Sinha, 2021). Assim, a crescente participação indiana nos assuntos árticos, considerando sua condição de membro observador do Conselho Ártico desde 2023, é crucial para as dinâmicas regionais da região polar boreal da Terra. Deve-se salientar o importante papel da Índia na geopolítica contemporânea, que para além das capacidades estatais desenvolvidas ao longo das últimas décadas, consiste em um país bem articulado diplomaticamente tanto com os Estados Unidos quanto com a China.

Finalmente, há um claro movimento por parte das principais potências internacionais no que se refere à expansão de sua presença ártica. Tal contexto geopolítico traz diversos desafios e oportunidades aos atores que desejam marcar presença no Ártico. Cria-se, assim, um centro de disputa global nessa região, que já ocupa uma posição destacada na agenda política internacional e cuja importância tende a crescer ainda mais. Países com pretensões de protagonismo internacional não podem se manter ausentes desse cenário. Tendo isso em vista, o Brasil, país majoritariamente localizado no hemisfério sul, também deve considerar os

possíveis benefícios de uma participação mais ativa na região, ainda que em estágio inicial, para o desenvolvimento científico brasileiro. Por conseguinte, o Estado brasileiro tem a necessidade de estar preparado para aproveitar possíveis benefícios no Ártico, porque, caso contrário, o país pode perder oportunidades de inserção internacional.

O Brasil é um país que, de modo geral, é muito mais próximo da Antártica do que do Ártico; ainda assim, a inserção do Brasil na Antártida foi morosa. Assinado em 1959 por 12 países, o Tratado da Antártida não teve o Brasil enquanto signatário original. Devido à ausência de interesse e conhecimento por parte dos decisores brasileiros – que somente se posicionaram após demanda da ONU na Assembleia Geral de 1956 – o Brasil ingressou no Sistema do Tratado da Antártica (STA) apenas em 1975 (Câmara, 2023). Mais do que o Ártico, a Antártica afeta o Brasil de modo mais significativo, e as pesquisas científicas no continente mais austral do planeta têm uma grande relevância para o país, o qual é uma parte consultiva do Tratado da Antártica – devido justamente ao estabelecimento de pesquisas científicas brasileiras na região – e membro do Sistema do Tratado da Antártica (Andrade *et al.*, 2024). A ciência brasileira tem adquirido experiência de pesquisa de campo no continente antártico, existindo o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) desde 1982, o qual lançou a primeira expedição do Brasil à Antártica em 1982/83, e a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), instituída em 2022 para fornecer suporte à inserção do Brasil no continente antártico.

Por causa das iniciativas supracitadas, o Brasil tem conhecimentos de grande valor para impulsionar a inserção do país no cenário ártico. Sendo inexistente um interesse brasileiro sobre a região até 2021, fenômenos como as mudanças climáticas e as já aludidas disputas geopolíticas levaram o país a voltar sua atenção ao Norte. Como bem aponta Paulo Câmara (2023, p. 40), o Brasil possui presença ártica através da empresa Vale, a qual possui mina de exploração de níquel-cobre-cobalto no Canadá, na região de Labrador; contudo, apesar dessa presença física, não há qualquer programa nacional – como o PROANTAR ou o POLANTAR – dirigido ao Ártico.

O Brasil enviou sua primeira expedição científica ao Ártico em 2023, a chamada Operação Ártico I. Esse evento constitui um grande marco para a ciência brasileira, na medida em que inaugura a participação do país nos assuntos da região. Conforme Câmara (2023), há uma complementariedade entre as já desenvolvidas pesquisas antárticas com as árticas, sendo a ciência uma porta de entrada ideal para a presença mais efetiva do Brasil no Ártico. Já houve também movimentos favoráveis à adesão brasileira ao Tratado de Svalbard por parte do Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, e do Ministro da Defesa, José Múcio Filho

(Brasil, 2024). Em carta ao Congresso Nacional, ambos salientam os benefícios científicos, políticos, econômicos e geoestratégicos na ratificação brasileira em relação a tal Tratado (Vieira; Filho, 2023). Salientam no texto que o Brasil é o único país entre as maiores economias do mundo que não está presente nas duas regiões polares.

Constata-se, enfim, a relevância dos temas árticos para o Brasil, o que se acentua ainda mais com a conjuntura de mudanças climáticas e disputas geopolíticas. Por causa disso, o Estado brasileiro precisa de um posicionamento bem definido no que se refere à região, fortalecendo grupos permanentes como o Grupo Técnico do Ártico, criado em 2021 a partir da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).<sup>9</sup> A ciência brasileira deve ser utilizada como forma de promover o estabelecimento do Brasil na região ártica, algo facilitado pela *expertise* de pesquisa desenvolvida pelo país através dos 41 anos da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF<sup>10</sup>). Assim, é possível uma inserção inicial que permita o alavancamento da posição do Brasil na região, de modo a possibilitar, futuramente, o usufruto de benefícios políticos-estratégicos da presença Ártica.

## 2 RECOMENDAÇÕES

- A ratificação ao Tratado de Svalbard mostra-se como requisito formal fundamental, frente à sociedade internacional, da ampliação da presença brasileira no Ártico. Já signatário do acordo – assim, já tendo logrado uma aceitação internacional -, resta ao Brasil lidar com os trâmites políticos-burocráticos de cunho doméstico para levar adiante a ratificação e, assim tornar-se signatário de tal Tratado.
- Recomenda-se que o Brasil considere, na esfera do Grupo Técnico do Ártico, o envio de uma nova expedição à região. Uma “Operação Ártico II” seria uma etapa fundamental para a consolidação da presença científica do Brasil no Ártico. Graças ao PROANTAR, o Brasil tem a capacidade de aprofundar suas pesquisas na região, bem como a *expertise* necessária para uma expedição de tal complexidade, a qual pode ser catalisada por parcerias com outros países do Conselho Ártico.

---

<sup>9</sup> Criada em 1974, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), em grupos de trabalho que envolvem ministérios como o da Defesa, o das Relações Exteriores, o dos Transportes, entre outros.

<sup>10</sup> Inaugurada em 1984, a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF) abriga pesquisadores militares e civis para o estudo de microbiologia, biotecnologia, meteorologia e epidemiologia no continente antártico, na Ilha Rei George.

- Paralelamente, possibilitado pelos elementos anteriores e com vertente de longo prazo, o Brasil deve direcionar esforços de sua política externa para a obtenção do status de membro observador do Conselho Ártico. Além de exportar equipamentos de extração de petróleo e gás natural em águas profundas para os Estados Árticos, o que conecta o país economicamente à região, o Brasil, por meio da cooperação no Ártico, poderia beneficiar-se de tecnologias de comunicações, preparação para emergências e monitoramento por satélite, com potenciais resultados de uso interoperacional na esfera da CIRM para a proteção tanto da Amazônia como da chamada Amazônia Azul (Fakhoury, 2023).
- Do ponto de vista estritamente político, a entrada do Brasil na organização como observador também reforçaria as intenções do país em ocupar espaços de protagonismo no sistema internacional. O Estado brasileiro seria o primeiro do hemisfério sul a obter esse status, consistindo isso em importante sinalização da capacidade brasileira de se posicionar enquanto liderança sul-americana, objetivo este que marca boa parte da história política exterior do Brasil. Nesse contexto, também se propõe que o país busque o aprofundamento de relações com a Índia enquanto parceiro prioritário, visto que este é um Estado que oferece potencialidades no que tange à cooperação ártica e compartilha interesses na região.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao não se ter no Ártico um espaço vital, mas sim, um espaço para se projetar diplomaticamente, o Brasil deve se valer de seu papel de mediador internacional para equilibrar tensões e propor projetos que englobem a região, principalmente através da cooperação científica. Assim, deve-se compreender que, embora o Ártico em si não seja prioritário para o Brasil, conforme abordado ao longo deste artigo, trata-se de uma região que precisa ocupar um espaço mais relevante na agenda diplomática brasileira. Ainda que secundária, essa região pode proporcionar uma importante projeção diplomática, fortalecendo a presença brasileira em áreas consideradas prioritárias.

Uma vez conquistado o status de membro observador do Conselho Ártico, seria benéfico para fortalecer a posição brasileira no Ártico se o Brasil seguisse o comportamento das potências médias em organizações multilaterais, conforme o proposto por Sennes (1998), no sentido de buscar coalizões com outros Estados com interesses semelhantes na organização,

mesmo que sem o direito ao voto. Ao valer-se do seu acumulado histórico político, o Brasil também tem o potencial de auxiliar na mediação diplomática entre os Estados Árticos ocidentais em relação a países como China, Rússia e Índia no âmbito do conselho; todos esses, países interessados no Ártico. Prospecta-se uma série de benefícios políticos decorrentes dessa mediação diplomática, os quais transcendem o próprio Ártico e que o Brasil pode catalisar. Contudo, salienta-se que há dificuldades para a concretização desse projeto, sendo uma das maiores a paralisação do diálogo no Conselho Ártico que ocorreu durante a presidência russa da organização. Entretanto, com o início da presidência norueguesa (2023-2025), esses Estados concordaram com o retorno gradual das atividades da organização. Com a atual e recente presidência dinamarquesa, há uma tendência de intensificar tal retorno.

Em suma, o Brasil pode obter ganhos importantes para sua política externa ao aumentar seu envolvimento no Ártico, avançando o atual descaso diplomático com a região. Tais benefícios também são evidentes no âmbito do desenvolvimento científico e tecnológico do país, o que traria melhorias para questões subjacentes como a conservação amazônica e a proteção da Amazônia Azul. Dessa forma, o envio de expedições com o intuito de realizar pesquisas científicas no Ártico e a adesão ao Tratado de Svalbard são passos essenciais para um futuro pleito do status de membro observador do Conselho Ártico, o que seria uma maneira de o Brasil ter um papel na governança ártica, com efeitos para os objetivos brasileiros da conquista de um maior protagonismo no sistema internacional.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, I. de O.; CÂMARA, PAULO E.A.S.; BARROS-PLATIAU, A. F.; SILVEIRA, L. C. F. U. Antártica, meio ambiente e mudanças climáticas: a participação da ciência brasileira no continente gelado. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2967, p. 1-3, 2024.

ANDRADE, I. de O.; FRANCO, L. G. A. A Amazônia Azul como Fronteira Marítima do Brasil: importância estratégica e imperativos para a defesa nacional. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (org.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.151-178.

BERTRAND, N. US Army deploys “Arctic Angels” soldiers to remote part of Alaska amid Russian exercises. **CNN**, 18 set. 2024. CNN Politics. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2024/09/18/politics/us-deploys-arctic-angels-soldiers-alaska/index.html>. Acesso em: 25 nov. 2024

BLIX, A. S. On Roald Amundsen’s scientific achievements. **Polar research**, v. 35, n. 1, p. 31319, 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, ano 79, n. 4, 8 fev. 2024.

Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020240208000040000.PDF>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CÂMARA, P.; MATOS, L.; PLATIAU, A. F. B.; MACIEIRA, F. H.; SIMÕES, J. C. O Brasil no Ártico: Uma visão geopolítica e da ciência. **Revista Marítima Brasileira**, v. 142, p. 8-16, 2022.

CÂMARA, P. Pensamento polar brasileiro – Antártica e Ártico. *In: Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional*. Brasília: Escola Superior de Defesa, 2023.

CHINA. Conselho de Estado. **China's Arctic Policy**. 2018.

CLARKE, C. Are China's Arctic Ambitions a Cause for Concern? Sino-Russian Relations and the Future of Arctic Governance. **London Politica**, 2024a.

CLARKE, C. Can China and Russia Reconcile Their Differences to Develop the Northern Sea Route? **The Morningside Post**. 2024b.

Disponível em: <https://morningsidepost.com/articles/2024/4/5/can-china-and-russia-reconcile-their-differences-to-develop-the-northern-sea-route>. Acesso em: 29 abr. 2024.

CONSELHO ÁRTICO. **Observer Manual for Subsidiary Bodies**. 2013. Disponível em: <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/43c1f004-b13d-4fac-9c19-ba2bf5ff414f/content>. Acesso em: 23 nov. 2024.

CONSELHO ÁRTICO. **Declaration on the Establishment of the Arctic Council**. 1996. Disponível em: <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/bdc15f51-fb91-4e0d-9037-3e8618e7b98f/content>. Acesso em: 23 nov. 2024.

FAKHOURY, R. Brazil in the Arctic Council: Not as Crazy as it Sounds. **The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies**, 2023.

Disponível em: <https://www.thearcticinstitute.org/brazil-arctic-council-not-crazy-sounds/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

GRIGORIEVA, Elena. Climate Change and Human Health in the Arctic: a review. **Climate**, v. 12, n. 89, p.1-35, 2024. <https://doi.org/10.3390/cli12070089>.

HILDE, P. S.; OHNISHI, F.; PETERSSON, M. Cold winds in the north: Three perspectives on the impact of Russia's war in Ukraine on security and international relations in the Arctic. **Polar Science**, v. 41. 2024.

JACOBSEN, T.; STONE, I. R. Kolbeinsey: Iceland's arctic island. **The Polar record**, v. 42, n. 2, p. 167–169, 2006.

JENSEN, Ø. The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty. **Arctic Review on Law and Politics**, v. 11, [s. n.], p. 82–107. 2020.

LUZZI, L. **O Círculo Polar Ártico**: questão geopolítica ou objeto de cooperação internacional. Jundiaí: Paco Editorial, 2021.

JISI, W.; RAN, H. From cooperative partnership to strategic competition: a review of China–U.S. relations 2009–2019. **China International Strategy Review**, v. 1, n. 1, p. 1–10, Jun. 2019.

MYERS, L. **China’s Economic Security Challenge**: Difficulties Overcoming the Malacca Dilemma. 2023. Disponível em: <https://gjia.georgetown.edu/2023/03/22/chinas-economic-security-challenge-difficulties-overcoming-the-malacca-dilemma/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MYERS-SMITH, Isla H.; HIK, David. Climate warming as a driver of thundra shrubline advance. **Journal of Ecology**, v. 106, p. 547-560, 2018.

MYERS-SMITH, Isla H.; KERBY, Jeffrey T.; PHOENIX, Gareth *et al.* Complexity revealed in the greening of the Arctic. **Nature Climate Change**, v. 10, p. 106–117, 2020. <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0688-1>.

OLIVEIRA, A; FERNANDES, F. O Dragão Ruma para o Sul: Geopolítica e Geoestratégia Chinesa no Mar do Sul da China. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v.9, n.2, p.135-165.

SENNES, R. U. Potência Média Recém Industrializada: Parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998.

SINHA, U. K. As a tri-polar nation, India has a critical role in the Arctic. **The Hindustan Times**, 2021. Disponível em: <https://www.hindustantimes.com/opinion/as-a-tri-polar-nation-india-has-a-critical-role-in-the-arctic-101618049966302.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SOUZA JÚNIOR, E.; SIMÕES, J. C.; ROSA, K. K. Consequências das Rápidas Mudanças Ambientais no Ártico. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 9, n. 4, p. 1137-1156, 2016

TRATADO DE SVALBARD. **Documento do Tratado de Svalbard**. 9 fevereiro 1920. Disponível em: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.html>. Acesso em: 22 nov. 2024.

VIEIRA, Mauro; FILHO, José Múcio. **Exposição de motivos - Planalto**, EMI nº 00166/2023 MRE MD. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Projetos/Ato\\_2023\\_2026/2023/MSG\\_ACORDO\\_INTERNACIONAL/Exm/Exm-0166-23-MRE-MD.doc](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2023/MSG_ACORDO_INTERNACIONAL/Exm/Exm-0166-23-MRE-MD.doc)

XIUIJUN, Xu. Asian Infrastructure Investment Bank. *In*: FANG, Cai. **The Handbook of the Belt and Road**. Beijing: China Social Sciences Press, 2//020, p. 278-281



# Produção do conhecimento de Inteligência Cibernética: padronizar para integrar

**Data de submissão:** 2 de abril de 2025

**Data de aprovação:** 7 de maio de 2025

Jomar Barros de Andrade\*  
Guilherme Otávio Godinho de Carvalho\*\*

## Resumo Executivo

O espaço cibernético é fonte valiosa de dados para a Inteligência. No entanto, suas características dificultam o emprego da Metodologia da Produção do Conhecimento, desenvolvida originalmente para as fontes humanas. Dessa forma, a falta de uma metodologia para a Inteligência Cibernética prejudica a obtenção de resultados e a integração sistêmica. Em que pese o papel da Agência Brasileira de Inteligência, como Órgão Central do SISBIN, o Ministério da Defesa tem papel fundamental no aprofundamento dessa temática, por sua presença em todos os níveis de decisão, pela maturidade de seu sistema de Inteligência e pela capacidade das Forças Singulares. Do exposto, o presente *policy paper* pretende discutir os desafios relacionados à gestão do tema, apresentando recomendações para o desenvolvimento de fundamentos que permitam à Defesa um melhor suporte de Inteligência às suas operações para, posteriormente, ficar em condições de bem assessorar os trabalhos sobre o tema no âmbito do SISBIN. As escolas de Inteligência e os Comandos Operacionais de Cibernética possuem um papel fundamental nesse processo, que se desenvolve em ciclos e se materializa no Plano de Inteligência de Defesa.

**Palavras-chave:** inteligência; cibernética; metodologia; integração; padronização.

---

\* General-de-Brigada da Reserva do Exército Brasileiro. Mestre em Ciências Militares (ECEME). Especialista em Inteligência Militar. Foi Chefe do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx), do Centro de Defesa Cibernética (CDCIBER) e 2º Subchefe (Informação e Comando e Controle) do Estado-Maior de Exército (EME). Atualmente é o Gerente do Programa Estratégico do Exército Defesa Cibernética.

\*\* Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Doutorando e mestre em Relações Internacionais (UnB) e mestre em Ciências Militares (ECEME). Especialista em Inteligência Militar (EsIMEx). Atualmente professor da Escola Superior de Defesa.

## 1 ANÁLISE DO PROBLEMA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA DEFESA

A revolução digital está transformando profundamente nossa sociedade. Nas últimas duas décadas, bilhões de pessoas se beneficiaram do crescimento exponencial do acesso à Internet, da rápida adoção dos recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), e das oportunidades econômicas e sociais oriundas do ambiente digital. A conectividade em tempo integral e a disponibilidade imediata de conteúdo tornaram-se aspectos fundamentais da vida de grande parcela da sociedade.

A Inteligência de Estado e seus profissionais são desafiados por essa conjuntura. Nesse contexto, os diplomas fundamentais da atividade destacam a importância da cibernética, como segue:

- a Política Nacional de Inteligência (PNI), em sua Diretriz 8.4 (Expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético), estabelece que “o comprometimento da capacidade operacional do Estado e de sistemas computacionais essenciais ao provimento das necessidades básicas da sociedade deve ser preocupação permanente, exigindo constante aperfeiçoamento técnico dos entes públicos responsáveis pela integridade desses sistemas” (Brasil, 2016);

- a Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) aborda o tema sob diversos aspectos. Ataques Cibernéticos são elencados dentre as ameaças presentes no ambiente estratégico (Brasil, 2017, p. 17), ao mesmo tempo que o desenvolvimento da Inteligência Cibernética, tanto nas atitudes defensivas quanto proativas, é uma oportunidade para a consecução dos objetivos nacionais (Brasil, 2017, p. 20), a maior utilização de tecnologia de ponta, especialmente no campo cibernético, é reconhecida como um desafio (Brasil, 2017, p. 22). Em consequência, estabelece dois objetivos estratégicos relacionados com a temática: “Ampliar a capacidade do Estado na obtenção de dados por meio da Inteligência Cibernética” e “Promover a qualificação técnica para proteção e exploração do campo cibernético” (Brasil, 2017, p. 26 - 27); e

- a Doutrina da Atividade de Inteligência (DAI) apresenta o conceito de Inteligência Cibernética (*Cyber Intelligence* – CYBINT<sup>1</sup>) como aquela voltada a temas relativos ao espaço cibernético (EC)<sup>2</sup>, cuja produção busca apoiar a atuação do Brasil frente a vulnerabilidades e

---

<sup>1</sup> A DAI não apresenta uma abreviatura para Inteligência Cibernética. Dessa forma, será utilizada a constante na publicação EB20-MF-10.107 - Inteligência Militar Terrestre (2ª Ed). Brasília, DF: EB, 2015.

<sup>2</sup> Para a DAI, o espaço cibernético é entendido como o conjunto das infraestruturas informáticas e telemáticas interconectadas que compreende hardware e software, dados e usuários, e quaisquer relações lógicas entre eles. A Doutrina Militar de Defesa Cibernética apresenta definição semelhante, dividindo o espaço cibernético em três camadas: física (dispositivos e infraestrutura de TIC), lógica (aplicações, serviços, protocolos etc) e ciberpessoa (identidades virtuais dos usuários).

ameaças, informar políticas públicas e planos estatais nesse domínio, bem como acompanhar e avaliar capacidades, intenções e atividades de atores externos naquele espaço (Brasil, 2023, p. 159). A doutrina discorre amplamente sobre a Metodologia da Produção do Conhecimento (MPC) que, em síntese, é composta de seis fases: planejamento; reunião; avaliação; integração e interpretação; formalização e validação; difusão e resultados. Embora as fases da MPC sejam apresentadas em sequência cronológica, na prática elas não implicam procedimentos rigorosamente ordenados e não têm limites precisos. São fases que se interpenetram, inter-relacionam e interdependem. Tais procedimentos podem ocorrer em sequência, em paralelo ou de forma sobreposta, a depender de fatores como a composição e a organização da equipe, os prazos e as circunstâncias de produção (Brasil, 2023a, *passim*).

No entanto, ao mesmo tempo que reconhece sua importância para a padronização e a integração, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a DAI não aprofunda as orientações específicas para a sua aplicação pela CYBINT.

O Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), por sua vez, internaliza e desenvolve esses conceitos em seus documentos de mais alto nível, como segue:

- a Política de Inteligência de Defesa (PID), em sua análise do Ambiente Internacional e Nacional, reconhece a importância do domínio no campo cibernético para impedir a ação adversa e difundir a mentalidade de proteção em todos os setores (Brasil, 2023c, p. 15) e lista os ataques cibernéticos dentre as ameaças levantadas (Brasil, 2023c, p. 17). Em consequência, emite a Diretriz no âmbito do SINDE nº 6.1.9 Expandir a capacidade da Inteligência no espaço cibernético; e

- a Estratégia de Inteligência de Defesa (EID) aponta as entregas do Setor Cibernético de Defesa como uma oportunidade (Brasil, 2023d, p. 15); também elenca a utilização de tecnologia de ponta dentre os desafios e define duas ações estratégicas relacionadas com o tema: a “b) Atualizar a Doutrina de Inteligência de Defesa” e a “e) Promover o aperfeiçoamento dos integrantes do SINDE e a interoperabilidade com órgãos e agências nacionais de Inteligência” (Brasil, 2023d, p. 17).

O desafio enfrentado pela Defesa, em relação ao tema da padronização da MPC para a CYBINT, faz parte de uma questão mais ampla, que não é exclusiva do Brasil, qual seja, a necessidade da adoção de padrões de análise mais rígidos pela Inteligência, aí incluída a de Defesa e, conseqüentemente, a Militar. A falta desses fundamentos representa óbices e riscos significativos para a atividade de Inteligência, tais como:

- diferenças de interpretação quanto às definições norteadoras da produção do conhecimento entre os diversos integrantes do sistema;
- baixo rigor na avaliação dos insumos para a produção de Inteligência, comprometendo o resultado dos trabalhos de análise;
- desconhecimento ou baixa utilização de melhores práticas para o tratamento de grandes volumes de dados;
- falhas de segurança quando da obtenção de dados no espaço cibernético, dentre outros.

Dessa forma, o problema pode receber o seguinte enunciado: “Aprofundar os fundamentos metodológicos da Inteligência para contemplar as particularidades da atuação no espaço cibernético, a fim de intensificar a produção de conhecimentos a partir desse domínio, aperfeiçoar os recursos humanos do SINDE, apoiar o processo decisório no âmbito da Defesa e fortalecer a integração no âmbito do SISBIN”.

A responsabilidade pelo estabelecimento de padrões para o SISBIN recai sobre a Agência Brasileira de Inteligência, órgão central do sistema (Brasil, 2023b, *passim*), sendo a Defesa e as Forças Singulares (FS) atores fundamentais na temática — tanto por suas condições de órgãos permanentes do sistema quanto pela seleção da Cibernética como um dos Setores Estratégicos para a Defesa.

Sob o tema, são interessantes as lições aprendidas pelos Estados Unidos da América (EUA) que, após as falhas de inteligência sobre a existência de armas de destruição em massa, que acabaram fundamentando a invasão do Iraque, em 2003 (McMahon, 2025, p. 2), desenvolveram um trabalho de correção de processos internos, que culminou na emissão da Diretiva para a Comunidade de Inteligência 203 (*United States, 2015*), do Escritório do Diretor Nacional de Inteligência. O documento estabelece os Padrões de Análise de Inteligência adotados naquele país, devendo ser adotados por todos os órgãos, respeitadas suas peculiaridades.

Porém, essa adoção não é livre de desafios. Schmor e Kwoun (2020) discorrem sobre as dificuldades enfrentadas pelos analistas de Inteligência Militar para apresentar produtos que efetivamente suportem o processo de tomada de decisão (viés cognitivo, falta de padronização, dificuldade de interoperabilidade com outros órgãos do sistema de Inteligência), identificam os benefícios de uma internalização da ICD 203 no âmbito do Exército dos EUA e apontam que as diretivas, no âmbito da Defesa, eram ainda mais rígidas se comparadas às orientações gerais. Por fim, apresentam recomendações que, com a devida contextualização, servem de referência para o enfrentamento de problemas similares (Schmor; Kwoun, 2020, *passim*).

As três dificuldades apontadas acima também existem no âmbito do SISBIN e do SINDE. No entanto, considerando que a MPC em geral, e sua Técnica de Avaliação de Dados (TAD), em particular, foram desenvolvidas para a Inteligência de Fontes Humanas (*Human Intelligence* - HUMINT), a sua aplicação no âmbito da CYBINT representa um desafio ainda mais complexo.

É oportuno destacar que diversos elementos do SISBIN, listados no Decreto Nº 11.693, têm a possibilidade e a responsabilidade de atuar no espaço cibernético, devendo ser capazes de produzir conhecimentos de CYBINT, dentro de suas áreas específicas. Além dos seus órgãos permanentes prioritariamente relacionados com Segurança Integrada (Inteligência, Defesa e Segurança Pública) e diplomacia, são previstos órgãos dedicados, como aqueles que possuem unidades dedicadas à Inteligência, ou atividades similares, e atuem em assuntos estratégicos relacionados à PNI (Brasil, 2023b).

Considerando que, como já dito, a PNI destaca, em seu item 6.5, a ocorrência de ataques cibernéticos dentre as principais ameaças, é evidente que outros órgãos intensivos em tecnologia na administração pública – tais como o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a Secretaria de Governo Digital (SGD), dentre outros – devem ser organizados para atuar como órgãos dedicados, pois têm importante contribuição a fazer, tanto para a garantia da segurança da Informação, quanto para a produção do conhecimento de Inteligência Cibernética.

De forma semelhante, a análise de seus fundamentos evidencia a existência de pontos em comum entre a Inteligência e a Defesa Cibernética (Brasil, 2023e, p. 17), uma vez que a última tem, dentre suas finalidades, obter dados para a produção de conhecimentos. Porém, ainda que essa convergência indique a vantajosa possibilidade de compartilhamento de procedimentos, ferramentas e técnicas, também as diferenças de escopo, prioridades e horizontes temporais devem ser bem compreendidas, a fim de permitir uma atuação coordenada dos seus respectivos órgãos.

Por isso, não se deve confundir a CYBINT com a Inteligência de Ameaças, denominação essa amplamente consolidada da área da Segurança e Defesa Cibernéticas que levanta e organiza informação detalhada e acionável sobre ameaças cibernéticas (IBM, 2025a), de diversos tipos (*malwares, phishings, zero-day exploits* etc) (IBM, 2025b) e atores, em especial as Ameaças Persistentes Avançadas (*Advanced Persistent Threats* – APT) (IBM, 2025c). Embora a última produza dados e informações que são utilizados pela primeira, o escopo da CYBINT é bem mais amplo, por não estar limitado ao estudo apenas das ameaças.

Aspecto fundamental do problema é a obtenção dos dados no espaço cibernético. Em síntese, a DAI estabelece que os dados podem ser obtidos por meio de Coleta (ação especializada que visa à obtenção de dados e informações de livre acesso) ou Busca (aplicação combinada de técnicas operacionais para obtenção de dados, informações e conhecimentos indisponíveis) (Brasil, 2023, p. 148 - 149).

Sob o ponto de vista da Inteligência Cibernética, enquadram-se na situação de livre acesso os sítios, blogs, serviços de notícias, dentre outros, mesmo aqueles para os quais seja necessário um registro ou assinatura, gratuito ou não, que permita o acesso ao conteúdo oferecido. Cabe destacar que, em qualquer circunstância, o acesso a qualquer insumo ou produto do trabalho da Atividade de Inteligência se baseia na necessidade de conhecer (Brasil, 2023, p. 166). Isso posto, na coleta de dados devem ser identificadas e adotadas as medidas de segurança que garantam o sigilo e a discrição inerentes ao trabalho do profissional de Inteligência (Brasil, 2023, p. 29).

No EC, a busca é realizada sobre redes, sistemas ou qualquer outro componente do ambiente, inclusive pessoas, cujo acesso não seja ostensivamente permitido ou exija o emprego de técnicas especializadas operacionais para acessar e extrair os dados de interesse. Dessa forma, a penetração em redes externas, ainda que no contexto de uma defesa proativa e com o objetivo de proteger os sistemas de interesse para o Estado, é um tema sensível que demanda o aprofundamento de sua regulamentação, dentro da temática das ações operacionais.

Tais considerações são especialmente relevantes, pois várias disciplinas de Inteligência, além da CYBINT, atuam no espaço cibernético. A totalidade dos dados de interesse da Inteligência de Mídias Sociais (*Social Media Intelligence* – SOCMINT) (Brasil, 2023, p. 160) e a maioria dos utilizados pela Inteligência de Fontes Abertas (*Open Source Intelligence* – OSINT) e pela HUMINT, se encontram no EC. Aproveitando o conceito de camadas do EC apresentado pela DMDC, SOCMINT e HUMINT atuam fortemente na camada de ciberpersona, a OSINT coleta seus dados nos sistemas operados na camada lógica, enquanto categorias de TECHINT têm como foco os sistemas da camada física. A CYBINT, devido à variedade de seus objetivos, atua nas três camadas de forma coordenada com as demais disciplinas, aproveitando os conhecimentos por elas produzidos.

Longe de ser contraditória, tal situação apenas reforça a característica da Inteligência de se apoiar na integração de diversas fontes para produzir conhecimento. No entanto, aponta também para a necessidade de alinhamento e padronização das técnicas especializadas empregadas pelos diversos atores, tanto para a obtenção quanto para a análise.

A Defesa Cibernética representa relevante fonte de lições aprendidas e técnicas, táticas e procedimentos para a CYBINT. A própria Doutrina Militar de Defesa Cibernética, em seu item 5.3 A Capacidade Cibernética em proveito da Inteligência, destaca o compartilhamento de técnicas, táticas e procedimentos, a integração de fontes, a produção do conhecimento por organizações de cibernética e o papel da Exploração Cibernética para o mapeamento do ECI (Brasil, 2023e, p. 39).

Amplamente justificada a necessidade de aprofundamento da MPC para a CYBINT, aproveitando as melhores práticas da Defesa Cibernética e de forma integrada com as demais disciplinas da Inteligência, o passo seguinte é a identificação dos atores mais apropriados para a tarefa e, em seguida, qual a estratégia para sua difusão no âmbito do SISBIN, destacando o papel da Defesa nesse processo.

Entendendo que a questão não pode ser solucionada por um único ente, e consolidado o entendimento das responsabilidades do seu Órgão Central, o caráter sistêmico do SISBIN representa uma excepcional oportunidade para a solução de problemas de interesse comum. Dessa forma, destacando o papel dos estabelecimentos de ensino na formulação doutrinária, naturalmente caberia à Escola de Inteligência (EsInt) da ABIN o papel de relator de um grupo de trabalho estabelecido para aprofundar e padronizar a produção do conhecimento pela CYBINT, o que, necessariamente, envolveria atores de outros ministérios.

Reconhecendo que o espírito do Decreto nº 11.693 é o de reduzir o colegiado do SISBIN, direcionando seu escopo para os especialistas dos diversos órgãos, também participariam do trabalho representantes das áreas de Segurança e Defesa Cibernética, TIC, infraestruturas críticas e outras, conforme análise oportuna. Assim, organizações do Ministério da Defesa (MD), tais como o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber); do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, como a Secretaria de Governo Digital; do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), em especial o (Centro de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo – CTIR Gov); das Agências Reguladoras, dentre outros, seriam indicações naturais para participar dos trabalhos técnicos.

Dentre esses atores, é possível que existam órgãos que não possuem seus elementos de Inteligência organizados. Dessa forma, além da padronização de procedimentos, os resultados esperados podem incluir indicações sobre quais instituições devem ser órgãos dedicados do SISBIN, especificamente para a atuação em CYBINT.

Considerando as peculiaridades do SISBIN, a importação pura e simples de documentos como a ICD 203 é algo fora de questão. No entanto, a objetividade e a simplicidade daquele documento são características positivas, que devem inspirar os produtos a serem desenvolvidos.

A Defesa, em face do papel desempenhado por seu Setor Cibernético, da maturidade do SINDE, da existência de estabelecimentos de ensino de Inteligência e de comandos conjuntos de cibernética, está em uma posição privilegiada para apoiar e, conseqüentemente, orientar e se beneficiar desse processo. Cabe destacar que uma das maiores prioridades, tanto para o SINDE quanto para o Sistema Militar de Defesa Cibernética (SMDC), é a proteção de infraestruturas críticas, aspecto fortemente relacionado com tópicos avançados de CYBINT, tais como a atuação das APT e a proteção de sistemas SCADA (*Supervisory Control And Data Acquisition*).

Considerando que a CYBINT já atua fortemente nos níveis operacional e tático, é de interesse da Defesa também a tradução de uma base doutrinária mais profunda para esses segmentos. Dessa forma, a necessária integração entre as operações militares, sejam elas conjuntas, singulares ou interagências, se beneficiaria diretamente da atuação do MD junto ao processo de formulação mencionado.

Destaca-se que o planejamento estratégico, no âmbito do MD, é feito de forma sincronizada nos níveis Defesa (conforme o método previsto no Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED) (Brasil, 2015) e Militar (seguindo a publicação M51-M-01 - Sistemática de Planejamento Estratégico Militar - SPEM) . Sua execução ocorre em ciclos quadrienais e tem, já na primeira fase da SPEM, a determinação das Prioridades de Defesa (Brasil, 2018, *passim*). Para que sejam efetivas, quaisquer ações relacionadas ao desenvolvimento da CYBINT devem, necessariamente, ter tido sua necessidade levantada durante o planejamento estratégico e suas implementações previstas nos diversos planos de ação, dele decorrentes.

Assim sendo, iniciar proativamente tais estudos no âmbito da Defesa, para posteriormente provocar a discussão do assunto no âmbito do SISBIN, é a forma mais prática de colocar em movimento a discussão desse tema. A capilarização dos achados do grupo de trabalho por todo o sistema, em especial no âmbito dos órgãos não permanentes, é um desafio. No entanto, a existência de cursos de Inteligência Cibernética, no âmbito da Defesa, é um bom ponto de partida para promover a difusão.

A partir dos fundamentos comuns elaborados, as atividades de ensino das diversas escolas de Inteligência devem se adequar às particularidades das atividades de cada órgão. No caso daqueles que não possuem estabelecimentos de ensino, a EsInt, a Escola Superior de Defesa

(ESD) e a Escola Superior de Guerra (ESG) são pontos focais naturais para a realização de cursos específicos.

Por fim, o problema não se encerra nesse primeiro ciclo de trabalho. São indispensáveis a aplicação e a validação das técnicas e procedimentos eventualmente desenvolvidos, tendo em vista a natureza dinâmica da Cibernética e seus impactos na Inteligência. Dessa forma, impõe-se uma sistemática de acompanhamento de lições aprendidas, envolvendo os diversos atores de interesse.

## 2 RECOMENDAÇÕES

– Inserir o tema da CYBINT na agenda do SISBIN: a conjuntura atual justifica que o tema seja imediatamente incluído no âmbito do SISBIN, a fim de sensibilizar seus integrantes permanentes e provocar o acionamento de órgãos, relacionados com a Cibernética, que devam se tornar dedicados.

– Estabelecer Grupo de Trabalho no âmbito da Defesa para propor uma MPC para a Inteligência Cibernética, contemplando aspectos de obtenção e análise de dados. Tendo em vista sua capacidade de operar em diferentes níveis (estratégico, operacional e tático) e utilizando-se das potencialidades de estruturas consolidadas — como o SINDE, o Comando de Operações Conjuntas de Cibernética e o Sistema de Inteligência estabelecido nas Forças Singulares, com seus respectivos Centros de Inteligência — o Ministério da Defesa possui as melhores condições para desenvolver uma proposta inicial de fundamentos para a CYBINT. Essa proposta poderá, posteriormente, apoiar eventuais trabalhos realizados no âmbito do SISBIN.

– Priorizar a CYBINT no planejamento estratégico no âmbito da Defesa: aumentar e sincronizar a prioridade dada ao tema nos planejamentos estratégicos de defesa e militar, de modo a promover o alinhamento das ações no âmbito do MD e das Forças.

– Revisar os aspectos de Cibernética do Plano de Inteligência de Defesa (PINDE): tendo em vista seu caráter orientador, o aprofundamento dos aspectos relacionados com o espaço cibernético, destacadamente os envolvidos em mais de uma disciplina, potencializará o desenvolvimento da CYBINT.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. Agência Brasileira de Inteligência. **Doutrina da Atividade de Inteligência**. Aprovada pela Portaria GAB/DG/ABIN/CC/PR nº 1.205, de 27 de novembro de 2023. Brasília, DF: Abin, 2023a.

BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 11.693, de 6 de setembro de 2023 – Dispõem sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência.** Brasília, DF: SEAJ, 2023b.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto de 15 de dezembro de 2017 – Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência.** Brasília, DF: SAAJ, 2017.

BRASIL. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.107 - Inteligência Militar Terrestre (2ª Ed).** Brasília, DF: EB, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD60-P-01 – Política de Inteligência de Defesa.** Brasília, DF: MD, 2023c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD60-E-01 – Estratégia de Inteligência de Defesa.** Brasília, DF: MD, 2023d.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD31-M-07 - Doutrina Militar de Defesa Cibernética.** Brasília, DF: MD, 2023e.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) - Método.** Brasília, DF: MD, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD51-M-01 – Sistema de Planejamento Estratégico Militar (SPEM).** Brasília, DF: MD, 2018.

BRASIL. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 8.793, de 29 de junho de 2016 – Fixa a Política Nacional de Inteligência.** Brasília, DF: SAAJ, 2016.

IBM. **O que é Inteligência de Ameaças?.** Disponível em <https://www.ibm.com/br-pt/topics/threat-intelligence>. Acesso em: 27 mar. 2025a.

IBM. **Types of cyberthreats.** Disponível em <https://www.ibm.com/think/topics/cyberthreats-types>. Acesso em: 27 mar. 2025b.

IBM. **O que são ameaças persistentes avançadas?.** Disponível em <https://www.ibm.com/br-pt/topics/advanced-persistent-threats>. Acesso em: 31 mar. 2025c.

McMAHON, Gerald M. **Analytic Tradecraft Standards in an Age of AI.** Disponível em: <https://www.belfercenter.org/research-analysis/analytic-tradecraft-standards-age-ai>. Acesso em: 24 mar. 2025.

SCHMOR, Robert W. e KWOUN, James S. Normas Técnicas para a Análise de Informações Uma oportunidade de proporcionar aos comandantes no Exército uma vantagem no processo decisório. *Military Review*, 3º Trim, p. 12-25. EUA: The Army University, 2020.

United States. Office of the Director of National Intelligence. **Intelligence Community Directive 203, Analytic Standards.** Washington, DC: 2 jan. 2015. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/documents/ICD/ICD-203.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2025.



# **A Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa: desafios e oportunidades de profissionalização no quadro da segurança nacional do Brasil**

**Data de submissão:** 27 de abril de 2025

**Data de aprovação:** 2 de maio de 2025

Peterson Ferreira da Silva\*

## **Resumo Executivo**

A Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, entre outras medidas, abriu finalmente caminho para a criação da Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa (CDPJD), composta pelo cargo de Analista Técnico de Justiça e Defesa (ATJD). Embora não seja específica do Ministério da Defesa (MD), mas sim uma carreira transversal lotada no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na qualidade de órgão supervisor, e de exercício descentralizado em órgãos da administração pública federal direta, tal iniciativa suscita tanto desafios quanto oportunidades.

Paralelamente, o ambiente contemporâneo de ameaças e riscos à segurança (ex. enfrentamento ao crime organizado transnacional, às ameaças cibernéticas e às mudanças climáticas) demanda maior governança e intersetorialidade, algo que dificilmente será alcançado sem maior liderança e responsabilização de civis na coordenação de políticas públicas ligadas a temas de segurança e defesa nacionais.

Nesse quadro, este texto aborda três desafios. Em primeiro lugar, os futuros ocupantes dos cargos de ATJD deverão buscar trabalhar transversalmente, de forma coordenada, com outros órgãos e entidades da Administração Pública que contribuam de alguma maneira para a segurança nacional, sobretudo no que tange ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e ao MD. Em segundo lugar, no que se refere especificamente aos ATJD que irão atuar no MJSP, certamente o principal desafio será buscar uma inserção harmoniosa com os outros órgãos, entidades e carreiras existentes, como Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e

---

\* Estágio pós-doutoral (Cranfield University/UK Defence Academy), doutor (USP), mestre (Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e bacharel (USP) em Relações Internacionais. Professor da Carreira do Magistério Superior Federal na Escola Superior de Defesa (ESD). Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

Polícia Penal Federal (PPF), bem como, principalmente, com os analistas técnico-administrativos do âmbito do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGE). Por fim, em terceiro lugar, um dos desafios iniciais dos futuros ATJD que irão atuar no MD e no GSI/PR será ocupar gradualmente posições-chave. Isso demandará não somente construção de laços de confiança e de comprometimento entre civis (concurados, cedidos e comissionados) e militares (da ativa e da reserva), mas também modificações legais, incluindo a gradual diminuição dos cargos privativos de oficial-general.

Nesse contexto, são esboçadas duas recomendações, as quais poderão ser objeto de estudos e pesquisas mais aprofundados:

**1) Valorização da Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa, especialmente no âmbito do MJSP, MD e GSI/PR**, buscando reter os ATJD diante de outras carreiras similares já relativamente consolidadas e com patamares remuneratórios iniciais superiores (ex. Diplomata, Oficial de Inteligência, Delegado da Polícia Federal e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Isso significa adotar, desde o início, as melhores práticas de gestão de pessoas, por exemplo, (i) valorizando e destacando bons servidores com funções e cargos de liderança (ii) promovendo e incentivando o aprendizado contínuo dos servidores, incluindo a participação em cursos *lato* e *stricto sensu* ao longo da carreira, (iii) estimulando a pactuação de resultados, tendo em vista a qualidade de vida do servidor e, principalmente, entregas para a sociedade (iv) estruturando ambientes de trabalho nos quais as regras, indicadores e critérios de avaliação de desempenho sejam mensuráveis, transparentes e objetivos.

**2) Estabelecimento de uma Estratégia Nacional de Segurança**, aproveitando as demandas transversais e intersetoriais da CDPJD e permitindo não só a maximização dos recursos alocados em segurança e defesa, mas também definindo prioridades e consistência entre as políticas públicas voltadas, principalmente, para segurança pública, inteligência e defesa nacional. Nesse sentido, indica-se a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) como possível *locus* para o aprofundamento de debates e estudos sobre tal questão.

**Palavras-chave:** políticas públicas; segurança nacional; segurança pública; defesa nacional.

## **1 VIDA E MORTE DO DEBATE SOBRE A CRIAÇÃO DE UMA CARREIRA PRÓPRIA PARA O MINISTÉRIO DA DEFESA (2004-2024)**

No campo da segurança e defesa nacionais no Brasil e suas interlocuções, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por exemplo, e instituições como a Polícia Federal (PF) e as Forças Armadas há décadas têm adotado o concurso público como forma de ingresso para seus cargos públicos.

No pós-Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), mais precisamente em 1999, foi criado o Ministério da Defesa (MD) (Brasil, 1999a). No mesmo ano, foi instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo como órgão central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) (Brasil, 1999b). Começava, naquele momento, um lento processo de inserção de mais civis nos setores da defesa nacional e da inteligência de Estado, áreas até então ocupadas principalmente por militares (da ativa e da reserva).

Em 2004, a ABIN realizou seu primeiro concurso público (CESPE, 2004), enquanto o MD iniciava a primeira minuta de projeto de lei versando sobre a criação de uma carreira civil de defesa (Reis Junior, 2019).

Em 2008, ao passo que a ABIN concretizava seu segundo concurso público (CESPE, 2008), era lançada a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), a qual, entre outras iniciativas, estabeleceu, entre suas Medidas de Implementação, na parte atinente a Recursos Humanos, a seguinte diretriz:

O Ministério da Defesa realizará estudos sobre a criação de quadro de especialistas civis em Defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar, de forma a constituir-se numa força de trabalho capaz de atuar na gestão de políticas públicas de defesa, em programas e projetos da área de defesa, bem como na interação com órgãos governamentais e a sociedade, integrando os pontos de vista político e técnico (Brasil, 2008).

Em 2010, a ABIN realizou seu terceiro concurso público (CESPE, 2010). Paralelamente, foi criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) no Ministério da Defesa, bem como estabelecida a necessidade de atualização, a cada quatro anos, da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (Brasil, 2010). Entretanto, a minirreforma no setor de defesa iniciada em 2008 ainda não tinha alcançado o objetivo de criar uma carreira específica para a defesa nacional.

Em 2018, a ABIN realizou seu quarto concurso público (CESPE, 2018). Enquanto isso, o debate em torno da criação de uma carreira própria para o MD perdia força. A Política Nacional de Defesa (PND) de 2016, por exemplo, apenas indicava, em sua Ação Estratégica de

Defesa (AED) de número 23, a busca da criação da carreira civil de defesa, sem prazos e sem responsáveis (Brasil, 2016).

Segundo Reis Junior (2019), a tentativa, desde 2004, de criação de uma carreira própria para o MD esbarrou em questões técnicas e, especialmente a partir de 2015, foi de encontro à crise fiscal. É possível também mencionar, paralelamente, tensões burocráticas (ex. possíveis disputas de posições burocráticas com a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG) e um quadro bastante complexo de relações civis-militares, especialmente durante o governo Bolsonaro (2019-2022) (Silva, 2012; Schmitt; Marques, 2013; Pion-Berlin, 2019; Penido; Costa; Janot, 2021; Cortinhas; Vitelli, 2021; Lima; Silva; Rudzit, 2021; Silva, 2023; Plum; Silva, 2024).

O fato é que atualmente (2025), por um lado, o MRE, o MJSP<sup>1</sup> e a ABIN/Casa Civil possuem carreiras próprias, algumas delas bastante consolidadas e com remunerações bastante atrativas considerando a realidade do serviço público brasileiro em geral, apesar dos desafios e peculiaridades de cada área<sup>2</sup>. Por outro lado, o MD e o GSI/PR continuam sendo liderados principalmente por militares (da ativa e da reserva), com participação de servidores civis cedidos e comissionados (Cortinhas; Vitelli, 2021; Lima; Silva; Rudzit, 2021). O ambiente contemporâneo de ameaças e riscos à segurança – enfrentamento ao crime organizado transnacional, às ameaças cibernéticas e às mudanças climáticas – demanda maior governança e intersectorialidade, algo que dificilmente será alcançado sem maior liderança e responsabilização dos civis na coordenação de políticas públicas ligadas a temas de segurança e defesa nacionais (Plum; Silva, 2024).

## **2 ANTES TARDE DO QUE NUNCA: A PROPOSTA INICIAL DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE JUSTIÇA E DEFESA**

Conforme abordado anteriormente, os esforços para criação de uma carreira própria no âmbito do MD se arrastaram, sem sucesso, por 20 anos. Porém, no último dia do ano em que o MD completou seus 25 anos, foi iniciada uma nova fase do debate.

A Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, entre outras medidas, anunciou a criação de duas carreiras transversais, lotadas no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na qualidade de órgão supervisor, e de exercícios descentralizados em órgãos da administração pública federal direta: a Carreira de Desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Exemplos: carreiras administrativas e policiais da Polícia Federal (Delegado, Perito Criminal, Escrivão, Agente e Papiloscopista), Carreira de Policial Rodoviário Federal (PRF), concursos para Analista Técnico-Administrativo e, mais recentemente, a Carreira de Policial Penal Federal.

<sup>2</sup> No caso da ABIN, ver, por exemplo, Macedo, Frago e Seixas (2024).

Socioeconômico, composta pelo cargo de Analista Técnico de Desenvolvimento Socioeconômico (ATDS), e a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa (CDPJD), composta pelo cargo de Analista Técnico de Justiça e Defesa (ATJD) (Brasil, 2024a, Art. 173 e Art. 183).

Conforme a referida Medida Provisória (MP), a estrutura do cargo de ATDS é composta por quatro classes (A, B, C e Especial), cada uma delas possuindo cinco padrões, totalizando 20 níveis. No âmbito da estrutura proposta, os futuros ocupantes do cargo de ATDS serão remunerados por subsídio. O valor previsto inicialmente é de R\$ 9.711,00 (Classe A, Padrão I) e o final, de R\$ 21.070,00 (Classe Especial, Padrão V) (Brasil, 2024a, Anexos CCCVI e CCCIX).

A competência de definir o órgão de exercício descentralizado dos ocupantes do cargo de ATJD é do MGI, incluindo a hipótese, no interesse da Administração, de definir o exercício descentralizado provisório em autarquias e fundações relacionadas às atribuições do cargo (Brasil, 2024a, Art. 183).

Segundo a MP nº 1.286/2024, as atribuições do cargo de ATJD são:

- Art. 185. São atribuições do cargo de ATJD, respeitadas as atribuições privativas de outras carreiras ou cargos no âmbito do Poder Executivo federal:
- I - executar atividades de assistência técnica no planejamento, na coordenação, na implementação e na supervisão de projetos e programas inerentes às áreas de justiça, defesa nacional e segurança;
  - II - proceder à análise e à avaliação de dados que contribuam para o planejamento e o aperfeiçoamento das políticas de justiça, defesa nacional e segurança;
  - III - subsidiar a definição de estratégias de execução das atividades de controle, monitoramento e avaliação das políticas de justiça, defesa nacional e segurança;
  - IV - promover e subsidiar os processos, os projetos e os programas finalísticos inerentes à estratégia nacional de defesa, à indústria da defesa, às políticas de ciência, tecnologia e inovação de defesa e aos demais programas do Governo federal para a defesa nacional;
  - V - promover e subsidiar as políticas de acesso e promoção da justiça, de segurança pública, de prevenção e repressão às drogas, de defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor, de nacionalidade, migrações e refúgio, penal nacional, de direitos digitais e demais programas do Governo federal para a justiça e a segurança; e
  - VI - promover e subsidiar o planejamento e a coordenação das atividades de segurança da informação e das comunicações, incluídos a cibersegurança, a segurança de fronteiras e de infraestruturas críticas e demais programas do Governo federal para a segurança institucional (Brasil, 2024a).

Verifica-se, portanto, que a CDPJD, desenhada na MP nº 1.286/2024, possui aderência principalmente às atividades exercidas pelo MJSP, MD e GSI/PR. Sem dúvida, o fato de o cargo de ATJD ser transversal desde o princípio enseja benefícios. Sob a perspectiva de relações interagências, diversos temas que hoje são abordados no âmbito de diferentes setores ministeriais, como a questão das fronteiras, por exemplo, podem ser alvos de mais medidas coordenadas e eficientes no longo prazo, contribuindo para a governança em temas de segurança e defesa de uma forma geral (Lemos Jr.; Silva; Santos, 2023; Plum; Silva, 2024).

Até o momento do fechamento deste texto (abril/2025), a matéria estava em trâmite de urgência na Câmara dos Deputados (Brasil, 2025). A principal apoiadora e incentivadora da CDPJD é a Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Esther Dweck. O contexto geral é um esforço de modernização da gestão pública, incluindo o alongamento de carreiras, a valorização da avaliação de desempenho, a criação de carreiras transversais e as edições 2024 e 2025 do Concurso Público Nacional Unificado (CNU)<sup>3</sup>.

### **3 EXPLORANDO OS CONCEITOS DE JUSTIÇA, DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS FUTUROS ATJD**

É importante ressaltar que, apesar da designação de Analista Técnico de “Justiça e Defesa”, as atribuições do cargo contemplam as áreas de “justiça, defesa nacional e segurança”. O que parece um detalhe conceitual no texto da MP nº 1.286/2024 pode ser, na realidade, um avanço bastante significativo no que se refere às relações interagências no Brasil – caso seja bem aproveitado. Nessa direção, a seguir será esboçado um panorama sobre quatro conceitos básicos, sem quaisquer pretensões de aprofundamentos, principalmente tendo em vista trabalhos voltados especificamente para tal fim.<sup>4</sup>

#### **3.1. SEGURANÇA NACIONAL**

Conforme abordado em trabalhos anteriores (Silva, 2021 e 2024), no Brasil o termo segurança nacional foi praticamente extinto da Constituição Federal de 1988, no contexto do fim da Ditadura Militar (1964-1985). O Conselho de “Segurança Nacional”, por exemplo, foi rebatizado de Conselho de “Defesa Nacional”, embora ainda mantendo competências, na prática, de segurança nacional (Brasil, 1988; Silva, 2024).

O conceito de segurança nacional também perdeu força na comunidade científica no Brasil. Por exemplo, a principal sociedade acadêmica nacional que congrega professores e

<sup>3</sup> Mais detalhes em, por exemplo, Said (2025).

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Buzan e Hansen (2009), Rudzit e Nogami (2010) e Mcinnis (2020).

pesquisadores voltados aos estudos de defesa nacional e segurança internacional, criada em 2005, foi denominada de Associação Brasileira de Estudos de “Defesa” (ABED).

Portanto, desde 1988, devido à resistência de utilização do termo segurança nacional, o que se observa no Brasil é um lento processo de alargamento do conceito de defesa nacional, com implicações expressivas em termos de políticas públicas (Lima; Medeiros Filho, 2018).

Paralelamente, sobretudo no pós-Guerra Fria, o debate internacional sobre segurança nacional sofreu transformações. Gradualmente o conceito de segurança nacional passou a abranger também a segurança das pessoas, de seu bem-estar e de suas liberdades fundamentais, o que ficou conhecido na literatura como **segurança humana**, no quadro do movimento de ampliação e aprofundamento do conceito de segurança (Buzan; Hansen, 2009; DCAF, 2012). Por essa razão, hoje não é possível usar o termo segurança nacional como simples sinônimo de segurança estatal. Essa complexidade pode ser visualizada de modo mais claro nas diversas políticas e estratégias de segurança nacional publicadas em vários países, sobretudo a partir dos anos 2000. O intuito desses documentos é de tentar obter melhores respostas a desafios multidimensionais como terrorismo, epidemias/pandemias, polarização política, mudanças climáticas etc. (Silva, 2022):

Uma política pública de segurança nacional é uma descrição oficial de como um Estado visa a garantir sua própria segurança e a de sua população: estabelece um entendimento nacional das ameaças e riscos do ambiente de segurança e dos valores e princípios que guiarão o Estado no fornecimento de segurança estatal e humana (DCAF, 2015, p. 2, tradução e grifos nossos).

Enquanto isso, no Brasil, em razão da resistência ao termo segurança nacional, é possível observar tentativas de contornar esse imbróglio conceitual. Na PND/END 2020, por exemplo, segurança nacional é conceituada como:

É 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 (Brasil, 2020, p. 79).

Como pode ser observado, a definição de segurança nacional oferecida pela PND/END 2020 é bastante ampla. Contudo, determinadas políticas públicas demandaram definições mais operacionais, principalmente por envolver sanções, como foi o caso da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011). Para efeitos da LAI, por exemplo, informação sigilosa é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. Mas o que seria uma

informação “imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado”? Uma resposta foi provida na própria LAI:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (Brasil, 2011).

Portanto, observa-se que tal definição dialoga diretamente com o entendimento moderno do conceito de segurança nacional. Verifica-se de forma clara a abrangência por parte do art. 23 de questões voltadas para soberania, integridade territorial, relações exteriores, inteligência, segurança societal, segurança econômica, defesa nacional, tecnologias consideradas estratégicas, segurança de instituições e segurança pública. Em síntese, um modo de compreender o conceito moderno de segurança nacional é, apesar de suas tensões e contradições internas, visualizá-lo como a busca pela segurança do Estado, da sociedade e dos indivíduos.

Nesse quadro, conforme abordado adiante, é bastante significativa a possibilidade de se ter uma carreira que possa trabalhar transversalmente, de forma coordenada, com outros órgãos e entidades da Administração Pública que contribuam de alguma maneira para a segurança nacional. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por exemplo, apesar de ser uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), contribui para a segurança do Estado e da sociedade quando está atuando contra crimes ambientais. Órgãos e entidades variados, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Banco Central (COAF) ou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) possuem representações no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e, assim, também contribuem para a segurança nacional. Esse entendimento intersetorial e amplo do

ambiente interagências enseja diferentes níveis de implicações para a atuação dos futuros ATJD.

### 3.2. SEGURANÇA PÚBLICA

Em vários países, o conceito de segurança pública (*public safety/public security*) está voltado à proteção dos direitos fundamentais do cidadão, à vida em sociedade, à paz social e à preservação da ordem pública e do patrimônio (público e privado). Segundo a CF 1988, a segurança pública, “*dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*” (Brasil, 1988, Art. 144). Destaca-se, nesse contexto, o papel das forças policiais (ex. Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e polícias estaduais civis e militares).

Nesse contexto, certamente o principal desafio dos ATJD que irão atuar no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) será buscar uma inserção harmoniosa com os outros órgãos, entidades e carreiras existentes, como PF, PRF e Polícia Penal Federal (PPF), bem como, principalmente, com os analistas técnico-administrativos do âmbito do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGE).

### 3.3. SEGURANÇA INTERNA

Nas últimas décadas é possível observar a emergência de estruturas voltadas para questões variadas, frequentemente demandando relações interagências, imiscuindo medidas de segurança pública, inteligência, defesa nacional e até defesa civil. Nos EUA, por exemplo, foi criado, em 2002, após os ataques de 11/09, o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security – DHS*)<sup>5</sup>, cobrindo tópicos como prevenção e resposta ao terrorismo, segurança das fronteiras, segurança de infraestruturas críticas, segurança cibernética, segurança dos transportes, prevenção e resposta diante grandes desastres, fiscalização e controle alfandegário e imigratório etc. (Silva, 2021).

Já em outros países, observamos a ideia de segurança interna como uma espécie de segurança pública ampliada, podendo abranger diversas áreas, agências e especialidades. No Reino Unido, por exemplo, papel similar ao do norte-americano DHS é desempenhado pelo

---

<sup>5</sup> Ver: *DHS Topics*. Disponível em: <https://www.dhs.gov/topics>. Acesso em: 22 abr. 2025.

*Home Office*<sup>6</sup>, no Canadá, pela *Public Safety Canada*<sup>7</sup> e na Espanha, pelo *Ministerio del Interior*.<sup>8</sup>

No Brasil, diversas questões mais atinentes à “segurança interna” do que especificamente à segurança pública são compartilhadas, basicamente, pelo MJSP e pelo GSI/PR. No MJSP<sup>9</sup>, é possível destacar órgãos como o Comitê Nacional para os Refugiados, o Conselho Nacional de Imigração e determinadas competências da Polícia Federal, como a investigação de crimes de terrorismo e o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (Brasil, 1988, Art. 144).

Já no GSI/PR, é possível sublinhar assuntos como segurança das fronteiras (ex. Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF), segurança de infraestruturas críticas, segurança da informação e cibernética, assuntos aeroespaciais (ex. Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro - CDPEB) e o programa nuclear brasileiro (ex. Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON)<sup>10</sup>.

Nesse quadro geral, um dos desafios dos futuros ATJD será aprender rapidamente a navegar pelos diferentes assuntos, competências e atuações compartilhadas por diferentes órgãos e entidades da Administração Pública, sobretudo, entre MJSP, GSI/PR e MD.

### 3.4. DEFESA NACIONAL

A CF 1988 estabeleceu que:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988).

Ademais, segundo a PND/END 2020, defesa nacional é definida como “*o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do*

<sup>6</sup> Ver: *Home Office About us*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>7</sup> “*A legislação que rege o Departamento estabelece três funções essenciais: apoiar a responsabilidade do Ministro por todas as questões relacionadas à segurança pública e ao gerenciamento de emergências não atribuídas a outra organização federal; exercer liderança em nível nacional para a segurança nacional e a preparação para emergências; e apoiar a responsabilidade do Ministro pela coordenação de entidades dentro do Portfólio de Segurança Pública*” (Canada, 2023, tradução nossa).

<sup>8</sup> Ver: *Ministerio del Interior > Funciones y Estructura*. Disponível em: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/el-ministerio/funciones-y-estructura/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>9</sup> Ver: *MJSP > Organograma Geral*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/institucional/organogramas>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>10</sup> Ver: *GSI/PR > Assuntos*. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos>. Acesso em: 22 abr. 2025.

*Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas*” (Brasil, 2020, grifos nossos). Porém, é crucial ressaltar que nem todas as atitudes, medidas e ações do Estado são necessariamente de defesa nacional: outros setores, órgãos e entidades contribuem para a segurança da sociedade e do Estado (Chuter, 2011). Um modo de compreender a defesa nacional, portanto, é visualizá-la focada no preparo e emprego do poder militar. Não obstante as forças armadas no Brasil e no exterior serem envolvidas em outras atividades (ex. apoio a desastres), sua razão de existir é a Expressão Militar do Poder Nacional contra ameaças preponderantemente externas (Silva, 2024).

Mesmo após a criação, em 1999, do MD, as três Forças Singulares (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) mantiveram grande autonomia administrativa, orçamentária e financeira (Brasil, 1999a, Art. 12). Isso se reflete no dia a dia do MD, somada à dificuldade da esperada rotatividade de militares da ativa e às deficiências na articulação da PND/END com outras políticas públicas pertinentes. Por exemplo, apesar de ser relevante não somente para as Forças Armadas, mas também para a segurança pública, inteligência de Estado e defesa civil, o tema Base Industrial de “Defesa” continua sendo liderado basicamente pelo MD e pelas três Forças, com responsabilidades fragmentadas:

A logística de defesa está dispersa em mais de 15 organizações das FFAA, do MD e até do MDIC e MCTI. São mais de 15 oficiais generais quatro estrelas com autoridade sobre esses assuntos. No resto do mundo existe apenas uma instituição e uma pessoa com autoridade (em poucos casos duas) para cuidar da logística de defesa. A estrutura brasileira para cuidar de logística de defesa é altamente redundante (e, portanto, muito mais cara e ineficiente) e ineficaz para enfrentar os grandes desafios, porque não existe uma clara atribuição de responsabilidade para alcançar os resultados finais pretendidos. Quando se tem muitas autoridades com poder de decidir sobre o mesmo assunto, ninguém é de fato responsável pelo resultado final (Brick, 2022, p. 192).

Nesse sentido, um dos desafios iniciais dos futuros ATJD que irão atuar no MD (e também no GSI/PR) será ocupar gradualmente posições-chave. Isso demandará não somente construção de laços de confiança e de comprometimento entre civis (concursados, cedidos e comissionados) e militares (da ativa e da reserva), mas também modificações legais. Por exemplo, a Portaria GM-MD nº 5.183, de 8 de novembro de 2024, assinada pelo próprio Ministro da Defesa e que define os cargos privativos de oficial-general, elenca diversas posições no MD e no GSI/PR:

Art. 8º Os cargos privativos de oficial-general, que podem ser ocupados por militar de qualquer Força Armada, são:

- I - Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- II - Chefe do Gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- III - Chefe de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- IV - Vice-Chefe de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- V - Subchefe de Comando e Controle do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- VI - Chefe da Assessoria de Inteligência de Defesa do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- VII - Subchefe de Operações do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- VIII - Subchefe de Operações Internacionais do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- IX - Chefe de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- X - Vice-Chefe de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XI - Subchefe de Política e Estratégia do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XII - Subchefe de Organismos Internacionais do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XIII - Subchefe de Assuntos Internacionais do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XIV - Chefe de Logística e Mobilização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XV - Vice-Chefe de Logística e Mobilização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XVI - Subchefe de Logística Operacional do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XVII - Subchefe de Mobilização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XVIII - Subchefe de Logística Estratégica do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XIX - Chefe de Educação e Cultura do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XX - Vice-Chefe de Educação e Cultura do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- XXI - Comandante da Escola Superior de Guerra;
- XXII - Subcomandante da Escola Superior de Guerra;
- XXIII - Comandante da Escola Superior de Defesa;
- XXIV - Diretor do Departamento de Desporto Militar da Secretaria de Pessoal, Saúde, Desporto e Projetos Sociais;
- XXV - Diretor do Departamento de Financiamentos e Economia de Defesa da Secretaria de Produtos de Defesa;
- XXVI - Diretor do Departamento de Produtos de Defesa da Secretaria de Produtos de Defesa;

- XXVII - Diretor do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação da Secretaria de Produtos de Defesa;
- XXVIII - Diretor do Departamento de Promoção Comercial da Secretaria de Produtos de Defesa;
- XXIX - Chefe da Assessoria Especial Militar do Ministro de Estado da Defesa;
- XXX - Assessor Especial Militar do Ministro de Estado da Defesa;
- XXXI - Presidente do Conselho de Delegados da Junta Interamericana de Defesa;
- XXXII - Vice-Presidente do Conselho de Delegados da Junta Interamericana de Defesa;
- XXXIII - Diretor-Geral da Secretaria da Junta Interamericana de Defesa;
- XXXIV - Vice-Diretor do Colégio Interamericano de Defesa;
- XXXV - Chefe de Estudos do Colégio Interamericano de Defesa;
- XXXVI - Chefe da Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa;
- XXXVII - Conselheiro Militar na Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas – Genebra;
- XXXVIII - Conselheiro Militar na Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas – Nova Iorque;
- XXXIX - Secretário-Executivo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- XL - Secretário de Segurança Presidencial do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- XLI - Secretário de Acompanhamento e Gestão de Assuntos Estratégicos do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e
- XLII - Secretário de Coordenação e Assuntos Aeroespaciais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Brasil, 2024b).

#### **4 NUNCA DESISTIR: RECOMENDAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO E A PROFISSIONALIZAÇÃO DO ATJD**

A Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa (CDPJD) enseja novos desafios e oportunidades no quadro da segurança nacional no Brasil, sobretudo no que se refere à adequada implementação e profissionalização dos ocupantes dos cargos de ATJD. Nessa direção, é possível esboçar duas recomendações, as quais poderão ser alvo de estudos e pesquisas mais aprofundados:

#### 4.1. VALORIZAÇÃO DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE JUSTIÇA E DEFESA, ESPECIALMENTE NO ÂMBITO DO MJSP, MD E GSI/PR

Caso a CDPJD seja bem implementada na Administração Pública, certamente suscitará um avanço bastante significativo no que tange às relações interagências no Brasil, sobretudo no que se refere à coordenação de várias iniciativas entre MJSP, MD e GSI/PR.

A CDPJD segue um paradigma moderno: os ocupantes do cargo de ATJD terão uma carreira alongada (20 níveis), com uma remuneração inicial de R\$ 9.711,00 e final de R\$ 21.070,00) (Brasil, 2024a, Anexos CCCVI e CCCIX). Esses valores de remuneração da CDPJD são bem razoáveis para os padrões do serviço público brasileiro em geral, mas estão abaixo de outras carreiras envolvidas com a segurança da sociedade e do Estado já relativamente consolidadas, como a Carreira de Diplomata (R\$ 20.926,98), a Carreira de Oficial de Inteligência (R\$ 18.116,30), o cargo de Agente (R\$ 13.900,54) e de Delegado da Polícia Federal (R\$ 26.300,00), bem como outras carreiras transversais como o Cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (R\$ 20.924,80) (Brasil, 2024c).

Essas comparações remuneratórias entre os ATJD e outras carreiras no MJSP, MD e GSI/PR serão inevitáveis, podendo gerar vicissitudes, incluindo tensões entre civis e militares. Portanto, o maior desafio da nova carreira será reter seus ocupantes tendo em vista outras carreiras similares já relativamente consolidadas e com patamares remuneratórios iniciais superiores,

Desse modo, para evitar que a CDPJD se torne, no curto e médio prazos, um mero “trampolim” para outros concursos, agravando problemas de evasão e rotatividade de pessoal, torna-se fundamental adotar, desde o início, as melhores práticas de gestão de pessoas, como, por exemplo, (i) valorizando e destacando bons servidores com funções e cargos de liderança (ii) promovendo e incentivando o aprendizado contínuo dos servidores, incluindo a participação em cursos *lato* e *stricto sensu* ao longo da carreira, (iii) estimulando a pactuação de resultados, tendo em vista a qualidade de vida do servidor e, principalmente, entregas para a sociedade (iv) estruturando ambientes de trabalho nos quais as regras, indicadores e critérios de avaliação de desempenho sejam mensuráveis, transparentes e objetivos.

#### 4.2. ESTABELECIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA

As demandas transversais e intersetoriais da CDPJD podem representar a oportunidade ideal em termos de políticas públicas para que o País finalmente invista em uma Estratégia Nacional de Segurança, a exemplo de outros países (Chuter, 2011; DCAF, 2015; Silva, 2022 e 2024). Tal Estratégia, elaborada no mais alto nível político-estratégico e com participação

efetiva de vários setores da Administração Pública e da sociedade, articularia elos com outras políticas públicas pertinentes, permitindo não só a maximização dos recursos alocados em segurança e defesa nacionais (ao evitar sobreposições e redundâncias desnecessárias de iniciativas), mas também definindo prioridades e consistência entre as políticas públicas voltadas, principalmente, para segurança pública, inteligência e defesa nacional (Silva, 2022). Nessa direção, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, órgão de assessoramento do Presidente da República e presidido pelo Ministro de Estado Chefe do GSI/PR, pode ser um *locus* relevante para o aprofundamento de debates e estudos nessa direção (Brasil, 2019).

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1466/2025**. Cria a Carreira de Desenvolvimento Socioeconômico, a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa e a Carreira de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, [...] Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2494408> . Acesso em: 23 abr. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF: 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm) . Acesso em: 23 abr. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 9.819, de 3 de junho de 2019**. Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Brasília, DF: 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9819.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9819.htm) . Acesso em: 22 abr. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, DF: 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm) . Acesso em: 23 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas. Brasília, DF, 1999a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm) . Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) . Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.** Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: 1999b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm) . Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024.** Cria a Carreira de Desenvolvimento Socioeconômico, a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa e a Carreira de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, altera a remuneração de servidores e empregados públicos do Poder Executivo federal, [...] Brasília, DF: 2024a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/mpv/mpv1286.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/mpv/mpv1286.htm) . Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. **Portaria GM-MD nº 5.183, de 8 de novembro de 2024.** Relaciona os cargos privativos de oficial-general. Brasília, DF: DOU, 2024b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5.183-de-8-de-novembro-de-2024-595140038> . Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI. Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP. Diretoria de Governança e Inteligência de Dados – DIGID. Coordenação-Geral de Informações Gerenciais – CGINF. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios.** Vol. 84, elaborado em setembro/2024. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024c.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa (PND).** Brasília, DF: 2016.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa (PND)/Estratégia Nacional de Defesa (END).** Brasília, DF: 2020.

BRICK, Eduardo S. Base Logística de Defesa: o instrumento de defesa estratégico para o preparo e sustentação do emprego da capacidade militar. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (REST)**, Universidade Federal Fluminense (UFF), v. 14, nº 28, Jul-Dez 2022. Rio de Janeiro: UFF, 2022.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies.** Cambridge University Press: 2009.

CANADA. Public Safety Canada. **About Public Safety Canada**, 17 Aug. 2023. Disponível em: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-en.aspx> . Acesso em: 22 abr. 2025.

CESPE – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos. **Agência Brasileira de Inteligência (Concurso e Seleções).** Universidade de Brasília (UNB). Brasília, DF: UnB, 2004. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/\\_antigos/2004/ABIN2004/](http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2004/ABIN2004/) . Acesso em: 23 abr. 2025.

CESPE – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos. **Agência Brasileira de Inteligência (Concurso e Seleções)**. Universidade de Brasília (UNB). Brasília, DF: UnB, 2008. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/abin2008/> . Acesso em: 23 abr. 2025.

CESPE – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos. **Agência Brasileira de Inteligência (Concurso e Seleções)**. Universidade de Brasília (UNB). Brasília, DF: UnB, 2010. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/abin2010/> . Acesso em: 23 abr. 2025.

CESPE – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos. **Agência Brasileira de Inteligência (Concurso e Seleções)**. Universidade de Brasília (UNB). Brasília, DF: UnB, 2018. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/Concursos/ABIN\\_17/](http://www.cespe.unb.br/Concursos/ABIN_17/) . Acesso em: 23 abr. 2025.

CHUTER, David. **Governing & Managing the defence sector**. Institute for Security Studies (ISS), 2011.

CORTINHAS, Juliano da Silva.; VITELLI, Marina Gisela. Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2021. DOI: 10.26792/rbed.v7n2.2020.75239.

Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75239> . Acesso em: 5 fev. 2025.

DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. **National Security Policies**. SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF, 2015. Disponível em:

[https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_09\\_NationalSecurityPolicies\\_Nov2022.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_09_NationalSecurityPolicies_Nov2022.pdf) . Acesso em: 5 fev. 2025.

DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. SSR in a Nutshell - **Manual for Introductory Training on Security Sector Reform**. ISSAT, 2012. Disponível em:

<https://www.dcaf.ch/ssr-nutshell-manual-introductory-training-security-sector-reform> .

Acesso em: 23 abr. 2025.

LEMOS JUNIOR, Francisco das Chagas; SILVA, Peterson Ferreira da; SANTOS, Tamires Pereira. Os Desafios da Mentalidade Conjunta e das Relações Interagências no Brasil: contribuições das operações Ágata. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 38, p. 86-108, 2023. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1305/1080> . Acesso em: 10 mar. 2025

LIMA, Raphael Camargo; SILVA, Peterson Ferreira da; RUDZIT, Gunther. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, 21:1, 84-106, 2021.

LIMA, Raphael Camargo; MEDEIROS FILHO, Oscar. Segurança, defesa e o emprego da força no Brasil: trajetórias e desafios políticos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA – ENABED, São Paulo: Abedef, 2018.

MACEDO, Bruno; FRAGOSO, Mário; SEIXAS, Raimundo. Profissionalização e carreira na atividade de inteligência: Ferramentas e mecanismos para a evolução institucional. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, Brasil, n. 19, 2024. DOI: 10.58960/rbi.2024.19.251. Disponível em: <https://rbi.abin.gov.br/RBI/article/view/251> . Acesso em: 22 abr. 2025.

MCINNIS, Kathleen J. COVID-19: National Security and Defense Strategy. **Congressional Research Service - In Focus**, April 30, 2020, p. 1-3. Disponível em:

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11525> . Acesso em: 5 fev. 2025.

PENIDO, Ana; COSTA, Frederico; JANOT, Mariana. Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 96, 2021, p. 1-22. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/download/144/138/140> . Acesso em: 5 fev. 2025.

PION-BERLIN, David. **Delegation or Dereliction?** When Governments Assign Too Many Defense Posts to Military Officials, Democracy and Security, 2019, DOI: 10.1080/17419166.2019.1582339 .

PLUM, Mariana Nascimento; SILVA, Peterson F. da. Por que a criação de uma carreira civil para a defesa nacional é relevante? **Revista EXAME**, Bússola - Plataforma de conteúdo, 4 de setembro de 2024. Disponível em: <https://exame.com/bussola/mariana-plum-por-que-a-criacao-de-uma-carreira-civil-para-a-defesa-nacional-e-relevante/> . Acesso em: 23 abr. 2025.

REIS JUNIOR, Oswaldo Gomes dos. **A criação da carreira civil de defesa: histórico e perspectivas (2004-2019)**. Orientador: Prof Peterson F. da Silva. 2019. 24 f. TCC (Especialização) - Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG) Campus Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1047> . Acesso em: 22 abr. 2025.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2010, v. 53, n. 1, p. 5-24. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/VxLnyTqsYNHYnrZ3fxTjwRg/?lang=pt&format=pdf> . Acesso em: 5 fev. 2025.

SAID, Flávia. Veja a entrevista completa com a ministra da Gestão, Esther Dweck. **Metrópoles**. Brasil, 29/03/2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/veja-a-entrevista-completa-com-a-ministra-da-gestao-esther-dweck> . Acesso em: 23 abr. 2025.

SCHMITT, V. G. H.; MARQUES, Adriana A. Práticas e proposições para a carreira civil de especialista em Defesa. *In*: VII ENCONTRO NACIONAL DA ABED, 2013, Belém. Defesa na Amazônia, 2013, p. 978-1001.

SILVA, Peterson Ferreira da. Panorama sobre as origens dos principais documentos norteadores da defesa nacional no Brasil (1988-2020) *In*: CAMINHA, Viviane Machado; NASCIMENTO, Cláudia Pinheiro (orgs.). **Abordagens em Segurança, Desenvolvimento e Defesa: a pesquisa no LAB-SDD**. 1ª ed. Brasília: Ed. Projeção, 2024, p. 121-139

SILVA, Peterson Ferreira da. Introdução ao debate sobre Segurança, Desenvolvimento e Defesa nacionais: principais conceitos e abordagens (Capítulo 9) *In*: DIZ, J. B. M.; LASMAR, J. M.; OLIVEIRA, L. P. S. (Orgs.). **Desenvolvimento Sustentável, Democracia e Política Exterior num Mundo em Transformação**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2021. v. 1, p. 166-184.

SILVA, Peterson Ferreira da. A política pública industrial de defesa brasileira: reflexões sobre o papel da futura carreira civil de especialistas do Ministério da Defesa. *In*: VI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED 2012)/I Encontro Sul-americano de Defesa, 2012, São Paulo-SP.

SILVA, Peterson Ferreira da. Apresentação de trabalho - Principais papéis e funções da carreira de especialistas civis em defesa nacional: o caso do Reino Unido. ENCONTRO REGIONAL CENTRO-OESTE DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ERABED Centro Oeste), 2023.

SILVA, Peterson Ferreira da. Mudança climática e a “climatização” do debate internacional sobre segurança e defesa. **Diálogos Soberania e Clima**. Diálogos Soberania e Clima, v. 1, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://soberaniaclima.org.br/wp-content/uploads/2022/11/v1-n2-2022.pdf> . Acesso em: 10 mar. 2025

**Disclaimer:** As ideias e pontos de vista deste texto expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, não representando necessariamente posições oficiais de qualquer órgão ou entidade do governo brasileiro.



---

## ***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 quatro ensaios. No primeiro, intitulado “Diplomacia, Defesa e Segurança Nacional na nova era de incertezas e extremos do século XXI”, o Embaixador Alessandro Candeas discute a necessidade de aprofundamento entre diplomacia e defesa com vistas ao fortalecimento da soberania e da segurança nacional em um mundo de incertezas e insegurança.

Em “*Finnish View on European Security*”, o Tenente-General da Reserva Esa Pulkkinen, Secretário Permanente do Ministério da Defesa da Finlândia nos apresenta um interessante panorama da segurança europeia a partir da visão compartilhada entre as nações nórdicas e bálticas, considerando o conflito Rússia-Ucrânia e a importância estratégica que a região do Ártico tem assumido.

A Doutora Iná Elias de Castro, Professora Titular da UFRJ, nos oferece uma interessante análise do contexto geopolítico atual a partir dos conceitos de circulação, cruzamento (*carrefour*) e iconografia do geógrafo Jean Gottmann (1915-1994).

Por fim, o Doutor Paulo Vicentini, Professor Titular da UFRGS e colaborador da ESD, apresenta o seu conceito de “Multipolaridade Instável”, a partir de análises dos

## **Diplomacia, Defesa e Segurança Nacional na nova era de incertezas e extremos do século XXI**

---

Alessandro Candear\*

Os conflitos mundiais nos últimos anos ameaçam conquistas da comunidade internacional da segunda metade do século XX nas áreas de segurança coletiva, direito internacional e humanitário e governança global. A ordem mundial herdada do pós-Segunda Guerra e do pós-Guerra Fria tende a ser superada. Uma nova ordem surge no século XXI, mais caótica e fragmentada, na qual os valores de multilateralismo, democracia liberal, direitos humanos, interdependência, cooperação, autodeterminação, soberania, estabilidade territorial e consciência ambiental cedem lugar ao unilateralismo, ao realismo-brutalismo da política de poder, ao autoritarismo, ao extremismo étnico-religioso-nacionalista, à subversão de fronteiras e direitos, à competição sem regras e ao negacionismo ambiental. Tudo isso impulsionado por revisionismos e avanços tecnológicos desestabilizadores que empoderam agentes disruptivos.

Tentam-se redesenhar mapas e fronteiras na Europa, no Oriente Médio, na Ásia e no Hemisfério Americano: Ucrânia, Gaza e Cisjordânia, Síria, Mar da China, Golfo do México, Groenlândia, Guiana, entre outros. Surge uma geotecnopolítica determinada pelos avanços da inteligência artificial e dos campos eletromagnético e cibernético. O espaço exterior é palco de corridas armamentistas. Surgem instrumentos letais de destruição em massa não convencional como mísseis hipersônicos; proliferam-se guerras híbridas e conflitos assimétricos. Tudo isso também contra o pano de fundo das ameaças à credibilidade e à eficiência de instituições de governança global, da ordem internacional baseada em normas e da arquitetura de segurança coletiva, sobretudo a ONU.

Qual o papel da diplomacia e da defesa nessa nova era de incertezas e de extremos, tomando as expressões de John Kenneth Galbraith (1998) e Eric Hobsbawn (2006)? Tal como as certezas do século XIX foram confrontadas pelas crises do século XX, como demonstraram esses autores, várias “certezas” geoestratégicas, diplomáticas e jurídico-institucionais do século XX estão sendo destruídas pelas incertezas introduzidas pelos retrocessos políticos, extremismos, avanços tecnológicos e catástrofes ambientais do século XXI.

---

\* Embaixador. Atualmente Cônsul do Brasil em Lisboa. Foi embaixador na Palestina e chefe de gabinete do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência. Doutor em socioeconomia do desenvolvimento pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris.

Mais do que nunca, defesa e diplomacia devem andar juntas para reverter essas tendências desagregadoras, restabelecendo um clima de confiança e estabilidade estratégica com base no império da lei e na governança global, modernizando a herança positiva e as lições recebidas do século XX, conquistadas ao preço de tragédias humanas, e reconstruindo um mundo menos instável, incerto, violento e inseguro.

### **A dialética defesa-diplomacia e o novo armamentismo**

É frequente a referência à alusão feita pelo Chanceler Rio Branco ao apoio de canhoneiras para dar credibilidade à ação diplomática. De fato, como sublinha Huntington (1985), os produtos da diplomacia – tratados, acordos – somente têm sentido na medida em que refletem realidades de poder, e a diplomacia pode pouco se não estiver respaldada pela força.

Se, por um lado, a diplomacia se fortalece com o poder militar, por outro, ela orienta a defesa e a segurança nos planos estratégico e doutrinário à luz da definição dos interesses nacionais e da configuração mundial de poder e da ordem internacional. Além do estratégico, a diplomacia também contribui no plano operacional, visto que abre oportunidades de cooperação internacional para a modernização das Forças Armadas.

Como inteligência política, a diplomacia determina parâmetros para a defesa: define interesses estratégicos e ameaças à soberania, forma alianças e estabelece marcos institucionais e jurídicos para o uso legítimo da força. Primeiro, evitando a beligerância e construindo confiança e segurança coletiva; entretanto, caso as hostilidades militares não puderem ser evitadas, cabe à diplomacia regulamentar os conflitos armados pelo direito internacional e humanitário e negociar os termos de cessar-fogo e de paz.

O mundo enfrenta nova corrida armamentista, como reflexo do ambiente de guerras na Ucrânia, no Oriente Médio e em outros teatros, competição estratégica e redução da eficácia das instituições multilaterais. Segundo o SIPRI (2024), os gastos militares em 2023 atingiram o ápice histórico de USD 2,443 trilhões (equivalente a 2,3% do PIB mundial), com um incremento de 6,8% em relação a 2022 e mantendo tendência crescente desde 2015.

Os cinco maiores orçamentos militares em 2023 foram, nessa ordem, os de Estados Unidos, China, Rússia, Índia e Arábia Saudita. EUA (USD 916 bilhões – 37,4% do gasto mundial) e China (USD 296 bilhões – 12%) respondem por metade das despesas militares mundiais. Completam a lista dos 10 maiores orçamentos militares Reino Unido, Alemanha, Ucrânia, França e Japão. Os membros da OTAN aumentaram consideravelmente suas despesas no contexto da guerra da Ucrânia. No Oriente Médio, os gastos cresceram 9% em 2023, alcançando USD 200 bilhões, com destaque para Arábia Saudita e Israel. O SIPRI sublinha,

ainda, pesados investimentos voltados para novas tecnologias e a modernização do setor nuclear.

Nesse ambiente de crescente tensão global, merece destaque a estabilidade da América Latina – resultante do entorno estratégico de paz e cooperação impulsionado pelo Brasil, como se verá abaixo –, que se reflete na dimensão menor de seus gastos em comparação a outros continentes. Dados do SIPRI 2023 mostram que a América Latina é uma das regiões de menor despesa militar do mundo: USD 50,7 bilhões, menos que a África e a parte Sul da Ásia. Por outro lado, os gastos militares cresceram no México, que superou a Colômbia nesse quesito, no contexto da guerra contra ilícitos transnacionais.

No Brasil, em 2024, o orçamento da Defesa alcançou R\$ 128 bilhões (USD 21,5 bilhões). Desse montante, 78% são destinados a gastos de pessoal, e parcela significativa serve despesas correntes, não aquisições e investimentos em poderio militar. O orçamento do Brasil figurava em 18º lugar no mundo em 2023, comparado a México (24º), Colômbia (25º) e Chile (40º).

O *ranking* de força militar global 2025 apresentado pelo *Global Firepower* com base em uma multiplicidade de fatores (poder militar, orçamento, logística, geografia), situa o Brasil em 11º lugar. Os dez primeiros são Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Coreia do Sul, Reino Unido, França, Japão, Turquia e Itália. O Brasil foi ultrapassado por estes dois últimos, e permanece à frente de países como Alemanha (14º), Israel (15º), Irã (16º), Ucrânia (20º), Arábia Saudita (24º), México (32º), Argentina (33º), África do Sul (40º), Colômbia (46º), Venezuela (50º), Chile (47º), Peru (49º), Paraguai (87º) e Uruguai (100º). Argentina e Venezuela melhoraram suas posições nesse *ranking*.

### **Diplomacia e Defesa no Brasil: construindo a estabilidade estratégica**

Diante desse contexto, o Brasil deve aprofundar sua histórica integração entre diplomacia e defesa com vistas a manter o País longe da tendência mundial de incertezas, extremos e novo armamentismo. Desde seu nascimento como nação independente, a estreita articulação entre diplomacia e defesa – políticas de Estado que afirmam a soberania nacional – tornou o País fator de estabilidade estratégica regional e, em alguma medida, global. Há mais de 150 anos em paz com seus vizinhos, o Brasil é agente promotor da paz no Continente e em outros teatros, seja pela mediação, como ator respeitado e de credibilidade, seja pela participação em missões da ONU ou ainda pela contribuição para o marco institucional e

jurídico de solução pacífica das controvérsias, multilateralismo, integração sul-americana, controle de armas e desarmamento nuclear.

Todo país pratica a diplomacia de sua geografia, segundo o cânone realista. Desde a consolidação de suas fronteiras, no início do século XX, obra magistral de Rio Branco, o Brasil se tornou um país “geopoliticamente satisfeito”, na feliz expressão de Oswaldo Aranha. Após a redemocratização, superadas as tensões artificiais entre as ditaduras militares no Brasil e seus vizinhos, a articulação entre diplomacia e defesa arquitetou um eixo de paz e estabilidade nesta parte do mundo: um “entorno estratégico de paz, cooperação e desenvolvimento” constituído por Cone Sul e América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental da África, América Central, Caribe e Antártida.

Se a doutrina euro-atlântica cunhou noções como contenção, cortina de ferro, alianças de assistência recíproca, dissuasão nuclear e outras do gênero, o Brasil inovou com o citado conceito de “entorno de paz” desde 1996, quando foi publicada a Política de Defesa Nacional, e nas suas atualizações (2005, 2008, 2012 – então renomeada como Política Nacional de Defesa –, 2016 e 2020) e detalhamentos (Estratégia Nacional de Defesa – desde 2008 – e Livro Branco de Defesa Nacional). Ademais, estabeleceu cooperação nuclear com a Argentina e fortaleceu a relação de interdependência estrutural na América do Sul por meio de acordos econômico-comerciais (Mercosul) e agendas bilaterais de cooperação militar e de segurança com os países vizinhos.

Esse conjunto é uma construção inédita e um exemplo para outras regiões. Para compreender a importância dessa construção diplomática, basta imaginar os riscos à segurança nacional de um entorno hostil, com fronteiras contestadas e sem instituições de cooperação e integração. A cooperação regional em defesa também tem função dissuasória, reduzindo o incentivo a que atores extrarregionais pratiquem atos hostis e provoquem dissensões e tensões na América do Sul.

O Brasil deve, portanto, renovar a prioridade do sistema sul-americano de defesa e segurança, de forma a manter a região como um dos raros polos de estabilidade no mundo e proteger seu vastíssimo patrimônio natural e industrial.

A diplomacia de defesa do Brasil se assenta sobre sólidas bases bilaterais e multilaterais. Na esfera bilateral, seus objetivos são construir mecanismos de cooperação e atrair investimentos para projetos estratégicos e a modernização operacional das Forças Armadas, em particular a transferência e o acesso a tecnologias sensíveis, equipamentos de ponta e insumos para a indústria de defesa nacional.

De acordo com a corrente “realismo estrutural” de John Mearsheimer (2001), uma potência emergente como o Brasil enfrenta obstáculos para ter acesso a tecnologias, equipamentos e insumos para projetos estratégicos. Não haveria interesse em transferência de tecnologia e acesso àqueles bens por parte de países como os EUA e europeus em programas estratégicos – o que explica obstáculos enfrentados pelos programas nuclear, espacial, de radares e de mísseis, entre outros. A título de exemplo, o governo norte-americano denega a venda ou prestação de serviços a projetos estratégicos com base em razões de “segurança nacional”, na justificativa de que “this technology exceeds the level of capability approved for Brazil”. Diante dessas situações e com vistas a viabilizar programas estratégicos, a diplomacia de defesa tem diversificado parcerias internacionais para transferência de tecnologia, aquisição de bens, serviços, insumos e empreendimentos conjuntos.

A mentalidade de defesa do Brasil é a do nacional-desenvolvimentismo: mais do que a posse de meios modernos, o País deseja autonomia produtiva e tecnológica com base em uma poderosa base industrial de defesa (BID). O Brasil deseja fabricar e exportar material de defesa, gerando *know how* endógeno, emprego e renda – ainda que isso exija muito mais recursos e tempo.

Na esfera multilateral, a Política e a Estratégia de Defesa Nacional convergem integralmente com a diplomacia brasileira: apoio ao multilateralismo, não-intervenção, desarmamento e não-proliferação de armas químicas, biológicas e nucleares, com especial atenção ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – ressalvado o direito ao uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos.

O Brasil tem criticado ações unilaterais à margem da ONU que comprometem o multilateralismo. A prática do veto pelas grandes potências, que contornam o sistema onusiano e empregam “coalizões” *ad hoc* ou no âmbito de alianças como a OTAN, têm comprometido severamente a credibilidade do sistema multilateral, que precisa se modernizar para não se tornar irrelevante.

### **Agendas da diplomacia de defesa no Brasil**

O Brasil é dotado de uma sólida base industrial de defesa (BID), competitiva, assentada sobre tecnologia endógena e com potencial exportador. Sua produção de cerca de USD 75 bilhões é diversificada e de alto padrão para as forças terrestres, navais e aéreas.

Dada sua natureza estratégica, o papel indutor do Estado em pesquisa e desenvolvimento, produção, aquisição, importação de insumos e exportação de produtos finais

é crucial. O alto padrão tecnológico exige uma dinâmica de “tríplice hélice”: governo, iniciativa privada e academia.

Na medida em que a produção e exportação de produtos de defesa se caracteriza pela dependência de apoio estatal e demanda operações *Gov-to-Gov*, a diplomacia de defesa tem papel de relevo. Há mais de cinco décadas o Itamaraty promove a exportação de produtos de defesa, com base na rede de inteligência comercial dos postos diplomáticos e consulares no exterior e seu diálogo com as Forças Armadas, a APEX e as entidades setoriais (ABIMDE, SIMDE, ABDI, COMDEFESA).

O MRE atua ao lado do Ministério ds Defesa (MD) na Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (PNEI-PRODE). Além disso, o MRE atua nas esferas de financiamentos e garantias. Os contatos políticos de alto nível (fortalecidos em visitas presidenciais e ministeriais organizadas pelo MRE), as adidâncias militares e os setores comerciais das embaixadas e consulados subsidiam informações estratégicas de inteligência comercial.

O MRE também participa, juntamente com o MD, do controle de importação e exportação de produtos de defesa. A Lista de Produtos de Defesa estabelecida pela SEPROD/MD é sujeita a controle político pelo MRE.

As fronteiras (16,8 mil km) são espaços de alta prioridade estratégica. Recentemente, também se tornaram teatros de combate à criminalidade transnacional, em um ambiente de cooperação interagências, dentro e fora do Brasil. É fundamental integrar o SISFRON aos mecanismos de monitoramento, prevenção, perseguição e repressão das Polícias Federais (PF, PRF), estaduais e municipais, além da inteligência e das outras Forças Armadas (aéreo, satelital e marítimo e de rios).

O Itamaraty também participa do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), cujo objetivo é promover a atuação coordenada de órgãos de segurança pública, inteligência, Receita Federal, Forças Armadas e autoridades de municípios fronteiriços e de países vizinhos.

A Amazônia merece atenção igualmente prioritária. Os últimos anos têm intensificado ameaças como roubo de sua riquíssima diversidade biológica, a maior do planeta, por meio de biopirataria; dilapidação criminoso de recursos naturais, com impacto sobre o meio ambiente, mediante invasões, desmatamento, incêndios criminosos, extração ilegal de madeiras, garimpo, poluição, comprometimento dos volumosos recursos hídricos; criminalidade nos rios; e violação dos direitos dos povos indígenas.

Resolver esses desafios internamente, por meio da presença efetiva e da ação preventiva e repressiva do Estado, assim como em cooperação com os países amazônicos, é a melhor estratégia para que tais problemas não se tornem ameaças à defesa e à soberania do Brasil.

O Atlântico Sul é espaço também prioritário, considerando a vertente oceânica de nossa soberania sobre a Amazônia Azul. A “economia azul” é fundamental para o setor produtivo: pelas linhas de comunicação marítima fluem 95% do comércio do país; 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado; e por seus cabos submarinos transitam nossas comunicações via internet.

A Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental estendida (resultante de trabalho conjunto do Itamaraty e da Marinha na Comissão de Limites da ONU) somam uma área de 5,7 milhões de km<sup>2</sup>, com vastos recursos pesqueiros, minerais e energéticos, incluindo o pré-Sal.

O Atlântico Sul também faz parte do “entorno estratégico de paz”. Por iniciativa da diplomacia brasileira, a ONU estabeleceu a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Seus objetivos são preservar a região da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e de armas nucleares e de destruição em massa. Não é interesse do Brasil que potências extrarregionais projetem suas rivalidades para o Atlântico, como ocorre no Atlântico Norte, Pacífico e o Mar do Sul da China. Cabe ao Brasil liderar a revitalização da ZOPACAS.

Atlântico Sul, por outro lado, tem sido objeto de crescente prática de ilícitos transnacionais: pirataria, roubo a navios, contrabando, tráfico de drogas, de armas e de pessoas, poluição, sobrepesca em alto mar e entrada de pesqueiros em ZEE (Zona Econômica Exclusiva) por navios de bandeiras extrarregionais. Além disso, há presença militar efetiva de outros continentes e bases navais na costa africana. A preocupação com as crescentes ameaças levou o Brasil a concluir sua missão marítima no Líbano (UNIFIL) para concentrar forças na defesa do Atlântico Sul. Além disso, a Marinha tem cooperado com países africanos para o fortalecimento de suas capacidades de proteção de águas sob a jurisdição destes.

Caberia, ainda, fortalecer a cooperação naval e satelital Brasil-Argentina-Uruguaí, articulando a Amazônia Azul com o Pampa Azul. O monitoramento por meio do SISGAAZ (Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul), também é fundamental para que o Brasil tenha informação por satélites e drones dos fluxos e agentes, lícitos e ilícitos, que transitam na vasta região, além de poder prestar auxílio humanitário de busca, resgate e salvamento (Dimensão 22 – SAR).

É crucial a consolidação do programa de submarinos (Prosub), inclusive de propulsão nuclear; a modernização da Marinha de superfície, inclusive com “navios drones” com sistemas autônomos (inteligência artificial) capazes de operar em *swarms*; e a consolidação da capacidade missilística de longo alcance.

O programa espacial e o projeto Grippen são exemplos adicionais do grande êxito da articulação entre defesa e diplomacia.

As tecnologias disruptivas das guerras do século XXI têm subvertido de tal forma a Geografia que caberia não mais falar apenas em geopolítica, senão geotecnopolítica. Mudanças paradigmáticas *game changers* são trazidas pela computação avançada, *big data*, inteligência artificial, robótica, mísseis hipersônicos, biotecnologias e outros. Subverte-se o fator espaço com embates desterritorializados, reduzem-se distância e tempo, criam-se novos teatros de conflito, como o espaço exterior.

É preocupante o fato de que essas tecnologias disruptivas do século XXI permanecem sem regulamentação em um contexto de crescente rivalidade estratégica que gera corrida armamentista pela superioridade tecnológica. Conceitos e mecanismos do tradicionais século XX da regulamentação de armas de destruição em massa – dissuasão, não proliferação, uso dual, verificação, registro de armas e exportações, *end user* – são de difícil aplicabilidade nas novas tecnologias do século XXI.

Na prática, o mundo já enfrenta a Terceira Guerra Mundial: a “guerra cibernética”, não declarada, resultante do uso militar ou malicioso das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) e da extrema intrusividade tecnológica, que dissipa o conceito de soberania territorial. Essa guerra não gera necessariamente perda de vidas, e seu objetivo não é a conquista ou destruição, mas o domínio do inimigo por meio da aniquilação de sua capacidade de manobra, danos em infraestruturas críticas, manipulação de sistemas, funções e dados.

Capítulo novo, e potencialmente mais disruptivo – mesmo distópico –, é o do sistema de armas autônomas dotadas de inteligência artificial (*Autonomous Weapons Systems*). Armas de natureza distinta, capazes não apenas de emprego sem intervenção de operador humano, mas de rápida evolução por meio de auto-aprendizado e auto-reprogramação. Ao se ultrapassar algum limiar tecnológico – previsto para a presente década –, não haverá mais possibilidade de retorno, e o direito humanitário – ou mesmo comandantes – se tornarão irrelevantes como fatores de controle de seu uso efetivo.

O uso de AWS combinado com a robótica (*bot wars*) traz vantagens: proteção de combatentes em missões de alto risco, processamento mais rápido e eficaz de informações, menor custo, trabalho em áreas inacessíveis e ambientes inóspitos, execução de tarefas

perigosas, maior precisão e efetividade, redução de danos colaterais e erros humanos, pronta resposta, entre outros.

Mas traz riscos: limitada consciência situacional e análise de situações complexas pelos sistemas operacionais, incapacidade de plena avaliação dos princípios de precaução, distinção e proporcionalidade, vulnerabilidade a ataques cibernéticos, ausência de critérios morais ou valores humanos, entre outros.

A articulação entre diplomacia e defesa é fundamental para a regulamentação dessas novas armas de alta tecnologia de forma preventiva, antes de que sejam usadas em escala larga e descontrolada. O Brasil apoia os esforços multilaterais em favor de instrumentos juridicamente vinculantes, além de condutas estatais responsáveis, cooperação internacional e medidas de construção de confiança.

A securitização da agenda ambiental é igualmente preocupante. As Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa sublinham a ampliação da demanda por recursos naturais e seu impacto na sustentabilidade global e na degradação do meio ambiente. As mudanças climáticas (antropoceno) podem levar a disputas por fontes de água, alimentos, biodiversidade e energia, gerando ingerências e conflitos sobre espaços soberanos.

O Brasil defende que a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, o aproveitamento de recursos naturais e do potencial energético e a incorporação de grandes áreas ao sistema produtivo são aspectos indissociáveis da soberania. A diplomacia brasileira não favorece a securitização da agenda ambiental, mas inscreve o tema na agenda de cooperação e desenvolvimento.

## **Conclusão e propostas**

Nesse ambiente volátil acima descrito de incertezas, violação de regras, conflitos e extremos do século XXI, a estreita articulação entre diplomacia e defesa deve ser aprofundada a fim de fortalecer a soberania e a segurança nacional e reafirmar o papel do Brasil como fator de estabilidade estratégica regional e global. Nessa perspectiva, a título de conclusão, apresentam-se propostas esquemáticas.

- Priorizar a estabilidade da América Latina e o entorno estratégico de paz, cooperação e desenvolvimento por meio da intensificação dos laços com países vizinhos;
- Consolidar uma identidade sul-americana de defesa, dotada de mecanismo institucionalizado;

- Fortalecer a defesa e proteção das fronteiras e do espaço aéreo e marítimo em cooperação com países vizinhos;
- Revitalizar a ZOPACAS;
- Retomar a participação do Brasil em missões de Paz da ONU;
- Regulamentar o uso de novas armas de alta tecnologia de ponta, como as de inteligência artificial, mísseis hipersônicos, sistemas cibernéticos, lasers e espaciais;
- Regulamentar a prestação de assistência humanitária de emergência;
- Fazer análises de risco sobre a situação de cidadãos e empresas brasileiras no exterior;
- Retomar investimentos vultosos no programa espacial brasileiro, inclusive com participação do setor privado;
- Fortalecer a base industrial de defesa brasileira e sua capacidade de exportação;
- Criar uma “DARPA” brasileira, inspirada no modelo da *Defense Advanced Research Projects Agency* norte-americana, para fomentar a tecnologia de ponta na indústria de Defesa nacional;
- Investir em tecnologia de *swarm robotics*, integrada com avanços cibernéticos, para construção de meios aéreos, navais e terrestres de monitoramento e combate; e
- Reduzir drasticamente o desmatamento, a poluição e a dilapidação do patrimônio natural do Brasil, especialmente na Amazônia.

## REFERÊNCIAS

ARON, R. **Paz e Guerra entre as nações**. São Paulo: IPRI / UnB, 2002.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: 2008, 2012, 2016 e 2020.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1996.

CANDEAS, Alessandro. Bicentenário da diplomacia brasileira: tradição e legado para o futuro da diplomacia de defesa e segurança. *In Cadernos de Política Exterior*. Brasília: IPRI, 2022, p. 53-70.

FUNAG. **Estatísticas para o estudo das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2016.

GALBRAITH, J. K. **A era da incerteza**. São Paulo, editora Thomson Pioneira, 1998.

GLOBAL FIREPOWER. **Military Strength Ranking 2025**. Disponível em: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>. Acesso em: 7 fev. 2025.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos. Breve século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HUNTINGTON, S. **The Soldier and the State**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

MEARSHEIMER, J. **The tragedy of great power politics**. New York: Norton, 2001.

SIPRI. **Trends in world military expenditure**, 2023. Publicado em abril de 2024. Disponível em: [https://www.sipri.org/sites/default/files/202404/2404\\_fs\\_milex\\_2023.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/202404/2404_fs_milex_2023.pdf). Acesso em: 7 fev. 2025.



## Finnish View on European Security

---

Esa Pulkkinen\*

Finland is a small nation at northeastern corner of Europe. With a landmass of approximately 340,000 square kilometers and 5.6 million inhabitants, Finland is Europe's 8<sup>th</sup> largest by area and 26<sup>th</sup> by population. Some of the special features of Finland are dependency on the sea routes of communication in the Baltic Sea (over 90% of trade), more than one third of Finland's area is north of the polar circle and there are more than 100,000 lakes in Finland.

Finland was a part of the Swedish kingdom for over six hundred years and was annexed by Russian empire after the Finnish War 1809. After 108 years of Russian rule, Finland declared independence in 1917. Since then, we have shared a 1,343-kilometer-long common border with our eastern neighbor. There were two times when Russia, then the Soviet Union, tried to remove that border, the Winter War (1939-40) and the Continuation War (1941-44).

From Finland's geographical position, and due to its history, it is not difficult to deduct what Finland considers as its main threat militarily. The thoughts on security environment I am about to describe are well shared between the Nordic and Baltic nations.

For decades, Russia has maintained and developed its nuclear and conventional deterrence that relies on long range weapon systems and a power projection capability. Russian armed forces in the vicinity of Finland are concentrated on the Karelian isthmus in the south and at the Kola peninsula in the north. Russia has declared that their aim is to reinforce these formations, and the number of troops is planned to grow from the pre-Ukrainian war 30,000 up to 80,000. At the moment of writing this article, Russian army garrisons close to Finnish borders are more or less empty because of deployment to Ukraine.

The Arctic region is, and will maintain, strategically important. Kola peninsula is critical for Russia's nuclear deterrence and second-strike capability. With the melting of the polar ice cap the Arctic Sea route becomes more accessible and important. Economy is a key theme of Russia's Arctic policy, and the militarization of its Arctic region is advancing side-by-side with the use of arctic natural resources.

---

\* General(retired); Permanent Secretary at the Ministry of Defence of Finland; Chairman of Finnish Security Committee; Director General of the EU Military Staff (EUMS, 2016-2020).

In addition to Russia, China is also interested in the Arctic region. The arctic area is one of the focus areas of China's strategic long-term plans. This will likely be visible in how China develops its armed forces in the future.

Russia's full-scale attack on Ukraine in 2022 revealed that Russia is not only capable but also willing to use military force in order to pursue its goals. The war in Ukraine has now lasted over three years. Despite the enormous number of casualties suffered, Russia pushes towards its original objective to destroy Ukraine as a sovereign state.

Russian security thinking shows an ambition to create an unbroken sphere of influence in Europe, reaching from the Arctic to the Baltic Sea and to the Black Sea. The rising international tensions in one region may rapidly lead to increased military activities in other regions as well.

Before Russia's 2022 attack on Ukraine, in Finland we saw that we can manage our security environment being militarily non-aligned. The thinking in Finland was that with a strong national defence capability and being a part of European Union is enough to deter Russia. Possible armed conflict with Russia was seen as possible as part of a larger European conflict. What happened in Ukraine proved that premise wrong. Russia concentrated all its military force against one single nation, and we saw that it could be possible also with regards to Finland.

In a broader perspective, Finland sees that if Russia succeeds and can declare victory in Ukraine, it does not stop there. Russia's appetite for enlargement would likely grow stronger and that would put all its neighboring countries in danger. That is why we see that support to Ukraine and to Ukraine's demands for fair peace are paramount.

Finland applied for NATO membership in May 2022 and was accepted to the alliance in April 2023 in the record speed of 11 months. Sweden applied NATO membership at the same time and was accepted as a member a year later in March 2024. Without the accession of Sweden to the alliance, Finland's membership would not have been complete. That is obvious by just looking at the map.

Finland and Sweden bring more than one million square kilometers of land, sea and air mass to the alliance. Finland's and Sweden's membership do not change the map but the interpretation of the map of northern Europe is now completely different.

With the gained area, there is now strategic depth to the defence of NATO's northeastern border. By enlargement, NATO is also more capable of defending the Baltic states. The Baltic Sea has become a NATO sea. All Baltic Sea nations (except Russia) are members of the alliance.

Finland and Sweden bring strong land, air and sea military capabilities to the alliance. Capabilities that are designed to operate on harsh arctic conditions. With these capabilities, Finland and Sweden can put up a strong force to protect NATO's northern flank.

The accession of Finland and Sweden to the alliance means that all the five Nordic Countries (FIN, SWE, NOR, DEN, ISL) are part of NATO. For decades, there has been strong Nordic Defence Cooperation (NORDEF) between the five, but the NATO-membership gives it a whole new gear. We are not anymore tied with restrictions and can plan, train, and execute military operations below and above NATO's article five. Nordic Countries also possess military capabilities Russia must reckon with. For example, fleets of more than 250 modern fighter jets and strong naval surface and below surface capabilities.

Unlike many European nations, Finland has maintained its strong conventional defence capability. That is not about to change being militarily allied. In Finland, we firmly believe that strong national defence (NATO article 3) is the basis for credible NATO's article 5.

Finland has a conscription system and can mobilize an army of 280 000 with trained reserve of 900 000 men and women. Moreover, Finland's defence acquisition has focused on spearhead capabilities in all three services. Beside sheer numbers and capabilities will factor is also crucial. Seventy-eight percent of all Finns believe that if Finland was Russian attacked, they should take up arms to defend themselves in all situations, even if the outcome seems uncertain.

With this said about Finnish and Nordic military capabilities, I can say with conviction that NATO's northern flank holds.

In addition to war in Ukraine we have seen that almost anything can be weaponized. Energy, information, media, immigration, cyber just to name a few. They are so called hybrid methods of influencing. For example, we have witnessed several destructions of undersea infrastructure at the Gulf of Finland.

In many cases of hybrid influencing, like the ones at the Gulf of Finland, attribution is extremely difficult. We can't rule out that there is a state actor behind the destructions. In the current security situation, Russia will likely increase the use of all hybrid methods as it seeks to cause disunity within NATO, the European Union and the United States' commitment to the security and defence of Europe.

To counter any types of security threats, Finland has developed unique model of Comprehensive Security. It is a model that we have developed and refined since the Second World War. It is a model of Finnish preparedness, where vital societal functions are handled together by authorities, businesses, non-governmental organizations, and citizens.

Finland publishes governmental resolution titled Security Strategy for Society that outlines the principles of comprehensive security, describes vital functions for society, assesses risks and gives strategic tasks for administrative branches. In 2025, Finland released the fifth update of the strategy. In this edition, alongside preparedness, a new theme is response measures to disruptions and crises. Also, the role of individuals as key actors of security is emphasized.

An essential aspect of the execution of the strategy is monitoring its implementation. In Finland, comprehensive security reporting is carried out through a Security Report for Society which is submitted to the government annually, as well as other assessments and reviews published regularly.

The Finnish model as such does not fit for other countries but I firmly believe that there are parts and practices which can be adopted to other societies as well.



# Para além das tarifas: Jean Gottmann e a vingança da geografia<sup>1</sup>

---

Iná Elias de Castro<sup>2</sup>

## Introdução

Em muitos anos de vida acadêmica não me lembro de ter visto a Geopolítica na ordem do dia dos debates da mídia, convencional ou não. Especialistas são convocados diariamente para fazer análises de conjuntura e para especular em torno da questão mais difícil: que mundo emergirá do que alguns estão chamando de movimento das placas tectônicas da globalização, provocado pelas decisões sobre as tarifas de importação nos primeiros meses do segundo governo de Donald Trump nos Estados Unidos. Colocando o comércio internacional no centro de seu projeto para “tornar a América grande de novo”, com o uso de tarifas como instrumento para reduzir o déficit comercial americano, e em tese retomar sua capacidade de enriquecer, reacendeu-se o debate sobre o processo de definição de parâmetros para os desenhos da ordem internacional em diferentes momentos da história.

A capacidade do poder de decisão das potências globais para mudar o *mapa mundi* político para melhor atender a seus interesses tem sido objeto de análise de estudiosos da história das relações internacionais. Seria possível nesses estudos resgatar algumas diretrizes da teoria das elites do poder, especialmente sobre suas personalidades e o alcance de suas decisões autocráticas, com consequências não negligenciáveis para muitos países, mas este é um exercício que deixo para outros fazerem. Aqui proponho resgatar os conceitos de circulação, cruzamento (*carrefour*) e iconografia de Jean Gottmann<sup>3</sup> como grade de análise das ferramentas clássicas da Geografia e da Política, para tentar enxergar além dos fenômenos da confusa conjuntura imposta aos Estados de todo o globo pelo ocupante do poder na Casa Branca. Escrito em francês após um curso ministrado na Sciences-Po Paris em 1950-1951, “*A política dos Estados e sua geografia*” continua sendo uma obra pouco conhecida, embora essencial para repensar a Geografia Política e compreender a organização do mundo contemporâneo, moldado pela globalização. Publicado poucos anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, o texto apresenta uma interpretação de

---

<sup>1</sup> Remeto ao título do livro de Robert D. Kaplan, “A vingança da Geografia”, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

<sup>2</sup> Professora Titular da UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Pesquisadora 1A do CNPq.

<sup>3</sup> Gottmann, Jean. *La politique des États et leur Géographie*. Paris, Librairie Armand Colin, 1952.

atualidade surpreendente para revelar um mundo em plena recomposição. E, acima de tudo, oferece um aparato conceitual para ler o mundo que muitas vezes falta na Geografia Política<sup>1</sup>.

A discussão bastante sucinta aqui proposta está dividida em duas partes, na primeira resgato os *insights* teóricos de Gottmann sobre a relação da geografia com a política dos Estados como fundamento do painel longo da história, forjado na dialética das transformações do espaço que se fazem pela dinâmica entre os lugares – seus conteúdos materiais e posições estratégicas e o conjunto de valores forjados na vida comum. Tempos e escalas diferentes são mobilizados no contínuo confronto dessas forças estruturantes da geopolítica mundial. Nas considerações finais, que são a segunda parte, proponho um experimento analítico sobre algumas questões contemporâneas a partir dos fundamentos teóricos de Gottmann. E exploro brevemente as possibilidades do Brasil, a partir de sua geografia e de sua política, de fazer frente aos desafios colocados pelas incertezas da conjuntura.

### **A geografia, a política e os Estados Nacionais**

O século XXI tem recolocado a geografia no foco das questões centrais para interpretar desafios e conflitos geopolíticos contemporâneos. Juntamente com a política, como campo privilegiado de disputa de interesses e de acordos possíveis, os territórios e seus conteúdos estratégicos conformam as unidades que compõem o complexo mosaico de um mundo dividido em Estados. Geografia e Política configuram, portanto, o fundamento da Geopolítica, campo inescapável dos estrategistas nacionais.

A formação dos nacionalismos, forjados na permanente criação de um conjunto de valores simbólicos e culturais, plenos de relações do passado e do presente foi certamente um dos processos históricos mais plenos de consequências nesses últimos séculos. A criação e o fortalecimento da ideia de nação foram fundamentais para a aderência do Estado ao território e à sociedade com ele identificada, favorecendo sua permanência no tempo. Enquanto o Estado moderno se fez a partir da criação de um aparato institucional legal e de legitimação do controle sobre um determinado espaço, a ideia de nação foi muito mais sutil, baseada na força dos símbolos de uma história comum e da identidade da sociedade com o seu espaço de vida. Nenhum dos dois processos foi autônomo, bem ao contrário, foram construções conscientes das elites no poder, no espaço e no tempo desses processos.

---

<sup>1</sup> Emmanuelle Boulineau, « Jean Gottmann, *La politique des États et leur géographie* », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 83/1 | 2008 DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.4403>.

São essas instituições e esse cimento simbólico que têm definido o *mapa mundi* político no passado e como o vemos nessas primeiras décadas do século XXI, um tabuleiro complexo de interesses nacionais – por definição conflitantes, de natureza econômica e estratégica. Mas, a geografia é o substrato no qual se movem as peças desse tabuleiro. Porém, criticada pelas suas derivas deterministas de triste memória, colonialista e imperialista, ou como um conhecimento a serviço do poder, a disciplina tornou-se o fantasma do porão que mais do que nunca tem voltado para assombrar seus críticos. Pois, mesmo num mundo cada vez mais interconectado por tecnologia, redes e fluxos digitais, os **fatores geográficos clássicos (território, extensão, localização, conexão, recursos naturais, clima)** continuam desempenhando **papéis centrais nos conflitos, alianças e estratégias dos Estados** e de outros atores globais.

É nesse contexto que retomar a questão central de Jean Gottmann sobre como explicar a divisão política do espaço mundial contribui para ir além dos fenômenos da conjuntura, sempre fluidos, e elaborar uma análise de processos estruturantes. Para ele, é na relação entre a **organização política dos Estados** e os **fatores geográficos** que moldam sua formação, que podem ser encontrados os modos de funcionamento e das disputas no espaço mundial. Ou seja, os Estados não podem ser compreendidos apenas pelas instituições políticas, mas também pela sua inserção no espaço geográfico com suas características peculiares de relevo, clima, vegetação, recursos, localização, extensão, vizinhanças e conexões.

Partindo do pressuposto de que a política dos Estados está na sua geografia e história, Gottmann elaborou um percurso metodológico para compreender os fundamentos da “divisão do mundo”. Nesta abordagem, foram recuperadas doutrinas geográficas das relações internacionais, o papel do território na política, as zonas de fronteiras, as repartições da população, dos recursos e as organizações internacionais, sempre tendo em vista dados do presente e do passado, para chegar à gênese e evolução dos regionalismos (que para ele alicerçam os movimentos nacionalistas), para elaborar sua teoria geral da compartimentação. Recorrendo à noção de divisão do espaço como categoria fundamental, ele destacou dois conceitos – circulação e iconografia - cuja interação entre o externo e o interno, algumas vezes antagônica e em outras complementar, permite explicar a dinâmica das mutações do mapa político do mundo. Há que acrescentar um terceiro conceito, fundamental para suas análises no campo da Geopolítica – os *carrefours* (cruzamentos). Nesse processo, a recorrência do que ele chamou de *sistemas de movimento* e de *sistemas de resistência ao movimento* constituem fatores estruturantes na formação das sociedades e nas suas relações com o exterior.

Para ele, a circulação é naturalmente criadora de mudanças na ordem estabelecida no espaço porque ela consiste justamente em deslocar:

Na ordem política, ela desloca os homens, os exércitos e as ideias; na ordem econômica ela desloca as mercadorias, as técnicas, os capitais e os mercados; na ordem cultural ela desloca as ideias, refaz os homens. Ela constitui tanto circuitos de troca como transferências de mão única. Tendo em vista a unidade do mundo acessível aos homens, ela forma um todo infinitamente fluido, infinitamente ramificado. Localizar no espaço os fenômenos consiste em colocá-los nos sistemas de relações que a circulação anima. (...) A circulação permite então organizar o espaço, e é no curso desse processo que o espaço se diferencia.<sup>1</sup>

Ele acrescenta que um sistema de circulação sem limites fragmentaria ao infinito a cena política; no entanto, isto não ocorre pela interferência de uma outra força, fundada em princípios abstratos, com o suporte de símbolos nos quais os membros da comunidade terão fé, e que serão ignorados ou negados pelos membros de outras comunidades. São esses símbolos que criam “as cercas mais importantes [que] se encontram nos espíritos”. Ele percebeu, nos dados históricos e geográficos que balizaram suas reflexões, que os nacionalismos ofereciam os conteúdos simbólicos para criar “um cimento sólido [que] liga os membros da comunidade que aceitam a coabitação sob a mesma autoridade política” e tomou a força unificadora desses símbolos como centrais ao seu conceito de iconografia.<sup>2</sup>

Ele identificou uma simbiose entre as categorias de símbolos que constituem para os povos uma iconografia complexa e eficaz: a religião, o idioma, o passado político e a organização social. O termo iconografia não foi escolhido por acaso e traduz o cimento simbólico dos povos e suas atitudes em relação ao mundo físico e social. É neste sentido que Gottmann afirma que:

A iconografia tende a afastar da nação, de sua unidade e originalidade, os estrangeiros e mesmo as influências estrangeiras. Ela exerce uma ação limitativa aos contatos, portanto, à circulação. Concebe-se assim que ela seja o fundamento das cercas espirituais e políticas da grande dinâmica humana. As iconografias transmitem-se na família e na escola: elas se imprimem fortemente nos espíritos ainda maleáveis das crianças e dos jovens (...) é assim que a *iconografia* se torna na geografia um dique de resistência ao movimento, um fator **de estabilização política**<sup>3</sup>. (grifo no original)

O processo de cercamento do mundo habitado, ou seja, da sua divisão em nações e Estados, é então explicado pela dialética existente entre as forças da circulação, responsáveis pelas mudanças que se impõem de fora, e a iconografia que são as forças da resistência a essas

---

<sup>1</sup> Gottmann, 1952, p. 215

<sup>2</sup> Gottmann, 1952, p. 220

<sup>3</sup> Gottmann, 1952, p. 221

mudanças, encontradas nos símbolos e crenças de grupos territorialmente definidos. Há então, entre a circulação, que é só movimento, e a rigidez, seja ela breve ou durável da organização política, uma certa hostilidade, uma oposição de natureza. Essa dualidade torna-se mais complexa frente ao fato de que a circulação supõe uma engrenagem cujos itinerários podem ser utilizados tanto para os bens materiais (para os mercados ou para as guerras) como para os bens simbólicos, mobilizados pelas correntes migratórias. Ou seja, as iconografias, apesar de fenômenos de longa duração, não são petrificadas. Mas a circulação faz surgir também locais estratégicos – os cruzamentos (*carrefours*) – pontos de convergência de fluxos — verdadeiros nós na rede de circulação. Estes são locais de alto valor estratégico, porque concentram e controlam o movimento de pessoas e mercadorias, além de ideias. E, nesse caso, sua função geopolítica é evidente, pois controlar um *carrefour* é ter influência sobre os fluxos — portanto, é um recurso do poder.

Para finalizar esta parte, é oportuno considerar que o estudo de Gottmann tinha por objetivo distinguir fatores contingentes daqueles que efetivamente sedimentavam camadas sobre as quais se assentam a duração longa da história das nações. Neste sentido, tendo em vista o momento presente, cabe perguntar: estamos diante de uma reacomodação dos processos geopolíticos, para adequá-los à contemporaneidade, ou diante de uma bifurcação na história do mundo político das nações?

### **Algumas considerações finais**

Tendo em vista as incertezas presentes, proponho refletir sobre as características da longa duração com suporte na geografia, seja nos circuitos da circulação material, seja nos processos de fortalecimento das identidades nacionais. Neste sentido, o mapa do mundo contemporâneo, progressivamente organizado pelos acordos que, desde as últimas décadas do século passado, possibilitaram interligar cadeias produtivas que tornaram a Ásia um *player* inescapável da economia e da geopolítica globais, certamente não será redesenhado na velocidade que muitos catastrofistas sugerem.

Partindo da premissa de que conceitos e teorias são válidos quando ajudam a compreender dados da realidade, a guerra comercial iniciada pelo governo dos Estados Unidos possibilita, de modo sucinto, explorar os dilemas geopolíticos colocados para os países e formular algumas questões. A primeira é sobre o teste de validade das inferências de Gottmann sobre a capacidade da circulação como poder estruturante da formação da riqueza das nações.

Assim como a Inglaterra no século XIX, os Estados Unidos tornaram-se no século XX uma grande potência ao pôr em marcha capitais e empresas em busca de conquista de mercados e de zonas de influência econômica. A China e sua estratégia silenciosa de reforçar suas iconografias paralelamente ao impulso das forças da circulação tornou-se a grande contendora nas disputas estratégicas entre as potências no século XXI. Nesse cenário, quais os limites para o sucesso de uma iniciativa de retorno a um desenvolvimento autárquico dos Estados Unidos e ao mesmo tempo preservar a posição de potência hegemônica? A segunda é até que ponto na relação, por natureza conflituosa, entre circulação e iconografia está sendo dado um peso maior a esta última nas estratégias nacionalistas das coalisões de poder de extrema direita nos Estados Unidos e em outros países? As iconografias serão capazes de limitar a circulação? Com que consequências?

Ainda na perspectiva dos conceitos de Gottmann, os *carrefours* são pontos de encontro e de tensões entre diferentes fluxos, interesses ou civilizações, o que fica bem evidente na recente disputa sobre o Canal do Panamá e na guerra na Ucrânia, que, localizada entre a Europa Ocidental e a Rússia, constitui um *carrefour* entre duas zonas de influência geopolítica e cultural na disputa entre a integração com União Europeia e a influência russa. Também o valor estratégico dos territórios, mesmo que pouco habitados e gelados, como o Canadá e a Groenlândia voltaram a fazer parte da agenda das disputas geopolíticas entre os países.

Paralelamente, países de desenvolvimento médio têm se articulado para fortalecer seus *ethos* nacionais e reduzir a dependência estratégica das potências econômicas, aproveitando justamente a ampliação dos eixos da circulação e dos mercados nessas décadas do século XXI. Em número expressivo, esses países participam da ordem global e em grupo formam uma força estratégica que não mais pode ser ignorada e tem sido com sucesso explorada pela China. Devido ao crescimento de suas economias, estão construindo uma função de “conectores” ou pivôs entre alguns blocos, como por exemplo o Sudeste Asiático (Vietnã, Indonésia, Malásia, Tailândia) e se beneficiam da implementação de estratégias de desvio de acesso ao mercado pela China. Ou seja, os termos fragmentação, dissociação ou desglobalização não refletem com precisão suficiente as evoluções da geografia econômica atual, em particular no Sudeste Asiático.<sup>4</sup>

O Brasil, por sua vez, enfrenta desafios complexos na sua geopolítica do século XXI, que exigem coerência estratégica, modernização interna e projeção internacional responsável.

---

<sup>4</sup> Michel Foucher, L'ordre qui vient : cinq thèses sur le Sud Global à l'ère Trump, Le Grand Continent, 16/maio/2025.

Sua localização, recursos e população oferecem vantagens, mas que só serão convertidos em influência real se houver estabilidade institucional, investimento em conhecimento e infraestrutura e uma diplomacia ativa e pragmática. Neste sentido, o país é um *carrefour* de possibilidades — um ponto de cruzamento entre diferentes fluxos e interesses que o colocam numa posição estratégica no mundo multipolar. Convém destacar a Amazônia, cujo mito de “pulmão do mundo” funciona como elemento iconográfico da soberania nacional e como um *carrefour* ambiental e climático, de escala planetária. Sendo um espaço onde se cruzam interesses ecológicos, econômicos, científicos, políticos e geoestratégicos, ela se coloca no centro de debates globais sobre mudanças climáticas, soberania nacional e preservação da biodiversidade.

Finalmente, entre os desafios geopolíticos para o país no século XXI, está a concorrência de países como México, Chile e Colômbia que disputam liderança na América Latina, além da crescente influência da China na região. Mas, frente à nova política tarifária do governo norte-americano, abre-se uma janela de oportunidade, tanto no comércio quanto na atração de investimentos e diplomacia estratégica. Para aproveitá-la, porém, o país precisa se posicionar com visão de longo prazo, modernizar sua economia, sua infraestrutura e atuar com pragmatismo nas relações internacionais. Há, no entanto, evidentes possibilidades de curto prazo para ganhos comerciais com redirecionamento de fluxos de produtos agrícolas (soja, milho, carne), minérios e siderurgia (ferro, aço semiacabado) e produtos industriais específicos. Ou seja, os dados da circulação estão colocados e a geografia do país favorável, cabe à inteligência estratégica do Estado nacional aproveitá-los.



## **A Multipolaridade Instável: construindo um conceito da transição sistêmica e suas alianças fluídas**

---

Paulo Fagundes Visentini\*

### **Resumo**

Após o encerramento da Guerra Fria, considerou-se que o Sistema Internacional ingressara na fase da “Unipolaridade” liderada pelos Estados Unidos, tendo como base a Globalização neoliberal. Todavia, com o acelerado crescimento econômico da China e de outros grandes países emergentes do Sul Geopolítico, especialmente com o estabelecimento do BRICS, surgiram as condições para a emergência da Multipolaridade. Analistas acreditavam que o peso econômico dos grandes emergentes alteraria a correlação de forças dentro das Organizações Multilaterais, gerando um equilíbrio Multipolar em uma transição estável. Mas não foi o que ocorreu, especialmente pelas gestões Trump e a Guerra na Ucrânia. No Segundo mandato, o presidente americano reconheceu uma Multipolaridade a quatro grandes Estados, mas com os EUA sendo o *primus inter pares*, formalizando a Multipolaridade Instável, com objetivos complexos e alianças altamente voláteis.

**Palavras-Chave:** multipolaridade instável; eixos de poder; sistema internacional.

O presente artigo apresenta, de forma sumária e ensaística, o conceito de *Multipolaridade Instável* a partir de análises dos fenômenos políticos e securitários contemporâneos. O conceito é fruto das pesquisas desenvolvidas no âmbito do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/ UFRGS). Ele foi precedido pelo conceito dos Eixos de Poder Mundial, elaborado em 2019. Desde a eclosão do conflito russo-ucraniano, por sua vez, emergiu a realidade e o conceito da Multipolaridade Instável, a partir de uma abordagem analítica sistêmica para a compreensão do atual (des)equilíbrio de poder mundial.

---

\* Historiador, Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS, e do Pós-Graduação em Segurança, Defesa e Desenvolvimento/ESD, em Ciências Militares da ECEME e em C. Política/UFRGS. Pesquisador do CNPq e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais/UFRGS. O autor agradece a colaboração do Prof. Guilherme Thudium da UnB.

Samuel Huntington (1997) apontou a formação de um sistema exclusivamente centrado nos Estados Unidos como uma “superpotência solitária”, em uma estrutura híbrida unimultipolar (multipolaridade econômica e unilateralidade político-militar) com outras grandes potências. Abaixo da superpotência estariam potências regionais como Alemanha, França, Rússia, China, Japão, Índia, Brasil, Nigéria e África do Sul. Tudo enquadrado em seu “Choque de Civilizações”, como sistema mundial.

Conforme a teoria securitária de Buzan & Waever (2003), a distribuição de poder no pós-Guerra Fria compreenderia uma estrutura de “4+1”, com quatro grandes potências (China, Rússia, Japão e União Europeia) e uma superpotência, os Estados Unidos. A relevância de Japão e da União Europeia como grandes potências no sistema internacional, contudo, sofreu considerável redução nas últimas décadas. O protagonismo japonês foi explorado ao final do século XX (Kennedy, 1988), porém perpassado pela ascensão chinesa – especialmente em virtude do avanço econômico da política de reformas e abertura. Como se vê, a análise prospectiva de cenários dos três acadêmicos não foi confirmada pela realidade

Mearsheimer (2019), por sua vez, argumentou que o sistema internacional se tornara multipolar por volta de 2016, e que essa transição trazia o ocaso da ordem internacional liberal, a ser substituída por ordens de caráter realista. Neste cenário, os Estados Unidos e a China passariam a liderar ordens delimitadas, que competirão entre si tanto nas esferas econômica quanto militar<sup>1</sup>. Mearsheimer, em 1990, já alertava para os riscos do que propusemos como *Multipolaridade Instável*, em lugar da bipolaridade equilibrada, relativamente estável e previsível da Guerra Fria. Ao relacionar essa análise com o conceito proposto, observa-se que a violação de mecanismos definidos de contenção e estabilidade entre os dois grandes agrava os dilemas securitários, forjando um ambiente volátil e propenso à eclosão de conflitos.

Modestamente, ainda que valorizando aspectos das teorizações acima, o que se busca é uma abordagem “realmente realista” do sistema internacional e do jogo das potências que o operam. Três aspectos foram cruciais neste processo: as consequências econômicas e sociopolíticas da Pandemia, os efeitos globais da guerra russo-ucraniana e o retorno do Presidente Donald Trump, com sua agenda de reorganizar em profundidade a ordem mundial. O que o conceito de Multipolaridade Instável busca demonstrar é que estavam equivocadas as análises segundo as quais a globalização e a ordem liberal liderada pelos EUA estariam

---

<sup>1</sup> Sobre a hipótese de confronto militar direto entre Estados Unidos e China, ver: ALLISON, Graham. *A caminho da guerra: os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da armadilha de Tucídides?* Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

consolidadas. Da mesma forma, aquelas que consideravam que a emergência do BRICS produziria uma Multipolaridade Estável, através das Organizações Multilaterais reformadas, também se enganaram. O que se descortina é um cenário marcado pelo retorno do Estado como ator privilegiado, da geopolítica conflitiva e da geoeconomia.

### Os Eixos de Poder Mundial

A identificação das potências mundiais e suas alianças, como visto acima, são elementos recorrentes na academia e na mídia. Todavia, na maioria das vezes ignora os elementos qualitativos e as dinâmicas intrínsecas à evolução da política internacional. Os estudos da área de Relações Internacionais e Defesa têm como um dos seus objetivos primordiais a mensuração do poder mundial, identificando e classificando hierarquicamente as grandes e médias potências. Os critérios utilizados para tanto são, todavia, discutíveis, uma vez que se baseiam, predominantemente, em elementos quantitativos, organizados segundo teorias previamente estabelecidas, muitas vezes a-históricas.

Geralmente levam em conta a superfície geográfica do país, suas riquezas naturais (agrícolas e minerais), o peso de sua economia (Produto Interno Bruto total e *per capita*) e o tamanho e estrutura de sua população. Também são considerados a posição geopolítica, o pertencimento à Organizações Internacionais influentes (G-7, OCDE, OTAN, CSONU), a estabilidade político-institucional e, *last but not the least*, a dimensão e qualidade das Forças Armadas. Geralmente esses itens são quantificados e tabelados, produzindo um *ranking* das potências e, a partir daí, uma série de reflexões estratégicas e cenários geopolíticos. (Merle: 1981, 119, Morgenthau: 2003, 215, Kennedy: 1989, 417, Carr: 1981, 99)

Sem dúvida, trata-se de elementos basilares, mas a forma como se articulam e sua importância relativa estão relacionadas com outros elementos qualitativos. Em primeiro lugar, há a evolução histórica (cada Estado-Nação tem suas características específicas), o nível de desenvolvimento social e econômico, o grau de articulação das elites no poder, a existência de um projeto nacional, as conexões internacionais e o posicionamento no sistema mundial, entre outros. (Halliday: 2007, Wallerstein: 2004, 21, Arrighi: 1996, 59, Brucan: 1974, 140)

Um país pode possuir um poder militar expressivo e uma economia de grande porte, mas se encontrar em declínio pela transformação na economia mundial e pelo surgimento de polos de poder desafiantes. Além disso, apesar de ser detentor de uma economia forte e capacidade militar quantitativa, algumas vezes têm limitações de soberania, que dificultam a conversão desses elementos em um instrumento eficaz de ação. A tabulação dos elementos

materiais de poder pode gerar, assim, uma concepção estatística errônea e uma apreciação estratégica equivocada.

O que já era complicado numa fase de liderança reconhecida e de hegemonia, no quadro de uma fase de transição pode se tornar ainda mais complexo e incerto. Nesse sentido, o objetivo é o de buscar contribuir para uma compreensão da *posição de poder* dos Estados no quadro do sistema internacional pós-Guerra Fria, em particular no século XXI. Trata-se de uma visão exploratória, objetivando dar conta das ações em curso e de possíveis tendências para o futuro imediato, no contexto da crise da economia desde 2008 e da desarticulação em curso da própria globalização neoliberal.

Mais do que por rivalidades ideológicas ou geopolíticas, o que conta é a posição político-econômica que ocupam na estrutura de poder mundial. Nesse contexto, o primeiro grupo da política internacional contemporânea se aglutina no *eixo militar-rentista anglo-saxão*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel. Trata-se das nações hegemônicas que detêm recursos militares, diplomáticos, financeiros, tecnológicos, de inteligência e de comunicações. Estando essas nações na fase pós-industrial rentista, vivem dos recursos das demais, empregando para tanto os meios acima mencionados.

O segundo é o *eixo industrial desenvolvido* da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos. Com um capitalismo industrial produtivo avançado e elevado nível de vida de suas populações, ele se diferencia do primeiro, pois esse grupo carece dos recursos de poder tradicionais, como os militares, e de plena soberania. Foram protegidos durante a Guerra Fria, mas hoje a situação é incerta e as tensões com o primeiro são crescentes. Muito do que vier a ocorrer depende da atitude política a ser adotada por nações relevantes do eixo, como a Alemanha e o Japão, os derrotados da Segunda Guerra Mundial.

O terceiro consiste no *eixo industrial heterodoxo emergente*, integrado pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e do Irã, onde as estruturas de poder e a participação do Estado na economia é relevante. Trata-se do que se denomina *semiperiferia*. Como o anterior, seu objetivo imediato e prioritário é o de evitar um conflito armado de dimensões globais e manter seu desenvolvimento econômico. Com recursos para se defender, eles ainda são incapazes de projetar poder em escala planetária e dependem, em certa medida, da atitude que vier a ser adotada pelo segundo eixo.

Por fim, o quarto é o *eixo agrário, mineral e demográfico periférico*, integrado pelas nações médias e pequenas da América Latina, da África e da Ásia geográfica (que inclui o Oriente Médio). Possuem recursos humanos, agrícolas ou minerais abundantes (inclusive energia) mas não detêm capacidade militar ou articulação diplomática, tendendo a agir de

maneira fragmentada e constituindo uma zona em disputa pelos demais eixos. O Brasil, por sua vez, parece estar sendo absorvido por suas agendas políticas internas e corre o risco de passar a integrar esse grupo, caso não elabore e implemente uma Grande Estratégia.

### A Guerra Russo-Ucraniana e seus efeitos globais

O BRICS tornou-se um pivô na disputa mundial, sendo admirado, mas, também, criticado, curiosamente com a repetição dos mesmos clichês, mas com imagem invertida. Os liberal-globalistas manifestam temor diante do que consideram um “bloco” antiocidental ameaçador, enquanto a narrativa social-desenvolvimentista pensa exatamente a mesma coisa. Estatísticas impactantes são mostradas como evidência de um avanço irreversível e avassalador do “Oriente”, enquanto outros temem a formação de uma coalizão militar voltada contra a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Mas ao mesmo tempo a grande mídia dos integrantes do G-7 e dos que a reproduzem no Sul Geopolítico, desqualifica as credenciais políticas e econômicas do grupo “rival”. Mas afinal, onde se encontra o eixo explicativo?

Embora ambos afirmem que o BRICS constitui um “Bloco”, os primeiros destacam debilidades e incoerências, enquanto os segundos ressaltam a performance quantitativa e a mudança sistêmica que projeta. Todavia, o BRICS não é nem pretende ser um “Bloco”, pois se trata de uma espécie de Clube, Fórum ou Associação. O argumento liberal-globalista de que os países não são compatíveis por serem muito diferentes, projeta o raciocínio de que o BRICS almejaria ser um adversário de mesmo perfil que o G-7. Uma típica falta de compreensão do outro.

O G-7, ainda que não possua uma instância decisória e impositiva, é composto por um líder incontestado (EUA) e seus “protetorados”, que foram derrotados ou enfraquecidos na Segunda Guerra Mundial (Alemanha, Japão, Itália, França, Reino Unido e Canadá). Além disso, compartilham homogeneamente o mesmo modelo econômico e de governança política democrático-liberal. Já no BRICS, embora a China seja a maior economia, nenhum dos demais membros é subordinado a ela, inclusive havendo rivalidade latente com a Índia e a Rússia. Os regimes políticos são significativamente diferenciados, assim como a estrutura econômica, grau de desenvolvimento e de intervenção estatal. Então, o que os aproximou?

Ao contrário do G-7 e da OCDE, que tendem à homogeneidade e não permitem alternativas econômicas ao liberalismo político e econômico, o BRICS se articula em torno daquelas agendas comuns a seus membros, guardando autonomia e especificidades de cada um. Atua por consenso, não havendo um líder, e vários dos seus programas atendem a países não

membros. Mas seu protagonismo cresceu também no plano multilateral, como polo gravitacional de nações periféricas e semiperiféricas que almejam um sistema mundial multipolar, no qual obtenham margem de manobra.

Quando se encerrava a Pandemia Covid (2020-22), ocorreu a eclosão da Guerra Russo-Ucraniana (2022-2025), com inegável participação indireta da OTAN, durante a presidência do Democrata Joe Biden. Se, por um lado, a capacidade militar da Rússia se mostrou limitada, por outro, Moscou demonstrou resiliência frente às sanções econômicas. Enquanto os Eixos 1 e 2 condenavam e sancionavam o Kremlin, o Sul Geopolítico (Eixos 3 e 4) mostrou-se independente e aproveitou as oportunidades econômica, políticas e securitárias que se abriram, surpreendendo analistas e estadistas. As contradições existentes, então, amadureceram.

A política de sanções da Comunidade Internacional (basicamente a anglosfera<sup>1</sup>, Europa, Japão e Coreia do Sul, 25% do mundo) provocou um curto-circuito econômico-financeiro e uma nova clivagem global. O confisco de ativos russos e a imposição de medidas danosas aos interesses europeus (que aceitaram) e ao Sul Geopolítico (que não aceitou), fez soar o alarme. O mais notável foi a drástica mudança de atitude das petromonarquias árabes pró-Occidentais e de grande parte da África, que rapidamente se tornaram assertivas, mudaram de lado e buscaram adesão ao BRICS e à Organização de Cooperação de Xangai (OCX). Todos entenderam as sanções econômicas contra a Rússia como uma preocupante arbitrariedade, da qual um dia também poderiam ser vítimas.

Apesar das tradicionais pressões, não foi surpresa que nas Cúpulas do BRICS ocorressem a adesão do Irã, Emirados Árabes Unidos, Egito, Etiópia e Indonésia, além da criação posterior de *status* de Parceiros de mais nove países, reforçando a posição grupo. E há importantes países numa grande lista de espera. O PIB-PPP ultrapassou o do G-7, além de deter 48% da superfície e 45% da população mundiais, são dados impressionantes, mas ainda relativos. A margem de manobra e o campo de negociação foram alterados qualitativamente, com propostas para criar alternativas ao uso do dólar, a fim de evitar as sanções. A Rússia, talvez involuntariamente, foi a catalizadora de uma nova realidade. Outro elemento que contribuiu para o avanço de uma Multipolaridade Instável foi a eclosão de um conjunto de conflitos articulados no Oriente Médio, a partir de 2023, com o ataque do Hamas e a reação de Israel em Gaza e ao Hezbollah libanês. As ações do Irã e dos Houtis iemenitas tornaram o cenário ainda mais problemático, mas o que provocou uma grande ruptura estratégica foi o retorno de Donald Trump ao poder em 2025.

---

<sup>1</sup> Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

### O retorno de Trump e a formalização da Multipolaridade Instável

Durante a fase áurea da globalização, os estudos internacionais foram caudatários de uma apologia do mundo liberal ou, criticamente, da sua evolução econômica para um sistema de múltiplos polos. Eles, supostamente, suplantariam a hegemonia americana, mas dentro de um sistema que permaneceria integrado. A ideia, sedutora, sempre nos sugeriu prudência, dado que nenhum Estado abandona sua posição de liderança pacificamente. E as formas de reação, geralmente, são difíceis de prever. Daí que a releitura do Poder Mundial produziu o conceito dos quatro Eixos, peça que se mostrou fundamental para o conceito ampliado de Multipolaridade Instável.

Assim, no plano acadêmico, a proposta da Multipolaridade Instável se contrapõe à visão liberal de um mundo interdependente e cooperativo, e aproxima-se de leituras voltadas à análise realista crítica, destacando: 1) a aceleração e a volatilidade das relações internacionais; 2) o colapso de instituições multilaterais como garantidoras da ordem; e 3) o uso crescente de *hard power* e *soft power coercitivo* por parte das potências. Trata-se, portanto, de uma *multipolaridade sem estabilidade sistêmica*, isto é, sem um “concerto de potências” estabilizador. Mas, como sugerido nos Eixos do Poder Mundial, deve-se levar em consideração elementos qualitativos subjacentes, que são elementos negligenciados, os quais orientam a ação não apenas das grandes potências, mas também dos Estados médios e pequenos.

Após 1815, por exemplo, foi o temor à Revolução Social (a “Sexta Potência”, segundo Halliday) que serviu de elemento aglutinador para o Sistema de Equilíbrio das cinco potências europeias, tão diferentes entre si. Hoje, há três outros elementos que exercem uma pressão estratégica sobre os Estados, tornando o processo mais complexo do que uma simples disputa entre potências equivalentes. Eles devem ser integrados aos sugeridos no parágrafo anterior: 4) a acelerada Revolução Tecnológica; 5) a mudança climática, ligada às questões ambiental e energética; e 6) o problema demográfico, com o envelhecimento e declínio populacional no Norte e nas Américas, e o acelerado incremento na África.

A Revolução Tecnológica acelera dramaticamente a competição econômica entre nações industrializadas e impacta sobremaneira nas relações sociais, ao desestruturar o mercado de trabalho em todo o planeta. A mudança climática afeta especialmente o meio ambiente e a agricultura. A exploração de recursos naturais renováveis e as fontes energéticas não renováveis – ainda dominantes – também despertam o interesse das novas potências e dos países do Sul Geopolítico. Por fim, o declínio populacional do Norte e do Hemisfério Ocidental é impactado

pela explosão demográfica africana (em 2100 terá a mesma população da Ásia) e desestruturação de Estados no Oriente Médio, geram forte fluxos migratórios em direção ao Norte.

Diferentemente da multipolaridade europeia do século XIX, que operava sob normas estabelecidas pelas grandes potências, ou da bipolaridade da Guerra Fria, regulada por uma lógica de dissuasão mútua e esferas de influência fixas, a Multipolaridade Instável do século XXI é caracterizada pela fluidez, incerteza e ausência de fundamentos claros. Ela expressa uma transição sistêmica inacabada e potencialmente perigosa, especialmente num cenário de polarização ideológica nos planos domésticos e debilitação das organizações multilaterais. Uma antiga ordem está sendo encerrada, enquanto uma nova ainda não se configurou plenamente, e, durante tal interregno, pode haver processos aparentemente disfuncionais.

A Guerra Rússia-Ucrânia promoveu um choque de retorno à realidade geopolítica e estatal, inicialmente camuflada pela orientação do Democrata Biden. Foram os realinhamentos não militares do conflito que deram concretude à teoria da Multipolaridade Instável, muito além de um mero jogo entre grandes potências. O desafio da Rússia de Putin ao avanço da OTAN e as sanções retaliatórias do Ocidente geraram uma reação em cadeia no plano internacional, com o surpreendente alinhamento do Sul Geopolítico com Moscou. A política do governo Trump II apenas mostrou que os EUA reconheceram a nova realidade e se prepararam para enfrentá-la.

Trump tem sido criticado por sua política de imposição de tarifas como contraproducente, sendo fruto de uma falta de projeto. Contudo, apesar da guinada radical, ela tem uma lógica racional. Ela representa uma resposta à tensão existente entre a dimensão interna e a global da política americana, que ao longo das últimas décadas gerou déficits financeiros gigantescos em todos os níveis. Ao mundo, os EUA consideram prover duas grandes necessidades: um guarda-chuva securitário, através de meios militares, e um sistema financeiro estável, através do dólar. Contudo, isso enfraquece o país internamente, pois ele constitui o coração do sistema mundial, mas é, também, um Estado nacional. O elevado custo financeiro da hegemonia, com 700 bases e vários conflitos simultâneos, ultrapassou sua capacidade econômica. Então Trump reage ao declínio americano atacando o sistema multilateral liberal, enquanto tenta reforçar o país como a maior potência estatal. Em tal contexto, ele tem que enfrentar não apenas poderosos adversários externos, mas também domésticos.

Ficou claro que ele vê o mundo como arena de quatro grandes *players*: a China, a Rússia, a Índia e os Estados Unidos, como *primus inter pares*, que procura explorar sua vantagem

remanescente e a falta de unidade entre os demais. Ao renunciar à noção de hegemonia, Trump contribui para que a convergência entre os três grandes BRICS se enfraqueça, pois eles são afetados de forma diferente pela política de tarifas. Isso já foi visível na recente reunião do BRICS no Brasil, onde não se obteve um documento conclusivo. E não se trata apenas de rivalidade entre gigantes, mas da busca de áreas geopolíticas demarcadas, do Ártico ao Panamá, com os aliados sendo pressionados a pagar mais pela segurança e manutenção do sistema financeiro internacional. Aqui, Trump tenta empregar uma estratégia semelhante aos Acordos Plaza de 1985, quando o presidente Ronald Reagan forçou seus aliados a valorizarem suas moedas e reequilibrar o comércio. Todavia, hoje, o mundo atual se assemelha ao dos anos 1930, em que havia diferentes projetos e estratégias na luta por espaços geoeconômicos, e nenhum bloco era coeso.

Assim, um elemento constitutivo do novo cenário é o fato de que há uma incerteza permanente nas alianças e rivalidades, com a tática parecendo sobrepujar, conjunturalmente, a grande estratégia. Há que responder a desafios, aqui e agora. A geopolítica está de volta, com força total, e é preocupante o despreparo de um país com as dimensões do Brasil, que pode estar entre os perdedores, como está ocorrendo com a União Europeia e o Reino Unido. Dependendo de um “protetor”, como disse Kissinger, pode ser letal, e, infelizmente, a ideia de que devemos nos aliar a um bloco mais poderoso é um enfoque que tem predominado no Brasil atual, contrariando nossa melhor tradição diplomática.

A China, por sua vez, poderá criar novas conexões internacionais para se esquivar das pressões americanas, mas já não poderá se ocultar por detrás da Rússia combatente, pois Moscou está deixando de ser considerada o adversário americano. Beijing terá de se reinventar, rapidamente, pois sua zona de conforto está encolhendo de forma acelerada. Já houve assincronias entre Moscou e Beijing anteriormente e, inclusive, durante a guerra da Ucrânia. Uma das grandes ironias do presente é que a Rússia representa um trunfo político para Trump, afastando-a da China, criando parcerias para a exploração conjunta do Ártico, obrigando a temerosa UE a aumentar gastos militares e, *last, but not the least*, concentrar seu poder contra a China.

A Índia também surpreende com a agilidade de manobra e dinamismo, mas parte disso decorre de fatores geopolíticos externos, que podem mudar, havendo sérios problemas internos a enfrentar. Mas, como polo asiático, a Índia é extremamente útil para a estratégia militar e econômica americana no continente. O país poderá ocupar espaços que as sanções à China deixarão vagos.

Da mesma forma a Europa deve buscar um novo caminho, que não a narrativa da pouco crível “ameaça russa”, como forma de desviar a atenção doméstica de suas múltiplas crises, às quais não sabe como enfrentar, após sua estagnação econômica. E as rivalidades entre os Estados do Velho Continente tendem a se aprofundar, não apenas dentro da UE, mas inclusive dentro da OTAN. Estados-Membro mais realistas já não aceitam as regras ultrapassadas e a incapacidade de reação rápida de Bruxelas, além de ser muito pouco provável que o continente consiga construir uma indústria de defesa única. O cenário que se esboça é que o Velho Continente se adapte às demandas de Washington.

Fazer previsões se tornou impossível, mesmo a curto prazo, especialmente com a presidência Donald Trump, com suas iniciativas extremamente assertivas e bruscas guinadas táticas. O que ele deseja, com sua lógica empresarial, está muito claro, mas para um cientista social é difícil acreditar que irá lograr vários dos seus objetivos. Contudo, o insucesso de um não significa, necessariamente, o triunfo de outro. Já o caso da Ucrânia demonstra os graves riscos que correm as nações pouco estruturadas, que se subordinam a um suposto aliado protetor, que os utiliza em guerras por procuração, e, depois, podem abandoná-los. Ainda que se mostre surpreendentemente resiliente na guerra, o país parece pouco capaz de sobreviver na paz.

Por fim, é fundamental destacar que a situação atual demonstra que forjar uma Grande Estratégia Nacional e a respectiva capacidade diplomática e de Defesa é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e estabilidade política do Brasil. Essa é, possivelmente, a grande lição a apreender em relação à Guerra Russo-Ucraniana e seus desdobramentos mundiais, configurados em um sistema de Multipolaridade Instável, para o qual o país deve estar preparado.

Com o acúmulo crescente de tensões estruturais, uma *Guerra Central* não pode ser completamente descartada. Então, uma pergunta que se pode fazer não é se vai realmente ocorrer, mas seria quando, onde e como, e com que alianças e rivalidades, de que forma e com qual estratégia por parte dos contendores. Como no passado, um conflito mundial tem início através de diversos confrontos locais, interligados por um mesmo conjunto de contradições globais. No nosso caso, é vital ter uma estratégia para lidar com os efeitos no entorno geopolítico constituído pelo Atlântico Sul, África e Américas. O que a situação atual nos mostra é que não pode haver paz sem Forças Armadas com capacidade de dissuasão, Indústria de Defesa e uma estratégia que não seja apenas a de delegar a tarefa a um “protetor”.

## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: Dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro/ São Paulo: Contraponto/Unesp, 1996.
- BRUCAN, Silviu. La disolución del poder mundial. Sociología de las relaciones internacionales y política. Mexico: Siglo XXI, 1974.
- BUZAN, Barry, and WAEVER, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. El Gran Tablero Mundial. La supremacia estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Barcelona: Paidós, 1998.
- CARR, Edward. Vinte anos de crise: 1919-1939. Brasília: Ed. UnB, 1981
- HALLIDAY, Fred. Repensando as Relações Internacionais. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel. O choque de Civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências: Transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KISSINGER, Henry. O mundo restaurado. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- MERLE, Marcel. Sociologia das Relações Internacionais. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: The rise and fall of the Liberal International Order. *International Security*, v. 43, n. 4, 2019.
- MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações. Brasília: Ed. Da UnB, 2003.
- PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. “Principais áreas de fricção no mundo atual: reflexos para a defesa nacional”, in ACIOLY, Luciana, e MORAES, Rodrigo de (Orgs). *Prospectiva, estratégias e cenários globais*. Brasília: IPEA, 2011.
- TODD, Emmanuel. La derrota del Occidente. Mexico: Akal, 2024.
- VISENTINI, Paulo. Putin, a OTAN e a Guerra na Ucrânia. A ascensão da Multipolaridade Instável. Porto Alegre: *Leitura XXI/NERINT-UFRGS*, 2025.
- VISENTINI, Paulo. As Grandes Potências e os conflitos mundiais (1871-2021). Rio de Janeiro: Alta Cult Editora, 2021.
- VISENTINI, Paulo. Eixos do poder mundial no século XXI. Uma proposta analítica. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Porto Alegre: NERINT e PPGEEI/UFRGS, V. 8, n. 15, Jan/Jun 2019.
- WALLERSTEIN, Immanuel. O declínio do poder americano. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.



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

