

# ABORDAGENS EM SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E DEFESA: A PESQUISA NO LAB-SDD

1ª Edição

Viviane Machado Caminha  
Cláudia Pinheiro Nascimento

**Organização**



**EDITORA**  
**PROJEÇÃO**



Centro Universitário UniProjecção

*Reitor*

Jonathan Rosa Moreira

*Conselho Editorial*

Francisca Carla Ferrer

Daniel Barbosa Santos

Luciana Moreira Braga

Jefferson Bruno Pereira Ribeiro

Viviane Machado Caminha (Org.)  
Cláudia Pinheiro Nascimento (Org.)

*ABORDAGENS EM SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO  
E DEFESA: A PESQUISA NO LAB-SDD*

1ª Edição

**Copyright © Projeção**

**1ª. Edição: 2024**

***Diagramação e Capa***

Fabrcio Veira de Santana

***Revisão***

Ten Cel QCO Ana Paula de Almeida Cardoso (DEPPG/ESD)

Maj QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres (DEPPG/ESD)

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO  
NA PUBLICAÇÃO (CIP)

355.45

Abordagens em segurança, desenvolvimento e defesa: a pesquisa no LAB-SDD  
/ Viviane Machado Caminha, Cláudia Pinheiro Nascimento, organizadores.  
Brasília: Projeção, 2024.  
207 p. ; 29 cm.

ISBN 978-65-5431-066-6

1. Brasil 2. Defesa nacional 3. Forças armadas

CDU 355.45

Elaborada pelo processamento técnico da Biblioteca Central do Centro Universitário Projeção  
Bibliotecário Luís Eduardo Gauterio Fonseca - CRB 01/1597

*As informações e posicionamentos expressos no texto são de responsabilidade dos autores, não refletindo a opinião institucional da Escola Superior de Defesa, do Ministério da Defesa, das Forças Armadas ou do Governo Federal.*

## SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO ..... 06**

**PREFÁCIO ..... 08**

**DIMENSÃO HUMANA NOS ESTUDOS DE DEFESA ..... 10**

*Sabrina Celestino*

**DIVERSIDADE E FORÇAS ARMADAS: A POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA À LUZ DOS NOVOS CENÁRIOS DE GUERRA ..... 23**

*André Barros de Oliveira*

*Nádia Xavier Moreira*

*Viviane Machado Caminha*

**PRESENÇA MILITAR INDÍGENA: DAS GUERRAS COLONIAIS À PARTICIPAÇÃO NO EXÉRCITO BRASILEIRO ..... 39**

*Viviane Machado Caminha*

*Cláudia Pinheiro Nascimento*

**CULTURA DE DEFESA: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA MENTALIDADE DE DEFESA NACIONAL ..... 61**

*Marisalvo da Silva*

*Fernando Souza de Barros Barreto*

**EXPLORANDO A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE COMPETÊNCIAS: DA TEORIA À PRÁTICA ..... 83**

*Patrícia Pontes Bezerra*

*Aline Barbosa Xavier Muniz*

**GAMIFICAÇÃO: FERRAMENTA PEDAGÓGICA NOS ESTUDOS DE DEFESA NACIONAL ..... 102**

*Maria Alessandra Lima Moulin*

*Márcia Marques de Sousa*

*Wellington Dantas de Amorim*

**PANORAMA SOBRE AS ORIGENS DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS NORTEADORES DA DEFESA NACIONAL NO BRASIL (1988-2020) .. 121**

*Peterson Ferreira da Silva*

**OPERAÇÃO “FRONTEIRA LEGAL”: UMA ANÁLISE BASEADA NAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS ..... 140**

*Raphael Eugênio de Souza*

*Thiago Abreu de Figueiredo*

*Cintiene Sandes Monfredo Mendes*

**AS TENSÕES CRESCENTES NO NORTE DA AMÉRICA DO SUL E O BRASIL: PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS ..... 161**

*Leonardo Ulian Dall Evedove*

*Selma Lúcia de Moura Gonzales*

*Guilherme Lopes da Cunha*

**ANÁLISE GEOPOLÍTICA DA ZOPACAS: TRÊS VISÕES ..... 181**

*Erika Rigotti Furtado*

*Welligton Dantas de Amorim*

*Marcelo Marcel Félix*

**NOTAS SOBRE OS REGULAMENTOS DE SAÚDE, MEIO AMBIENTE E SEGURANÇA PARA A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO DA NORUEGA ..... 198**

*Celma Regina Hellebust*

*João Franswilliam Barbosa*

*Nádia Xavier Moreira*

## APRESENTAÇÃO

Criado em 05 de setembro de 2020, no então campus Brasília, da Escola Superior de Guerra (ESG), o Laboratório de Pesquisa em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (LAB-SDD) se constituiu na primeira iniciativa oficial de pesquisa na instituição.

Com o objetivo de estimular, desenvolver e difundir pesquisas com foco no eixo Segurança, Desenvolvimento e Defesa Nacionais, sob uma perspectiva multidisciplinar, aberto ao livre debate e congregando pesquisadores civis e militares, o grupo de pesquisa foi cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa (DGP), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). À época, o LAB-SDD contava com 16 pesquisadores distribuídos em três linhas de pesquisa: 1. Geopolítica, Segurança Internacional e Diplomacia de Defesa; 2. Dimensão Humana dos Estudos de Defesa; e 3. Governança, Políticas Públicas, Segurança Nacional e Resiliência.

Essencialmente voltado à construção de uma mentalidade de pesquisa científica, a partir do estímulo à criatividade e da divulgação dos estudos em curso, o LAB-SDD empreendeu, desde cedo, atividades acadêmicas no formato de Webinars, Diálogos sobre as pesquisas em desenvolvimento, Cursos de Extensão, internos e em instituições de ensino superior parceiras, e Simpósios de Pesquisa.

Em função do robustecimento e expansão, natural e esperada, da Escola Superior de Defesa (ESD)<sup>1</sup>, bem como do alcance da maturidade de pesquisas em temáticas diversificadas, concebeu-se a necessidade de que as linhas de pesquisa passassem a se constituir em grupos de pesquisa autônomos e independentes, sob a guarda do LAB-SDD<sup>2</sup>. Nesse sentido, o Laboratório de Pesquisa atualmente abriga os seguintes grupos:

**GP 1 – Geopolítica, Segurança Internacional e Diplomacia de Defesa**, liderado pelos Prof. Dr. Leonardo Ulian Dall Evedove e Prof. Dr. Wellington Dantas Amorim. Este grupo está voltado para o debate teórico e conceitual, tendo como premissa que a área de Relações Internacionais e Geopolítica são cruciais para o conhecimento e estudos sobre o complexo regional de segurança, ao trabalhar questões de América do Sul e Integração Regional como pontos de interesse da Defesa no entorno estratégico; Geopolítica – ori-

*1. Em 23 de setembro de 2021, pelo Decreto 10.806, foi criada a Escola Superior de Defesa (ESD), em substituição ao campus Brasília da ESG. Desde então, a ESD, instituto de altos estudos integrante da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, com sede em Brasília, Distrito Federal, tem como competência desenvolver estudos, pesquisa, ensino, pós-graduação, extensão, difusão e intercâmbio de conhecimentos. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10806.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10806.htm). Acesso em: 15 set. 2024.*

*2. Ver <https://www.gov.br/esd/pt-br/a-esd/pesquisa-e-pos-graduacao/laboratorio-de-pesquisa-em-seguranca-desenvolvimento-e-defesa-lab-sdd>. Acesso em: 15 set. 2024.*

gens, modelo e futuro, com um debate acerca das teorias geopolíticas e as mudanças e reconfigurações da perspectiva geopolítica na ordem internacional; as relações sino-americanas – ambientando aspectos das Relações Internacionais e da Geopolítica como impacto das relações das duas grandes potências e, por fim, os estudos sobre fluxos migratórios e refugiados no Brasil.

**GP 2 – Dimensão Humana dos Estudos de Defesa**, liderado pelas Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Viviane Machado Caminha e CF (T) (Dr.<sup>a</sup>) Nádia Xavier Moreira. O grupo descreve a dimensão humana como os aspectos morais, sociais, cognitivos e físicos que permeiam o componente militar, por meio dos sujeitos, grupos e/ou do ambiente institucional. Nesse sentido, abriga pesquisas com foco na compreensão dos aspectos sociais, psicológicos, socioantropológicos, históricos, educacionais, organizacionais e culturais que rebatem na performance militar, no cotidiano de seus membros e de suas famílias, envolvendo o vasto campo das Ciências Humanas.

**GP 3 – Governança, Políticas Públicas, Segurança Nacional e Resiliência**, liderado pelos Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva e Cel (EB) (Dr.) José Roberto Pinho de Andrade Lima. O grupo aborda as diversas relações de intersetorialidade entre políticas públicas e segurança e defesa nacionais, como cooperação inter-organizacional; treinamento, desenvolvimento e educação de pessoas; mecanismos de governança; priorizações de capacidades; a relação entre CT&I, Forças Armadas, aquisições, logística e indústria de defesa; gestão de eventos envolvendo agentes QBRN; resiliência nacional diante de ataques e desastres, bem como bioproteção e monitoramento de emergências sanitárias.

Como marco de um projeto anterior a reconfiguração pela qual passou o LAB-SDD, o grupo de pesquisa Dimensão Humana dos Estudos de Defesa tomou a iniciativa de promover a reunião das pesquisas em curso, em formato de livro, estendendo convite aos pesquisadores do Laboratório como um todo. À vista disso, despontou o manuscrito **Abordagens em segurança, desenvolvimento e defesa: a pesquisa no LAB-SDD**. A obra, pautada por apontamentos e reflexões advindas de enfoques diversificados no eixo segurança, desenvolvimento e defesa, apresenta alguns dos estudos desenvolvidos em cada um dos grupos de pesquisa.

Trata-se, portanto, de um registro científico que concita o leitor a percorrer, apreender, e problematizar questões de fundo, conectadas aos estudos de segurança e defesa, nutrindo com conhecimento, criticidade e, oxalá, despertando pesquisas e temas em trabalho futuros.

*Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Viviane Machado Caminha  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cláudia Pinheiro Nascimento  
(Organizadoras)*

## PREFÁCIO

Quando o presidente José Sarney assumiu a presidência da República, em 1985, os desafios no campo da Defesa Nacional eram enormes. As Forças Armadas que, nas palavras de Alfred Stepan, haviam atuado como instituição e governo durante os vinte e um anos da ditadura militar tiveram um papel central no processo de transição para a democracia, preservando prerrogativas e tutelando o novo governo. Somente após uma década, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, teve início um conjunto de reformas institucionais na área de defesa, como a reformulação das comissões parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tratavam dos assuntos atinentes à esta temática e a criação do Ministério da Defesa.

Os impactos da criação do novo ministério, em 1999, nas escolas que ficaram sob a sua responsabilidade é um tema que vem sendo discutido pela comunidade acadêmica dos Estudos de Defesa desde os anos 2000 e, dada a importância do processo educacional dos militares para o fortalecimento da democracia, este tema deveria merecer uma maior atenção do poder público, da imprensa e de todos os setores da sociedade comprometidos com a nossa estabilidade democrática.

Uma das formas pelas quais é possível acompanhar como os militares brasileiros estão sendo preparados é através dos estudos produzidos pelas pessoas que são responsáveis pela formação destes profissionais. Neste sentido, a coletânea que vocês têm em mãos é um bom exemplo das pesquisas que estão sendo realizadas nas escolas do Ministério da Defesa e de um movimento de adequação dessas escolas ao sistema nacional de educação.

Desde a década de 2010, as Escolas de Comando e Estado-Maior das três Forças Armadas vem investindo na criação de programas de pós-graduação *stricto sensu*. Esta iniciativa levou à contratação de profissionais treinados nas universidades, que não fazem parte da carreira militar, e à realocação de militares com título de doutorado nas escolas que abrigam cursos de mestrado e doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação. Os autores e autoras desta coletânea fazem parte deste processo. O livro traz artigos escritos por professores e estudantes da Escola Superior de Defesa (ESD) e refletem a produção acadêmica da instituição.

Os artigos que compõe esta coletânea levantam questões que, além de serem importantes, mostram uma disposição do corpo docente da ESD em tratar de assuntos que não costumam figurar entre os mais estudados nas escolas

do Ministério da Defesa, como a presença de indígenas e pessoas com deficiência nos contingentes militares e este é um aspecto que precisa ser ressaltado. A incorporação de todos os segmentos da população brasileira às Forças Armadas, com a inclusão de grupos minorizados e pessoas com deficiência, é um desafio, mas constitui um passo fundamental para adequar o setor de defesa ao que preconizam as democracias liberais que inspiraram a nossa Carta Magna.

Nas páginas deste livro vocês encontrarão uma variada gama de assuntos que as organizadoras tiveram a sensibilidade de combinar compondo um mosaico que possibilita a discussão de preocupações com o entorno estratégico e os documentos normativos que orientam a preparação da Defesa Nacional juntamente com a implementação de metodologias ativas em sala de aula para preparar as pessoas que lidarão com estas questões.

A cooperação, seja no âmbito internacional ou entre agências governamentais é outro aspecto que está presente nesta coletânea, assim como uma experiência internacional que aborda dois temas candentes para o Estado e a sociedade brasileira: a exploração de petróleo e a proteção ambiental. Em seu conjunto, os artigos selecionados pelas organizadoras permitem às pessoas interessadas conhecer uma parte da produção acadêmica das escolas do Ministério da Defesa.

Boa leitura!

*Adriana A. Marques*  
*Rio de Janeiro, setembro de 2024.*

# DIMENSÃO HUMANA NOS ESTUDOS DE DEFESA

*Sabrina Celestino*

## **Introdução**

A dimensão humana tem sido utilizada largamente no Brasil, sobretudo nas duas últimas décadas, por autoridades políticas, pelos gestores e Comandantes das Forças Armadas nacionais e por estudiosos filiados aos estudos militares, cujas análises focam no “pessoal militar”. Mas enquanto conceito, a que fato se refere a Dimensão Humana (DH)?

Segundo Barros (2016) um conceito não reflete uma palavra isolada, mas carrega em si uma produção de sentidos. Em relação às funções desempenhadas pelos conceitos na produção do conhecimento, o autor informa que estes podem comunicar, organizar, generalizar, comparar, problematizar e aprofundar objetos, campos e esferas da vida social.

Sendo assim, acompanhando os debates internacionais sobre o conceito de dimensão humana, identificamos que este expressa as transformações no combate e na forma de executar e/ou prevenir os conflitos bélicos e as guerras, impelindo atenção sobre o que se coloca como perene nestes cenários, o humano.

Nos anos 2000, o humano, aparentemente subsumido pelo incremento da tecnologia e descaracterizado em nome da operacionalidade necessária ao combate, emergiu como protagonista dos debates e das reflexões no campo militar.

Acompanhando o referido processo e propondo indagações sobre o cenário atual, o presente capítulo se apropria do conceito de dimensão humana, buscando localizá-lo junto aos estudos de defesa, considerando a evidente lacuna que este tema expressa no Brasil.

A versão ensaística aqui proposta toma como referência as produções evidenciadas, sobretudo pelo Exército americano, que constam nas normativas que fundamentam o seu conceito de dimensão humana. Debruçamo-nos também sobre os artigos publicados na *Military Review*, revista consagrada como um importante fórum de discussão sobre o pensamento militar americano e mundial.

Como apontamentos conclusivos, ressaltamos que se no Brasil, a utilização do conceito de dimensão humana tem sido identificada, preponderantemente para referenciar ações de suporte ao pessoal militar, em âmbito global, esse conceito refere uma gama mais ampla e complexa de apropriação.

A DH tal como refletida pelo *U.S. Army* congrega os aspectos morais, sociais, cognitivos e físicos que permeiam o componente militar, por meio dos sujeitos, grupos e/ou do ambiente institucional. Sendo assim, as ações inscritas em sua fundamentação compreendem não só o suporte ao militar e a sua família, mas a formação, o treinamento e o emprego do pessoal das Forças Armadas (incluindo os civis), abarcando, também, as questões ambientais, culturais e relacionais que envolvem os conflitos.

A projeção de um mundo de incertezas, complexo e volátil e de uma guerra sem fronteiras, atores e territórios definidos esboça a complexidade aludida e expressa a importância de localizarmos a dimensão humana entre os estudos de defesa para além do eminentemente bélico.

O conceito de dimensão humana nos oferece concretude para refletir sobre a defesa como amplo campo que congrega o binômico ameaça x proteção, identificando que, neste contexto, o humano é tanto instrumento quanto alvo.

### **1. Fundamentos normativos da Dimensão Humana no U.S. Army**

Para as informações partilhadas na presente elaboração utilizamos como recurso metodológico, a pesquisa documental digital, a qual focou na produção normativa estruturada ao longo dos anos 2000, pelo *U.S. Army Training and Doctrine Command* (Comando de Treinamento e Doutrina).

A opção pela pesquisa normativa justifica-se não só pela conveniência de acesso e pelo baixo custo do procedimento, mas por entendermos também, conforme refere Cellard (2014), que “os documentos permitem acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”.

Em se tratando das Forças Armadas podemos afirmar que os documentos internos, tais como normativas e doutrinas são evidências temporais do contexto institucional, haja vista que funcionando como instituições regulamentares, o que se produz de forma regimentar busca regular e padronizar pensamentos, comportamentos e ações localizadas no tempo presente.

Esses respaldos podem ser considerados recursos que nos auxiliam a compreender as dinâmicas internas vivenciadas pelas instituições e por seus atores, seja em caráter de manutenção e/ou de transformação.

No que se refere ao conceito de dimensão humana e o seu evidente destaque entre as produções doutrinárias do Exército americano, identificamos que essa apropriação expressa a estratégia de incrementar o instrumento identificado como perene no combate, independente das (re) configurações da guerra.

O primeiro relatório produzido pelo Comando de Treinamento e Doutrina, intitulado “*The U.S. Army Study of the Human Dimension in the Future 2015-2024*” é datado de 2008 e fundamenta a dimensão humana como:

os componentes morais, cognitivos e físicos do Soldado e o desenvolvimento organizacional e o desempenho são essenciais para formar, preparar e empregar o Exército em operações de amplo espectro” (United States, 2008, p. 9 - tradução nossa).

Esta primeira referência normativa sedimenta o reconhecimento do soldado como a parte central da instituição, já sinalizando, o que seria mais a frente destacado como o combate do futuro. Sendo assim, se as relações, os conflitos e o cenário de guerra expressavam transformações, um novo tipo de soldado seria requerido.

A conjugação entre o espírito de corpo grupal e o desempenho individual reafirmaram o foco nas habilidades cognitivas, emocionais, relacionais e culturais compreendendo-as como essenciais para o enfrentamento dos conflitos e para o “novo combate”.

É neste sentido, que os soldados foram reportados como a “peça central” de todas as organizações do Exército americano.

Os soldados servem com distinção na força terrestre mais poderosa e respeitada que o mundo já viu. Fortes em vontade, inflexíveis em espírito, servindo em situações de perigo, os soldados são a essência do Exército. Mais do que um slogan ou frase de efeito, “Soldados, a peça central de todas as organizações do Exército”, reconhece que as operações em todo o espectro do conflito são essencialmente empreendimentos humanos.” (United States, 2008, p .12 – tradução nossa).

Avançando nesta compreensão de centralidade do “pessoal militar”, em apropriação atualizada, no ano de 2014, o conceito de dimensão humana foi destacado no documento intitulado *The U.S. Army Human Dimension Concept*, cujas ações passaram a incluir também os civis vinculados ao Exército.

O destaque aos civis refere não só a ampliação da conjugação de esforços em prol dos objetivos e da visão estratégica que fundamenta o chamado combate do futuro, mas abarcou uma força de trabalho considerável inscrita na defesa nacional.

Segundo dados do *Demographics Report: Profile of the Military Community* de 2021, os civis totalizavam um universo de 788.424 funcionários, que constituíam 22,7% da força de trabalho total do *Department of Defense* (DOD).

Do cômputo total de funcionários civis, a maior porcentagem estava empregada pelo Exército (33,3%)<sup>1</sup>, seguido pelo Marinha (26,4%) e por último, do Corpo de Fuzileiros Navais (2,4%).

Na normativa de 2014, a dimensão humana fora incluída na estratégia *Force 2025 and Beyond*, que reportara o viés de otimização e eficiência para o emprego do Poder Terrestre Estratégico, indicando que: “o Exército deve ser mais enxuto, mais inteligente, mais letal e flexível” (United States, 2014, p.6 - tradução nossa).

Destacou-se neste processo não só o estímulo à chamada inovação, tendo em vista a lidar com um futuro incerto e volátil, mas a perspectiva de otimização de recursos, haja vista as ferrenhas críticas presentes no campo político dispensadas pelo Congresso Americano à economia de defesa. Os congressistas argumentavam não só sobre a desproporcionalidade entre os gastos bélicos e a letalidade do combate, mas criticavam também as recorrentes ofensivas classificadas no campo dos eventos terroristas<sup>2</sup>

Ainda em 2014 foi publicado pelo *United States Army Combined Arms Center*, o *The Human Dimension White Paper, a Framework for Optimizing Human Performance*, documento que refere a base para pensar a dimensão humana aplicada a estratégia “*Force 2025 and Beyond*”, no qual foi oferecido destaque especial ao papel da liderança.

Os líderes devem encorajar a iniciativa e transmitir uma direção e intenção claras para que as unidades possam cumprir com sucesso os objetivos, o que deve ocorrer num ambiente com tempo limitado e altamente dinâmico. Para garantir que os futuros líderes possam empregar com sucesso o Comando de Missão em futuros campos de batalha e no seu posto interno, o Exército deve identificar os atributos necessários do líder, desenvolver ferramentas de liderança e fornecer a tecnologia de comunicações apropriada, desenvolvendo tanto a profissão como o profissional.” (United States, 2014, p.14 – tradução nossa).

Nesta doutrina o líder militar é referenciado como condutor e encorajador, sendo deslocado do foco da função estratégica e decisória que historicamente lhe fora conferida. O documento aponta como em meio a reconfiguração do combate, o poder decisório também se estende aos subordinados, sobretudo quando desdobrados em operações reais.

<sup>1</sup> O conceito de dimensão humana ao abarcar os civis sedimenta o recrutamento de uma força de trabalho que historicamente esteve presente no apoio técnico-científico aos assuntos de defesa e que, no contexto contemporâneo, investe no recrutamento de civis alocados em diversas frentes e carreiras. Vide: <https://www.goarmy.com/careers-and-jobs/find-your-path/army-civilians.html>

<sup>2</sup> Uma análise crítica sobre o orçamento americano empregado nos conflitos Iraque/Afganistão pode ser identificada no estudo de Birmes (2013).

Diante deste cenário, a atuação do líder é classificada como ainda mais complexa, requerendo sua qualificação para comandar não apenas nas ações exclusivamente operacionais, mas nos aspectos emocionais que conjugam o suporte aos subordinados, bem como nas habilidades para a atuação nas chamadas operações de amplo espectro (operações psicológicas)<sup>33</sup>. A ação de liderança na normativa referida sinaliza também, a relação com as nações aliadas e com os diferentes atores presentes no campo de batalha na configuração das ações interagências<sup>44</sup>.

Em síntese, no que se refere ao conceito de dimensão humana, as normativas do Exército americano referenciam desde habilidades a atributos relacionados aos aspectos cognitivos, emocionais, morais e éticos inscritos na formação, qualificação e emprego do pessoal militar, sendo esse integrado também pela força de trabalho civil.

A otimização de recursos e o caráter da inovação oferecem destaque ao elemento humano como recurso a ser investido, reportando para tal, a valorização do aspecto individual e subjetivo expresso, sobremaneira, no papel do líder militar.

É importante salientar que uma vez inscrito na doutrina militar, o conceito de dimensão humana aplicado ao combate e às estratégias a serem desenvolvidas pela Força Terrestre americana é sustentado por uma direção epistemológica, a qual buscamos referenciar a partir das produções ensaísticas presente publicadas na revista *Military Review*.

## **2. A dimensão humana aplicada ao contexto militar: apontamentos a partir das produções da *Military Review***

Considerando a análise da produção doutrinária do Exército americano focada na dimensão humana, identificamos que o emprego deste conceito acompanha a reconfiguração mais ampla, presente nos imperativos da guerra e do combate.

No horizonte destas reconfigurações localizamos também, as produções destacadas na revista *Military Review: The Professional Journal of the U.S. Army*, que remonta a sua primeira edição a 1921, e que no contexto contemporâneo destaca-se como um fórum de publicação de pesquisas e debates “para estimular o pensamento original sobre tópicos relacionados à arte e à ciência da guerra terrestre”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Para as reflexões sobre os novos ambientes de conflito referenciamos o estudo de Visacro (2011).

<sup>4</sup> Em se tratando do conceito e das ações inscritas nas relações interagências nos apoiamos na obra de Figueiredo e Xavier (2022).

<sup>5</sup> Conforme destacado em: <https://www.armyupress.army.mil/About/>

O levantamento das produções publicadas na revista focou na pesquisa digital da edição americana traduzida para o português. Na aba de busca utilizamos como descritor de pesquisa a expressão “*human dimension*”, debruçando-nos sobre artigos que comportavam este objeto, seja em seu título ou no corpo do seu conteúdo.

Como resultado da pesquisa, levantamos seis artigos produzidos entre os anos de 2010 e 2024, cujos todos os autores tinham histórico como militares do Exército americano. Para explorar os conteúdos relacionados nas produções, optamos por alocá-las em ordem cronológica, buscando destacar as ideias-chave presentes e a apropriação do conceito de dimensão humana realizada pelos autores.

O artigo intitulado “A Inteligência Emocional e o Modelo de Requisitos de Liderança do Exército”, publicado em 2010, de autoria de Gerald F. Sewell propõe uma análise crítica sobre a importância da inteligência emocional aplicada aos aspectos de liderança militar.

O autor parte da definição de liderança destacada no Manual de Campanha FM 6-22, ressaltando a limitação desta doutrina, no sentido de desenvolver uma “ênfase holística no lado emocional da liderança (...) que sustentem líderes conscientes das próprias emoções e de como elas afetam os que estão a sua volta ao executarem as missões e tarefas diárias que lhes são atribuídas.” (Sewell, 2010, p.51)

Em se tratando da dimensão humana, o artigo faz referência ao relatório *Human Dimension in Full Spectrum Operations, 2015-2024*, destacando os seus pontos fortes, mas referenciando também que “a discussão do Exército sobre a dimensão humana não aborda nem se destina a abordar a pessoa como um todo; em vez disso, baseia-se em uma visão holística de como os seres humanos funcionam em um sistema”. (Sewell, 2010, p.53)

A produção que versou sobre “o domínio humano e a necessária iniciativa do Exército dos EUA em direção às ciências sociais”, de autoria do Major Mark Herbert, publicado em 2015 focou, conforme sugere em seu título, no humano. Em uma argumentação consistente, o autor ressaltou como diante dos imperativos do Departamento de Defesa pelo desenvolvimento de ações inovadoras, a Marinha e a Força Aérea ao desenvolverem o conceito de “Combate Ar-Mar” investiram em medidas primordialmente tecnológicas.

Diferente disso e impactado pelo espectro da austeridade de recursos, segundo o autor, o componente terrestre buscou “vender uma antiga idéia em uma nova embalagem”.

Sua resposta não é nem a proposta de um complicado conceito de campanha nem uma nova série de dispendiosos programas de armas ou viaturas. Em vez disso, a ideia é concentrar-se no aspecto humano da guerra e em como, historicamente, ela continua sendo, fundamentalmente, um empreendimento humano conduzido em meio às pessoas, oriundas, em geral, de diferentes culturas, com uma constelação de complexas idiossincrasias”. (Hebert, 2015, p.85)

Considerando esta abordagem, o autor refere a necessidade de ampliar os paradigmas intelectuais para analisar o “empreendimento humano na guerra”, destacando como recurso as ciências sociais e ressaltando que essa seria uma medida importante para “ajudar a desvendar o mistério que é a violência humana, entender a dimensão humana de um determinado conflito e prever as reações comportamentais às várias linhas de ação consideradas que envolvam o emprego de ações militares”. (Hebert, 2015, p.85)

Ao analisar historicamente o emprego das ciências sociais no campo militar nos Estados Unidos, o autor conclui sobre como esse histórico de incursões evidenciou certo abismo entre grande parte da comunidade das ciências sociais e os militares na atualidade. Tendo em vista a (re) incorporar esses estudos no campo militar, Hebert (2015) se apropria do conceito de dimensão humana com foco no contexto ambiental dos conflitos e na interação entre as nações, considerando o reconhecimento do aspecto humano da guerra.

Indo ao encontro da referida produção, o artigo proposto por William Hardy e Joseph Rodman em 2016, focou nos aspectos de interação social e afetividade nas relações sociais estabelecidas entre os profissionais, destacando o impacto das descontinuidades, típicas do contexto militar, frente à substituição e/ou transferência de autoridade. Para lidar com a referida questão Hardy e Rodman (2016) referem à pesquisa-ação como instrumento, reportando como estudo de caso, a aplicabilidade deste instrumento no combate no Afeganistão.

Com relação ao conceito de dimensão humana os autores fazem referência à estratégia de dimensão humana, publicada no documento de 2015, informando que:

Para obter êxito nos componentes cognitivo e social da dimensão humana nas atuais operações, é preciso que o Exército dos EUA capacite seus militares com habilidades e ferramentas sistemáticas, que os ajudem a melhorar a forma pela qual interagem pessoalmente com parceiros essenciais. (Hardy e Rodman, 2016, p.4)

Os estudiosos focam preponderantemente no ambiente operacional, no terreno onde os militares são desdobrados, sendo indicada a necessidade de mobilizar o conhecimento dos aspectos sociais e culturais.

Direcionado pela análise dos atributos funcionais para o aprimoramento dos militares, o artigo de Marsella (2019) visa propor um enquadramento alternativo para a análise das competências para o enfrentamento dos desafios postos para o Exército. O autor fundamenta-se nos estudos de Gardner (2008) e em sua proposição da existência das cinco mentes (disciplinada, sintetizadora, criativa, respeitosa e a mente ética), que a seu ver deveriam ser mobilizadas no processo de formação e qualificação do pessoal militar e no seu emprego para o combate.

Embora o foco do Exército na dimensão cognitiva, social e física não seja errado, a vantagem do paradigma de cinco mentes de Gardner está na ajuda que ele pode nos oferecer para melhor visualizar não apenas os requisitos, mas também os resultados que queremos alcançar. O foco sugerido nas “mentes”, onde as ações, pensamentos, sentimentos e comportamentos individuais são criados, não diminui a importância dos componentes físicos (e.g., sono e aptidão física) e sociais (e.g., capacidade de trabalho em grupo). (Marsella, 2019, p.6)

Os argumentos propostos pelo autor tangenciam o conceito de dimensão humana direcionado pelo Exército americano, sobretudo fundamentado pelo que a doutrina relaciona como “os aspectos cognitivo, físico e social”, ressaltando que ainda que estes sejam um “slogan” útil, talvez sejam demasiadamente simples para descrever aquilo que, de fato, estamos tentando fazer”. (Marsella, 2019, p.2)

Retomando o aspecto da liderança, o artigo de John McDougall foca na empatia como diferencial na atuação do líder militar.

Existe alguma outra profissão que precise entender melhor a complexa dimensão humana que a militar, na qual a confiança é nossa moeda corrente e vidas dependem de nossas decisões? Como podemos esperar influenciar e motivar os diversos integrantes das organizações conjuntas, interagências, intergovernamentais e multinacionais (*joint, interagency, intergovernmental, and multinational – JIIM*) e de múltiplos componentes a cumprirem missões intrinsecamente emocionais sem primeiro aprender o que move seu comportamento? Este artigo sustenta que o líder militar da atualidade precisa entender, desenvolver e aplicar adequadamente a empatia para construir equipes coesas e tomar melhores decisões em futuros ambientes operacionais. (McDougall, 2020, p.47)

Ao utilizar a empatia como elemento de impulsão da liderança militar, o autor resgata a inclusão desta na doutrina do Exército americano, ressaltando algumas confusões identificadas não só na compreensão do conceito, mas na aplicação da empatia na atuação cotidiana dos líderes.

longe de ser “emocional”, a empatia é considerada uma ferramenta de liderança usada para obter um entendimento da dimensão humana e tomar decisões morais bem fundamentadas, que beneficiarão a organização e influenciarão de forma positiva o ambiente. (McDougall, 2020, p.51)

McDougall (2020) reconhece a empatia como um atributo (o que um líder é) e não como uma habilidade (o que um líder faz).

O último artigo analisado, de autoria de Rob Hafen foi publicado em 2024, sob o título “A arte operacional chinesa - a primazia da dimensão humana” e toma como fundamento para as análises, a obra de Sun Tzu. O autor demarca as diferenças nas estratégias de guerra entre o ocidente e o oriente, destacando a particularidade das estratégias chinesas aplicadas ao combate.

Hafen (2024) ao apropriar-se de uma obra clássica, a Arte da Guerra, sedimenta seus argumentos sobre as históricas e contemporâneas estratégias da China, considerando que “A guerra é o tao da dissimulação (...) a arte da dissimulação reside totalmente na dimensão humana e na psicologia”. (Hafen, 2024, p.60).

O autor apropria-se do conceito de dimensão humana, prioritariamente focado no ambiente operacional, localizando a particularidade do combate atual. Sendo assim conclui, a partir da análise das estratégias de dissuasão chinesa, que essas estariam focadas na “dimensão humana mediante o uso de espionagem, dissimulação, manipulação, guerra psicológica e guerra da informação” (Hafen, 2024, p.62).

As produções destacadas acima sinalizam a direção do pensamento militar americano que se apropria do conceito de dimensão humana para (re) pensar os conflitos de forma ampla que na contemporaneidade são expressos, sobremaneira a partir de aspectos subjetivos.

É importante sinalizar que se não se pode afirmar que o fator bélico deixou de existir faz-se necessário compreender que anterior ao uso de armas (digitais, de fogo ou biológicas) sustenta-se um combate mais amplo e sutil cujo principal foco e agente está representado pelo humano.

Em meio a esta particularidade vale indagar que ações de defesa seriam as prioritárias para o momento presente? Que recursos devem ser mobilizados para estruturá-las?

### **Considerações finais**

A dimensão humana destacou-se como foco da minha atenção teórica na segunda década dos anos 2000<sup>66</sup>, partindo do que naquele momento compreendíamos como humanidades em ciências militares.

No esforço de reforçar a presença e a contribuição das diferentes áreas das ciências sociais para os chamados estudos militares e de defesa, me associei a um grupo de pesquisadores dedicados a pensar o humano no contexto militar e os impactos dos conflitos e guerras, tanto para a população atingida, quanto para o pessoal militar empregado nas operações.

No escopo dessas produções convergem desde as clássicas temáticas voltadas para a identidade ou *ethos* militar, filiadas às áreas da antropologia, sociologia e educação até a psicologia organizacional, cuja atenção, focada tradicionalmente em avaliar o comportamento e os perfis funcionais, ampliou-se contemporaneamente para compreender a *performance* individual e grupal do militar e os impactos do contexto psicossocial para o seu desempenho.

Essa articulação teórica e o esforço de produção científica conservou (e ainda conserva)<sup>77</sup> desafios, haja vista que no campo teórico-científico e nas instituições militares brasileiras, a produção de conhecimento e as ações aplicadas, ainda estão fortemente calcadas em uma visão operacional dos conflitos tradicionais<sup>88</sup>.

Sendo assim, as pesquisas valorizadas são aquelas que focam na ofensiva bélica de impacto, nos equipamentos em detrimento de quem os opera, nas ações político-estratégicas em detrimento dos sujeitos que as direcionam e dos contextos socioculturais em que se processam.

No Brasil identificamos que ainda vige uma compartimentalização desta produção de conhecimento. A exemplo do que destaca Medeiros (2015), ao analisar as diferentes nomenclaturas que referenciam os estudos de defesa, em todas as diferentes definições há elementos de interdisciplinariedade que referem áreas do conhecimento, tais como teoria política, relações internacionais, sociologia, economia e administração. No entanto, segundo a autora, “os estudos de defesa pouco foram constituídos por projetos que combinam as ciências exatas a todas áreas supracitadas” (Medeiros, 2015, p.46).

<sup>66</sup> Vide o artigo Celestino, 2018.

<sup>77</sup> Vide o estudo produzido por Celestino e Freire (2023)

<sup>88</sup> Referenciamos os conflitos tradicionais em contraste aos combates contemporâneos relacionados por Lind (2004) como guerra de 4ª geração.

Até mesmo quando estudado em seu aspecto concreto o humano, representado pelo (a) militar combatente é reduzido ao corpo, nem sempre se atentando que a *performance* está relacionada a aspectos muito mais complexos do que o físico do soldado<sup>99</sup>.

O estudo do conceito de dimensão humana tal como sedimentado internacionalmente contribui para identificar que nos debates sobre defesa, o fator humano tem emergido como protagonista assim como as áreas do conhecimento focadas em seu estudo e apropriação.

Outra questão que se coloca como central é a interlocução das diferentes áreas do conhecimento que se dedicam ao estudo do humano, as quais para se adequarem ao novo conceito de dimensão humana são impelidas a atuarem de forma holística, conforme descrito nas doutrinas militares norte-americanas, as quais poderíamos relacionar também como um esforço interdisciplinar.

Neste sentido, a análise proposta no presente capítulo focada nas doutrinas estruturadas pelo Exército americano e dispostas também em suas produções teóricas aponta para o fato de que a apropriação da dimensão humana nos estudos de defesa exige um deslocamento de foco, prioridade e centralidade.

Ao destacar a complementariedade entre o individual e o grupal, os aspectos cognitivos, emocionais, morais, éticos, ambientais, culturais, a liderança, ao integrar a força de trabalho dos civis e, finalmente ao reportar a importância das relações sociais com as nações aliadas e as ações interagências, o conceito de dimensão humana expressa uma visão ampla e, certamente muito mais complexa do campo militar, dos conflitos, da guerra e do próprio soldado.

Sendo assim, ao ser aplicada aos estudos de defesa, a dimensão humana reporta a necessidade de se desenvolver uma visão ampliada sobre estas esferas (o humano e a defesa) requerendo igualmente, a ampliação dos estudos que se debruçam sobre esse campo, compreendendo que a densidade e a complexidade dos conflitos e das guerras do tempo presente exigem respostas igualmente elaboradas, que não se darão de forma estanque e muito menos isoladas.

## **Referências**

FIGUEIREDO, Thiago Abreu de; MOREIRA, Nádya Xavier. Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279-293, 11 maio 2022.

<sup>99</sup> Um esforço de análise crítica sobre este processo relacionada aos determinantes sociais da saúde militar pode ser identificado no estudo proposto por Celestino (2023).

BARROS, José D'Assunção. **Os conceitos:** seus usos nas ciências humanas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

BILMES, Linda. "The Financial Legacy of Iraq and Afghanistan: How Wartime Spending Decisions Will Constrain Future National Security Budgets." **HKS Faculty Research Working Paper Series** RWP13-006, March 2013.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro (Orgs.). **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. 4. ed. Petrópolis: Vozes; 2014. p. 295-316.

CELESTINO, Sabrina. Dimensão Humana no Exército Brasileiro: afinal do que se trata? *In*: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 10.,

FFLCH/USP São Paulo, 2018. **Anais** [...] São Paulo: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2018

CELESTINO, Sabrina. Análise qualitativa da autoimagem frente a composição corporal de militares do Exército Brasileiro. *In*: CELESTINO, Sabrina; DA CUNHA, Rafael Soares Pinheiro. **Ciência para a Saúde, a Operacionalidade e o Desporto Militar.** Curitiba: Editora CRV, 2023.

CELESTINO, Sabrina; FREIRE, Fábio Facchinetti. Human Dimension in Brazilian Army: Essay about a Disputed Concept. *In*: International Political Science Association (IPSA). **27th World Congress of Political Science Program.**

GARDNER, Howard. **Cinco mentes para o futuro.** Tradução: Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2008.

HAFEN, Rob. Arte operacional chinesa: A primazia da dimensão humana. **Military Review**, p.57, 2024.

HARDY, Wiliam e Joseph RODMAN. A Pesquisa-Ação Uma Abordagem Sistemática do Componente Social da Dimensão Humana. **Military Review**, p.3, mar./abr. 2016.

HEBERT, Mark. O Domínio Humano A Necessária Iniciativa do Exército dos EUA em Direção às Ciências Sociais. **Military Review**, p.84, jan/fev. 2015.

LIND, William S. Understanding fourth generation war. **Military Review**, p.12, Sept./Oct. 2004.

MARSELLA, Nicholas. Um Reenquadramento da Dimensão Humana Usando o Livro “Cinco Mentes para o Futuro” de Howard Gardner. **Military Review**, p.1, fev. 2019.

MCDUGALL, John. A Liderança Baseada na Empatia Entendendo a Dimensão Humana. **Military Review**, p.47, abr./jun. 2020.

MEDEIROS, S. E. Da Epistemologia dos Estudos de Defesa e os seus Campos Híbridos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 2, p. 43-55. jul./dez. 2015.

SEWELL, Gerald F. A Inteligência Emocional e o Modelo de Requisitos de Liderança do Exército. **Military Review**, p.50, mar./abr. 2010.

VISACRO, Alessandro. O Desafio da Transformação. **Military Review**, Ed. Brasileira, p. 46, mar./abr. 2011.

UNITED STATES. U.S. Army. **The U.S. Army study of the human dimension in the future 2015 – 2024**. Fort Monroe, VA: Department of the Army, Headquarters, Training and Doctrine Command, 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/178881816/US-Army-Study-of-the-Human-Dimension-in-the-Future>. Acesso em: 20 abr. 2024.

UNITED STATES. U.S. Army. **The U.S. Army human dimension concept**. Fort Monroe, VA: Department of the Army, Headquarters, Training and Doctrine Command, 2014. Disponível em: <https://www.templateroller.com/download/2188242/tradoc-pamphlet-525-3-7-the-u-s-army-human-dimension-concept.html?type=pdf&vers=main>. Acesso em: 20 abr. 2024.

UNITED STATES. Department of Defense. **Demographics: Profile of Military Community**. Washington DC: Department of Defense, 2021. Disponível em: <https://download.militaryonesource.mil/12038/MOS/Reports/s/2021-demographics-report.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

# DIVERSIDADE E FORÇAS ARMADAS: A POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA À LUZ DOS NOVOS CENÁRIOS DE GUERRA<sup>10</sup>

*André Barros de Oliveira*

*Nádia Xavier Moreira*

*Viviane Machado Caminha*

Diversity is a force multiplier. Bringing together different perspectives, experiences and identities and celebrating those differences unlocks greater problem-solving and innovation, and positively impacts the bottom line (Colbert, 2023, n.p.).

## ***Introdução***

“[...] mais que garantir a homogeneidade, [...], a necessidade de gerir a diversidade” aparece como ponto análogo aos desafios contemporâneos relacionados, tanto ao ambiente das Forças Armadas (FA), quanto ao contexto vivenciado pelas democracias ocidentais (Carreiras, 2004, p. 63). Nesse sentido, a incorporação de pessoas com deficiência (PCD), na qualidade de profissional militar, irrompe como ponto de pauta demandante de um conjunto significativo de considerações, sobretudo, em decorrência de mudanças vivenciadas na natureza do combate, assim como pelo fato de ser o risco da deficiência inerente ao cenário de conflito.

O itinerário histórico sobre pessoas com deficiência, no Brasil, permite vislumbrar que condutas associadas à assistência e reabilitação remontam a meados do século XIX, inseridas no fenômeno mais amplo de formação do Estado, quando se estabeleceram o Imperial Instituto para cegos, atual Instituto Benjamim Constant, em 1854, o Instituto para surdos e mudos, atual Instituto Nacional da Educação dos Surdos – Ines, em 1856, e o Asilo dos Inválidos da Pátria, em 1868, local de destino de ex-combatentes das guerras em defesa do território e da pátria extinto em 1976 (CAMINHA, 2023). Tem-se, oficialmente, o registro da primeira investigação sobre o universo da deficiência no Brasil, a partir de pesquisas domiciliares feitas por meio do Recenseamento Geral do Império, no âmbito da primeira operação censitária realizada no país, sob o co-

---

10. Esse capítulo é um recorte do artigo “Deficiência e Defesa: uma discussão sobre a inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas à luz dos novos cenários de guerra” (2023), requisito para conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, da Escola Superior de Defesa (ESD), acrescido de complementações oriundas do projeto de pesquisa “Participação de pessoas com deficiência nas Forças Armadas brasileiras: uma questão de direitos humanos”, desenvolvido no âmbito da linha de pesquisa 2 – Dimensão Humana dos Estudos de Defesa.

mando da Diretoria Geral de Estatística, datando do ano de 1872<sup>11</sup>. Na ocasião, descobriu-se, apenas para o município da Corte, constituído por 19 freguesias<sup>12</sup> e tido como município neutro, um total de 1.972 pessoas convivendo com deficiência, conformando um quadro de “defeitos físicos” composto por cinco categorias: “cegos, surdo-mudos, aleijados, dementes e alienados” (Recenseamento Geral do Brasil, 1872, p. 10).

No cenário de novo milênio, dados da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2011), apontaram que **um bilhão de pessoas, ou 15% da população mundial, possui algum tipo de deficiência**, sendo cerca de 785 milhões pertencentes à população economicamente ativa e 110 milhões com dificuldades consideradas severas. Ademais, avalia-se que 80% desse total vive em países em desenvolvimento e que o número de pessoas com deficiência no mundo tende a aumentar devido ao crescimento demográfico, aos avanços da medicina e ao processo de envelhecimento. Nesta perspectiva, a ONU deduziu que as pessoas com deficiência constituem a maior minoria do mundo.

No caso do Brasil, o número de pessoas com deficiência, segundo o último censo, é de 18,6 milhões (segundo trimestre de 2022), ou 8,9% da população considerada<sup>13</sup>. A proporção maior de pessoas com deficiência é encontrada na região nordeste, 10,3%, e a menor na região sudeste, 8,2%, a representação também é maior entre mulheres, 10,0%, e pessoas pretas, 9,5% (IBGE, 2022). Em termos de escolaridade, 19,5% das pessoas com deficiência são analfabetas, ante 4,1% das pessoas sem deficiência (IBGE, 2022). Segundo o editorial de

---

11. *O Recenseamento Geral do Brasil, 1872, traçou um quadro da população em relação aos “defeitos físicos” que, além do município neutro da Corte, contemplou as províncias de Alagoas (19 municípios e 28 freguesias) – 1.689 pessoas com alguma deficiência, Amazonas (7 municípios e 22 freguesias) – 205 pessoas com alguma deficiência, Bahia (72 municípios e 179 freguesias) – 8.851 pessoas com alguma deficiência, Ceará (46 municípios e 57 freguesias) – 6.973 pessoas com alguma deficiência, Espírito Santo (13 municípios e 25 freguesias) – 769 pessoas com alguma deficiência, Pará (32 municípios e 70 freguesias) – 2.434 pessoas com alguma deficiência, Parahyba do Norte (24 municípios e 38 freguesias) – 2.954 pessoas com alguma deficiência, Goyaz (26 municípios e 54 freguesias) – 2.875 pessoas com alguma deficiência, Maranhão (37 municípios e 54 freguesias) – 3.325 pessoas com alguma deficiência, Matto Grosso (09 municípios e 15 freguesias) – 860 pessoas com alguma deficiência, Minas Geraes (72 municípios e 371 freguesias) – 22.213 pessoas com alguma deficiência, Pernambuco (39 municípios e 71 freguesias) – 4.266 pessoas com alguma deficiência, Piauí (22 municípios e 27 freguesias) – 1.218 pessoas com alguma deficiência, Paraná (16 municípios e 23 freguesias) – 1.042 pessoas com alguma deficiência, Rio de Janeiro (33 municípios e 156 freguesias) – 4.399 pessoas com alguma deficiência, Rio Grande do Norte (22 municípios e 27 freguesias) – 1.319 pessoas com alguma deficiência, São Pedro do Rio Grande do Sul (28 municípios e 72 freguesias) – 3.512 pessoas com alguma deficiência, Santa Catharina (11 municípios e 38 freguesias) – 2.000 pessoas com alguma deficiência, Sergipe (24 municípios e 73 freguesias) – 1.221 pessoas com alguma deficiência e São Paulo (89 municípios e 140 freguesias) – 9.444 pessoas com alguma deficiência.*

12. *O município neutro da Corte era composto pelas freguesias de Sacramento, São José, Candelária, Santa Rita, Sant Anna, Santo Antônio, Espírito Santo, Engenho Velho, S. Christóvão, Glória, Lagoa, Campo Grande, Jacarepaguá, Ilha do Governador, Paquetá, Guaratiba, Inhaúma, Irajá e Santa Cruz.*

13. *Considerou-se pessoa com deficiência o morador de 2 anos ou mais de idade que respondeu ter muita dificuldade ou não conseguir de modo algum realizar as atividades perguntadas em ao menos um dos quesitos investigados, que envolvem dificuldades em domínios funcionais: enxergar, ouvir, andar ou subir degraus, funcionamento dos membros superiores, cognição (dificuldade para aprender, lembrar-se das coisas ou se concentrar), autocuidado e comunicação (IBGE, 2023).*

Estatísticas Sociais do IBGE, apenas 25,6% das pessoas com deficiência tinham concluído pelo menos o Ensino Médio, enquanto 57,3% das pessoas sem deficiência tinham esse nível de instrução. Quanto ao mercado de trabalho, o nível de ocupação das pessoas com deficiência foi de 26,6%, ante 60,7% das pessoas sem deficiência, sendo maior a informalidade entre pessoas com deficiência, 55,0% ante 38,7%; e menores os rendimentos, R\$ 1.860,00 ante R\$ 2.690,00 (Gomes, 2023).

O quadro descrito denota um desequilíbrio dos indicadores sociais em desfavor da pessoa com deficiência, o qual perpassa pela educação e se reflete no mercado de trabalho. Nesse sentido, sua superação demanda a atuação de políticas públicas voltadas para a inclusão e emancipação da pessoa com deficiência no contexto brasileiro. Aliás, esse é um compromisso assumido pelo Brasil perante o mundo ao ratificar a Convenção Internacional sobre os Direitos das pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que consagrou a “importância dos princípios e das diretrizes de política, contidos no Programa de Ação Mundial para as Pessoas Deficientes e nas Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência” como influente “na promoção, formulação e avaliação de políticas, planos, programas e ações em níveis nacional, regional e internacional” para possibilitar maior igualdade de oportunidades para pessoas com deficiência (Brasil, 2009). E, no artigo 27, previa a adoção de medidas de inserção desses indivíduos no mercado de trabalho, inclusive no setor público. Todavia, muito antes dessa convenção, a Constituição de 1988 já assegurava a reserva de vagas em cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência. No âmbito civil, a Lei 8.112/90 previu a reserva de até 20% das vagas oferecidas em concurso público, cujas atribuições fossem compatíveis e a Lei 8.213/91 instituiu cota nas empresas privadas, com mais de 100 empregados, para preenchimento obrigatório por reabilitados ou pessoas com deficiência. No meio militar a completa exclusão continua em vigor, tanto no recrutamento, quanto na reforma durante a carreira<sup>14</sup>. Isso pode ser superado não apenas porque a inclusão da diversidade é positiva para as FA em termos de legitimidade, mas também porque os estudos apontam a diversidade como elemento de agregação de eficiência ao segmento militar.

Partindo desses apontamentos, esse texto objetiva fomentar a discussão da possibilidade de inclusão de pessoas com deficiência nas Força Armadas, tendo em vista a perspectiva do avanço tecnológico e as mudanças advindas dos

---

14. Uma pequena alteração no Estatuto dos Militares, Lei 6.880, de 9 de dezembro de 1980, foi feita no ano de 2019, permitindo o retorno ao serviço ativo do militar reformado por incapacidade definitiva que venha a recuperar sua aptidão num prazo de 2 anos. O retorno ao serviço ativo, contudo, está condicionado à superação da incapacidade: Art. 112. O militar reformado por incapacidade definitiva que for julgado apto em inspeção de saúde por junta superior, em grau de recurso ou revisão, poderá retornar ao serviço ativo ou ser transferido para a reserva remunerada, conforme dispuser regulamentação específica.

novos cenários de guerra. É nesse contexto que se pretende debater a inclusão da pessoa com deficiência nas FA. Para isso, adota-se o conceito social da deficiência, o qual permite discutir a participação de pessoas com deficiência nas FA, enquanto instituições da sociedade, sujeitas às leis e controles próprios das democracias ocidentais (Moreira; Caminha, 2021). Essa discussão se justifica em razão do entendimento atual acerca da pessoa com deficiência e das políticas públicas voltadas para a inclusão, se constituindo também em uma forma de pensar na otimização do aproveitamento dos preciosos e escassos recursos humanos das próprias Forças, ou seja, dos militares que durante a carreira adquirem alguma lesão. O efetivo militar – ativo imprescindível para as FA - pode ser melhor gerido e até ampliado com a inclusão de pessoas com deficiência que não atendem aos requisitos tradicionais de aptidão física e mental, mas que são capazes de contribuir no mais alto nível em tarefas apropriadas. Considerando a natureza desse objetivo, adotou-se uma abordagem metodológica de cunho qualitativo, tendo como instrumento de coleta de dados a revisão da literatura, em escala nacional e internacional, bem como a análise documental.

### ***Apontamentos sobre os novos cenários de guerra e perfis de combatentes***

O fim do século XX e início do XXI, no que diz respeito à prática da guerra, foi marcado pelo afastamento da centralidade da violência física e do controle do Estado, no sentido de que este deixou de ser o único árbitro da legitimidade da violência organizada (Jayachandran, 2009). Assim como por uma nova dinâmica relacionada à guerra, desafiando o pensamento militar num contexto de inevitáveis progressos tecnológicos no campo de batalha, indicando que a força militar seria insuficiente para decidir a disputa política, conforme pensada pelo modelo tradicional (Morello, 2021).

A partir de então, tornou-se corrente o uso de termos como guerra cognitiva, guerra híbrida, guerra não convencional, assimetria, conflito irregular, dentre outros, para descrever um cenário de inserção de ameaças não estatais, mediadas fortemente pela tecnologia mais avançada disponível (Krishnan, 2022). Nessa perspectiva, Lind *et al.* (1989) propôs a progressão do paradigma da terceira para quarta geração da guerra. Isso porque houve o abandono da tática linear em prol da infiltração para contornar e colapsar forças inimigas, tendo nos blindados a maior inovação tecnológica dessa fase, ao permitir o planejamento e atuação conjunta de mobilidade terrestre e aérea (Jayachandran, 2009), em favor de um tipo de conflito caracterizado pela indistinção entre os momentos de paz ou guerra, onde a intensidade de ataques no plano cultural contra alvos civis, ofensivas contra a infraestrutura, a indústria e a estrutura

política, além de operações psicológicas, manipulação da mídia e ataques terroristas ganharam espaço, projetando poder.

Interessante notar que a existência dessa premissa no âmbito do Exército Chinês, a partir de constatações sobre ataques terroristas, financeiros, na internet, com potencial de devastação compatíveis aos de uma guerra, advogou uma mudança na natureza da guerra. Para Liang; Xiangsui (1999), a guerra eletrônica ampliou o campo de batalha indefinidamente, de forma que um ataque destrutivo poderia partir de uma central de processamento de dados ou de uma bolsa de valores. De modo semelhante, o russo Andrew Korybko (2018, p. 15) propôs que a guerra híbrida se constituiu na forma como os Estados Unidos intervêm em governos pelo mundo, desestabilizando-os por meio da sublevação da própria população. Vale destacar que “Esse modelo se inicia com a implantação de uma revolução colorida como tentativa de golpe brando, que é logo seguida por um golpe rígido, por intermédio de uma guerra não convencional, se o primeiro fracassar” (Korybko, 2018, p. 15). O autor explica que essa intervenção externa se dá, principalmente, por meio do mecanismo moderno das redes, inculcando ideias exógenas no imaginário da população com o intuito de levá-la a agir contra seu próprio seu governo, pois

Em larga escala, e com o auxílio dos novos avanços da tecnologia da informação e dos meios de comunicação, ela se transforma em uma guerra em rede e centrada em rede. O objetivo é conseguir que um grande número de pessoas faça parte da rede social do movimento de revolução colorida e espalhe a ideia da mesma forma que um vírus espalha sua infecção em um sistema biológico ou tecnológico (Korybko, 2018, p. 71-72).

A grande diferença desse novo cenário é explicada em termos de intensidade no tempo e no espaço. Sem desprezar a existência de componentes regulares e irregulares em muitas guerras ao longo da história, no fenômeno guerra híbrida, a emergência de forças ocorre de forma muito mais vigorosa no tempo e no espaço, pois não mais limitada pela questão física/geográfica.

É, ainda, digno de menção, para encerrar esse sumário levantamento sobre o tema, o apontamento feito pelo antropólogo Piero C. Leirner (2022) ao sugerir que o Brasil tem sido vítima de guerra híbrida desde 2013, por meio de operações psicológicas e culturais, com o objetivo de promover a mudança de regime político, assim como Ucrânia, Egito, Honduras e Paraguai (2022).

O conjunto de concepções apresentado, indica que, ao menos no plano teórico, há um movimento no sentido de afirmar a relevância das novas tecnologias e da atuação irregular no cenário da guerra, caracterizando um novo

paradigma. Nessa nova realidade, o peso das ameaças no campo cibernético e informacional cresceu avassaladoramente, afetando o cotidiano de diversas instituições, dentre elas as FA, ao desafiar suas capacidades, a ponto dos documentos oficiais a elas se referirem expressamente e, no caso brasileiro, colocá-las como setor de atuação estratégica do Exército.

O elemento basilar das FA, o combatente está inserido nesse contexto e, para o propósito desse artigo, uma análise do seu perfil físico é fundamental. Voltando-se a discussão para o âmbito das FA regulares e profissionais, observa-se que, apesar do desenvolvimento tecnológico indicar o inverso e parte da doutrina concordar que a guerra atual é menos física que no passado (King, 2015), houve pouca flexibilização dos requisitos físicos para recrutamento de combatentes.

A atual Diretriz para a Avaliação Física do Exército Brasileiro relaciona expressamente o treinamento físico militar, a aptidão física, a saúde e a operacionalidade da tropa, ao estabelecer como sua finalidade

Estabelecer os critérios e índices para a avaliação física no âmbito do Exército Brasileiro (EB), com base no respectivo padrão de desempenho físico individual, que orientarão o planejamento do Treinamento Físico Militar (TFM), visando a identificar e incrementar o nível de aptidão física dos militares, relacionado ao estado de saúde dos quadros, bem como a contribuir para o desenvolvimento da operacionalidade da Força (Brasil, 2022, p. 5)

Todos os militares estão obrigados ao treinamento e à avaliação, realizando “[...] o TFM e os Testes de Avaliação Física (TAF), previstos para o seu universo, durante o ano de instrução” (Brasil, 2022, p. 5)<sup>15</sup>.

A partir de um entendimento como esse, a inclusão de pessoas com deficiência nas FA torna-se muito difícil, senão impossível, já que o corpo com lesão dificilmente atingirá o mesmo desempenho que o corpo sem lesão. Entretanto, enquanto a possível queda de desempenho físico é um elemento complicador para o combate tradicional, não se pode dizer o mesmo de um cenário de guerra não convencional, no qual os campos de atuação envolvem capacidades principalmente cibernéticas e intelectuais. Atrelado a isso, tem-se que a guerra de quarta geração, a partir da ampliação de novos cenários, consolidou e expandiu a automação no âmbito das FA, permitindo o emprego do armamento à distância, tal como acontece com Aeronaves não tripuladas e carros de combate controlados remotamente, permitindo que o combatente, por meio de um artifício eletrônico, participe ativa e diretamente da batalha.

15. A avaliação física prevista na Diretriz para homens e mulheres compreende corrida, flexão de braços, abdominal supra, flexão na barra fixa e pista de obstáculos (Brasil, 2022).

Mudanças envolvendo níveis cada vez maior de automação apontam para alterações de perfil do efetivo militar. Liang e Xiangsui (1999) noticiam que a China, assim como as demais potências militares, reduziu consideravelmente seus efetivos desde o final do século passado motivados pelo incremento da tecnologia cibernética<sup>16</sup>. Além disso, a própria natureza da guerra de quarta geração, caracterizada pela indistinção entre tecnologia militar e civil, militar profissional e não militar, e pela sobreposição dos campos de batalha, induziu a mudança no perfil do combatente. Primeiro porque o meio civil já oferece combatentes para essa guerra, a exemplo dos *hackers* e *influencers*, e segundo porque são as FA que estão avançando sobre uma área tradicionalmente dominada pelos profissionais civis. À vista disso,

A era dos “fortes e valentes soldados defensores da nação” já está ultrapassada. Num mundo em que até mesmo a guerra nuclear talvez se torne um jargão militar obsoleto é bem provável que um jovem pálido e franzino, usando um par de óculos de grau, esteja mais bem preparado para ser um soldado moderno do que um jovem forte e musculoso (Liang; Xiangsui, 1999, p. 50).

Outra questão que se impõe, diz respeito ao próprio conceito de combatente, uma vez que o cenário da guerra atual deu capacidade de combate praticamente a todas as pessoas da comunidade. Num cenário onde tudo é difuso, os campos isolados de batalha não mais subsistem, os fronts estão em constante movimento e qualquer pessoa, homem ou mulher, pode ser vítima ou perpetrador da guerra (Riley, 2008). Isso inclui o público tradicionalmente excluído das forças de combate regulares, tais como idosos, crianças e pessoas com deficiência, o qual, ainda que de forma inconsciente, pode ser manipulado numa trama informacional e instigado à ação.

Portanto, defende-se a razoabilidade de se pensar que qualquer pessoa pode ser um elemento importante para o desfecho da guerra, não só porque, com todas as mudanças apontadas, todos passaram potencialmente a frequentar os campos de batalha, mas porque o campo de batalha já não se limita a regiões específicas. É nesse contexto que se inclui, também, a discussão sobre a inclusão de pessoas com deficiência no serviço ativo das FA.

### ***Pessoas com deficiência e Forças Armadas – uma realidade entre avanços e recuos***

No cenário internacional, a inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas já se configura em realidade. E, em pouco tempo, certamente tor-

16. Os números da China, divulgados em 2019, corroboram essa tendência ao revelarem um corte de 300.000 pessoas do efetivo das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que anunciam um incremento do orçamento militar (China, 2019).

nar-se-á tema a alcançar o ambiente militar nacional, circunstância que eleva esse texto a relevante contribuição.

O caso das Forças de Defesa de Israel é emblemático. O país desenvolve programas específicos para pessoas com deficiência atingindo, somente no ano de 2022, um público de 500 participantes (Ahronheim, 2021). O programa mais antigo, datado de 2001, carrega o título *Special in Uniform*, tem apoio dos Ministérios da Defesa e Educação, além de cobertura positiva da mídia e, até maio de 2024, em 16 anos de existência, atendeu a 925 soldados (Israel, 2024). Sua origem remonta a uma organização chamada *Lend a Hand to a Special Child*, que visava melhorar a qualidade de vida de crianças com deficiência, integrando-as à sociedade. Devido à valorização do serviço militar na sociedade israelense e à impossibilidade de participação dessas crianças no serviço militar, logo o programa avançou para, em parceria com o setor militar, desenvolver atividades que permitissem a esses jovens se candidatar ao serviço militar (Eastwood, 2019). O programa passou a ter início já na escola, onde se buscavam principalmente jovens com deficiência intelectual, como paralisia cerebral e aqueles inseridos no quadro do transtorno do espectro autista (TEA). Desde cedo, as crianças são ambientadas no meio militar realizando tarefas simples até alcançarem 21 anos, quando são recrutadas para o serviço militar, por um período de três anos, ao fim do que recebem suporte financeiro e ajuda para alocação no mercado de trabalho (Eastwood, 2019).

Já o programa mais recente *Ro'im Rachok (Looking ahead)*, criado em 2013, foi desenvolvido especialmente para contemplar soldados inseridos no quadro do transtorno do espectro autista (TEA), partindo da percepção de que essas pessoas possuem habilidades especiais para certas tarefas quando comparadas com outras pessoas com e sem deficiência, no caso as altas habilidades. Inicialmente, os recrutas autistas trabalhavam com análise de imagens de satélite, área muito importante no contexto da guerra tecnológica remota usada por Israel. O programa se ampliou para o recrutamento de soldados autistas nas áreas de eletrônica, manutenção de armamentos, corpo de artilharia (o qual monitora eletronicamente as fronteiras) e informática (Eastwood, 2019).

A despeito da iniciativa israelense em incluir pessoas com deficiência nas Forças Armadas, por meio de programas específicos, vale mencionar a existência de críticas que ressaltam o oferecimento de tarefas consideradas enfadonhas e pouco atraentes (concentração em alto nível de intensidade por longos períodos) pelos soldados neurotípicos. Contudo, há o reconhecimento de que a deficiência, nesse caso, foi ressignificada como capacidade militar, inquietando as distinções convencionais entre apto/inapto e capaz/incapaz (Eastwood,

2019). Naturalmente, a concretização de tais iniciativas/programas somente foi possível porque as Forças de Defesa de Israel flexibilizaram o regramento militar para atender a essas pessoas, modificando, por exemplo, o calendário de treinamento e recrutamento e ajustando o período de permanência obrigatória na base militar. Ademais, o modo como a própria carreira se organizava foi repensado, já que esses soldados dificilmente progrediriam para posições mais elevadas (Eastwood, 2019).

No cenário de inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas, o Exército Suíço também aparece como caso interessante, pois, desde 2013, deixa ao cargo de uma comissão especial de inspeção de saúde, a decisão sobre se o indivíduo com restrição médica poder prestar o serviço militar em condições especiais. Nesse caso, “o serviço militar com restrições médicas especiais tem a mesma duração que o serviço militar regular, ou seja, o número de dias a cumprir é o mesmo em ambos os casos” (Suíça, 2024). O país contempla projeto de inclusão ligado ao Centro de Competência para a Diversidade das Forças Armadas Suíças, fundado em 2019 (Paraplegie Community, 2024). Para Luc Bruttin, chefe do projeto para a diversidade das Forças Armadas suíças, é necessário “[...] tirar o máximo partido do potencial da diversidade porque esta desempenha um papel essencial para a sustentabilidade a longo prazo das Forças e para a sua atratividade para a população” (Paraplegie Community, 2024).

Avanços, nesse sentido, vêm ganhando espaço gradativamente, situação confirmada com o caso de Nouh Arhab, primeiro recruta com lesão da medula espinhal, em cadeira de rodas, na história das Forças Armadas suíças. O soldado de 21 anos atua em operações do Corpo Logístico, trabalhando em ambiente adaptado “em termos de organização, por exemplo, o seu quarto, os duches e a logística das refeições” (Paraplegie Community, 2024). Esse incremento nas FA suíças foi confirmado pelo porta voz do exército, Daniel Reist, ao sinalizar que o caso do soldado Arhab deriva de um projeto-piloto com o qual as FA pretendem incluir mais pessoas com deficiência.

Finalmente, a realidade estadunidense aponta para a possibilidade de inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas, ainda que por força de decisão judicial. Em que pese o fato de que os regulamentos do Departamento de Defesa (DoD) excluam do serviço militar uma série de condições médicas – “de pálpebras deformadas a tumores malignos e histórico de queimaduras pelo frio” –, existe a possibilidade de que, o próprio DoD, dispense quaisquer dessas condições mediante apresentação de justificativa em documentação médica (Agee; Wilson, 2021, n.p.).

Este foi o caso do Sargento Joshua Martinez, inserido no quadro do transtorno do espectro autista (TEA), no nível de altas habilidades, e síndrome de Asperger, componentes que, em geral, resultam em baixa habilidade social e comunicação prejudicada que, conforme reportagem do ano de 2022, cumpre com o direito de atuar em defesa da pátria, como fuzileiro naval. Aos 24 anos, Martinez atua em operações cibernéticas defensivas, servindo em *Camp Hansen*, em Okinawa. Entretanto, já ocupou postos como “administrador de rede a bordo do navio de assalto anfíbio USS America, ancorado na Base Naval de Sasebo, no Japão” (Agee; Wilson, 2021, n.p). “[...] foi fuzileiro naval do trimestre três vezes e oficial não comissionado do trimestre uma vez”, “[...] e, como cabo, foi chefe de rede para fuzileiros navais na Tailândia, Coreia do Sul e Filipinas, de acordo com o Corpo de Fuzileiros Navais” (Agee; Wilson, 2021, n.p).

Conforme assinalado pela presidente e CEO da *Washington Autism Alliance*, Arzu Forough, “a vida militar tende a combinar com pessoas autistas, que normalmente são focadas e trabalhadoras” (Agee; Wilson, 2021, n.p). Seu filho, no quadro do TEA, serviu à Guarda Nacional do Exército, permitindo comprovar, no cotidiano, os benefícios que a previsibilidade da vida militar, aliado ao fato de que as expectativas são bastante claras, proporcionam a pessoas inseridas no TEA, pois “elas prosperam com esse tipo de estrutura. Quanto mais previsíveis forem as coisas, melhor elas se desenvolvem” (Agee; Wilson, 2021, n.p).

Outra voz na luta pela inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas estadunidenses é a da Major da Força Aérea Rachel Reynolds, veterana da guerra no Afeganistão e recentemente diretora de operações na escola de apoio cibernético da Força Aérea, que advoga serem os recrutas não tradicionais um recurso inexplorado e potente no âmbito das missões no século XXI.

Partindo de pressupostos de que muitas missões da Força Aérea estadunidense têm pouca relação com a questão física<sup>17</sup> como, por exemplo, “pesquisa e design, inteligência, operações cibernéticas, educação militar, planejamento estratégico, aquisições, gerenciamento da cadeia de suprimentos, medicina, direito e uma infinidade de outras” (Reynolds, 2019, n.p). Seguido da premissa de que pessoas com deficiência física demonstram os mesmos atributos – sabedoria, coragem e resiliência –, que descrevem a mente de recrutas tradicionais, e não seu corpo, atrelado à uma realidade de modificações no caráter da guerra moderna, com ênfase na utilização de armas de afastamento, aeronaves não tripuladas e efeitos cibernéticos, e, finalmente, embasada no procedimento de manutenção no serviço ativo, pela apresentação de certas habilidades exclusivas,

---

17. Em termos de produção acadêmica nacional, essa questão aparece em MOREIRA, Nádia Xavier. *A construção de sentidos sobre a deficiência: uma análise a partir do habitus militar [tese]*. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social; 2015.

de militares que se tornaram deficientes, expressarem o reconhecimento, por parte da força, da possibilidade do cumprimento de missões, a autora defende mais do que a possibilidade, mas a necessidade de inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas. Para ela, “a Força Aérea é e continuará sendo a pedra angular das capacidades cibernéticas, espaciais, de poder aéreo, de guerra de drones e nucleares do país. Seus líderes devem recrutar, alistar e treinar americanos com deficiência para servir nessas funções”, posto que “o trabalho da nação é acessível a eles, e ainda não está concluído” (Reynolds, 2019, n.p).

Para Reynolds (2019), as próprias especificidades do sistema de perfil médico para o trabalho na Força Aérea (índice PULHES), destacam a programação de computadores como atividade que permitiria “defeitos ou deficiências das extremidades superiores ou inferiores” (Reynolds, 2019, n.p). Contudo, no cotidiano, persiste um cenário de contradições, posto que a Instrução 6130.03, do Departamento de Defesa, que trata de padrões médicos de alistamento e elegibilidade para o serviço militar, afirma “que condições médicas como a “ausência de um pé...[ou] mão” são desqualificantes, a menos que sejam dispensadas pelo secretário do serviço” (Reynolds, 2019, n.p).

A despeito de uma realidade de avanços e recuos em relação ao acesso de pessoas com deficiência às Forças Armadas estadunidenses, na qualidade de profissional militar, existem iniciativas de incorporação da diversidade, como a contratação para atuar em outras esferas relacionadas ao universo militar. Esse foi o caso de Christy Bowers-Brimmer, especialista em recursos humanos da *Army Civilian Career Management Activity*. O Exército é uma das instituições que marca presença na feira de empregos da *Gallaudet University*, “instituição bilíngue, diversificada e multicultural para surdos e deficientes auditivos localizada em Washington” (Hurd, 2023, n.p). Por meio dessa iniciativa, Brimmer assumiu cargo na *Washington Headquarters Services* como especialista em recursos humanos na divisão de diversidade, deficiência e recrutamento em 2021. O trabalho de apoio ao departamento militar é executado com o suporte de um intérprete que, em tempo integral, auxilia a ela e aos outros funcionários surdos<sup>18</sup>.

Por fim, a inclusão de pessoas com deficiência, na realidade das Forças Armadas dos Estados Unidos, apareceu no apontamento do assessor sênior do secretário de defesa para capital humano e diversidade, equidade e inclusão, Bishop Garrison. O artigo assinado, no ano de 2022, deixou claro que “diversidade, equidade e inclusão devem ser uma consideração ou parte de todas as decisões nas forças armadas”, uma vez que se trata de um multiplicador de for-

---

18. “O Exército [dos EUA] oferece uma ampla variedade de empregos, benefícios e salários competitivos para funcionários civis em locais em todo o mundo. Pessoas com deficiência podem ser contratadas para cargos federais de forma não competitiva por meio de um processo chamado Schedule A” (Hurd, 2023, n.p).

ças (Garamone, 2022, n.p). Segundo o autor, quando às FA “são incorporados recrutas de origens diversas, há mais pensamento inovador, mais soluções inovadoras para problemas incrivelmente complexos e complicados que o aparato de segurança nacional enfrenta [...]” (Garamone, 2022, n.p).

### ***Considerações finais***

Esse texto buscou demonstrar a importância da diversidade para o futuro das Forças Armadas, sobretudo, no que diz respeito à possibilidade de inclusão de pessoas com deficiência, posto que, enquanto instituições de Estado, mantidas e à serviço de toda sociedade, não podem ficar alheias às políticas públicas de inclusão porque, como visto, as barreiras tradicionais perdem espaço no contexto atual.

Os argumentos contrários à inclusão, calcados principalmente na ausência de capacidade de combate ou na capacidade de combate reduzida da pessoa com deficiência, já não se sustentam em face dos novos cenários de guerra, os quais permitem o uso de automação em larga escala e se dão em campos diversos, que não só o embate físico direto.

Não obstante, das reduzidas iniciativas apresentadas, no sentido da inclusão de pessoas com deficiência nas Forças Armadas, importantes lições podem ser retidas com os casos apresentados, sobretudo, a principal delas: a de que a inclusão é uma possibilidade real. O caminho da admissão da diversidade, desse modo, aponta para a necessidade de mudanças nos regimentos das Forças Armadas, com o propósito de fortalecer o sentimento nacional, fazendo constar em suas fileiras representantes da diversidade de todo o povo.

Em um cenário de avanços e recuos, no que diz respeito a essa questão, o desenvolvimento e fortalecimento dessa discussão, portanto, não encontra óbices operacionais intransponíveis. Com essa perspectiva, sugere-se que se trata de tema de investigação que demanda aprofundamento, sobretudo, na realidade brasileira, necessário, para tanto, um exame futuro das atividades hoje desenvolvidas pelas Forças Armadas que admitem a inclusão proposta, as adaptações necessárias, a visão dos gestores e comandantes militares acerca do tema, a receptividade entre o movimento político das pessoas com deficiência, dentre outros.

### ***Referências***

AGEE, Kelly; WILSON, Alex. Disabled people fight US military disqualifications to fulfill their duty to serve. **Stars and Stripes**, April 21, 2022. Dis-

ponível em: <https://www.stripes.com/theaters/us/2022-04-21/us-military--recruits-disqualifications-disabilities-autism-amputations-5752356.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

AHRONHEIM, Anna. IDF aims to recruit 500 soldiers with autism by end of 2022. **The Jerusalem Post**, 08 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.jpost.com/israel-news/idf-aims-to-recruit-500-soldiers-with-autism-by-the-end-of-2022-684354>. Acesso em: 08 mai. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **Portaria – EME/C Ex Nº 850, de 31 de agosto de 2022**. Aprova a Diretriz para a Avaliação Física do Exército Brasileiro (EB20-D-03.053). Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2022 (publicado no Boletim do Exército n. 36, de 9 de setembro de 2022). Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/11692>. Acesso em: 2 mai. 2024.

BRASIL. **Recenseamento Geral do Brasil. 1872**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=225477&view=detalhes>. Acesso em: 06 maio 2024.

CAMINHA, Viviane Machado. Participação de pessoas com deficiência nas Forças Armadas brasileiras: uma questão de direitos humanos. *In*: Simpósio Nacional de História – ANPUH Nacional, 32, 2023, Maranhão: São

Luiz. **Anais**[...]. Disponível em: [https://www.snh2023.anpuh.org/resources/anais/11/snh2023/1690204273\\_ARQUIVO\\_ef74841e9f271eb75c-68f9851baob99d.pdf](https://www.snh2023.anpuh.org/resources/anais/11/snh2023/1690204273_ARQUIVO_ef74841e9f271eb75c-68f9851baob99d.pdf). Acesso em: 08 maio 2024.

CARREIRAS, Helena. Diversidade social nas Forças Armadas: gênero e orientação sexual em perspectiva comparada. **Estado e Defesa**, Lisboa, n. 107, p. 61-88, 2004. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13813/1/Diversidade%20Social%20nas%20For%C3%A7as%20Armadas.pdf> Acesso em: 06 maio 2024.

COLBERT, Ted. A lack of diversity is a national security risk. **DefenseNews**, [s.l.], 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2023/06/19/a-lack-of-diversity-is-a-national-security-risk/>. Acesso em: 06 maio 2024.

EASTWOOD, James. Enabling militarism? The inclusion of soldiers with disabilities in the Israeli Military. **International Political Sociology**, v. 13, Issue 4, p. 430–446, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ips/olz022>. Acesso em: 07 maio 2024.

GARAMONE, Jim. Diversity, equity, inclusion are necessities in U.S. Military. **DOD News**, [s.l.], February 09, 2022. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2929658/diversity-equity-inclusion-are-necessities-in-us-military/>. Acesso em: 10 maio 2024.

GOMES, Irene. **Pessoas com deficiência têm menor acesso à educação, ao trabalho e à renda**. IBGE: Editoria Estatísticas Sociais, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda>. Acesso em: 6 maio 2024.

HURD, Christopher. People with disabilities bring diverse talent to Army. **Army News Service**, [s.l.], February 16, 2023. Disponível em: <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA737723743&sid=sitemap&v=2.1&it=r&p=E-AIM&sw=w&userGroupName=anon%7Ed1fffafe&aty=open-web-entry>. Acesso em: 10 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pessoas com Deficiência e as Desigualdades Sociais no Brasil**. Brasil: IBGE,

2022. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101964\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101964_informativo.pdf). Acesso em: 06 maio 2024.

ISRAEL. **Special in Uniform**. Jewish National Fund USA. Disponível em: <https://specialinuniform.com/>. Acesso em: 08 maio 2024.

JAYACHANDRAN, C. J. Evolution of war into the fourth generation: a historical perspective. **Claws Journal**, New Delhi, India, p. 161-183, 2009. Disponível em: [https://archive.claws.in/images/journals\\_doc/1399529147C%20J%20Jayachandran%20CJ%20Winter%202009.pdf](https://archive.claws.in/images/journals_doc/1399529147C%20J%20Jayachandran%20CJ%20Winter%202009.pdf). Acesso em: 02 maio 2024.

KING, Anthony B. A. Women in combat. **The Three Swords Magazine**, Stavanger, Norway, issue 29, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071847.2013.774634>. Acesso em: 05 maio 2024.

KORYBKO, Andrew. **Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

KRISHNAN, Armin. Fifth generation warfare, hybrid warfare, and gray zone conflict: a comparison. **Journal of Strategic Security**, v. 15, , n. 4, p. 14-31, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.15.4.2013>. Disponível em: <https://digitalcommons.usf.edu/jss/vol15/iss4/2>. Acesso em: 02 maio 2024.

LEIRNER, Piero C. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em perspectiva etnográfica**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2022.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização**. Tradução composta das edições francesas e norte-americana pela Escola de Guerra Naval (Brasil). [S. l.: s. n.], [1999?]. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/GUERRAALEMLIMITES.pdf>. Acesso em: 2 maio 2024.

LIND, William S; NIGHTENGALE, Keith; SCHMITT, John F; SUTTON, Joseph W; WILSON, Gary I. The changing face of war: into the fourth generation. **Marine Corps Gazette**, v. 73, n.10; p. 22-26, 1989. Disponível em: <http://www.mca-marines.org/files/The%20Changing%20Face%20of%20War%20-%20Into%20the%20Fourth%20Generation.pdf>. Acesso em: 2 maio 2024.

MOREIRA, Nádya Xavier; CAMINHA, Viviane Machado. A muleta e o navio: um estudo sobre a participação de pessoas com deficiência na Marinha do Brasil. In: SABRINA, Celestino; MAINENTI, Miriam Raquel Meira. (org.) **Deficiência e inclusão pelo esporte no contexto militar**. Curitiba: CRV, p. 187-205, 2021.

MORELLO, Manfredi. What can Afghanistan and Iraq teach us about the utility of force in the 21st century? **Academia Letters**, Article 2300, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20935/AL2300>. Acesso em: 2 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Informe Mundial sobre La Discapacidad**. Genebra: OMS, 2011.

PARAPLEGIE COMMUNITY. **Inclusion in the Swiss Armed Forces**. Disponível em: <https://community.paraplegie.ch/en/blog/news/inclusion-in-the-swiss-armed-forces>. Acesso em: 08 maio 2024.

REYNOLDS, Rachel. The airmen we need: Americans with disabilities in the Air Force. **War on the rocks**, April, 30, 2019. Disponível em: <https://warontherocks.com/2019/04/THE-AIRMEN-WE-NEED-AMERICANS-WITH-DISABILITIES-IN-THE-AIR-FORCE/>. Acesso em: 10 maio 2024.

RILEY, Robin L. Women and war: militarism, bodies, and the practice of gender. **Sociology Compass** v. 2, n. 4, p. 1192–1208, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2008.00132.x>. Acesso em: 04 maio 2024.

SUIÇA. **Service Militaire Avec Restrictions Médicales Particulières**. Disponível em: <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/accueil/contributions-federale/taxe-dexemption-de-lobligation-de-servir/service-militaire-avec-restrictions-medicales-particulieres.html>. Acesso em: 08 maio 2024.

# PRESENÇA MILITAR INDÍGENA: DAS GUERRAS COLONIAIS À PARTICIPAÇÃO NO EXÉRCITO BRASILEIRO

*Viviane Machado Caminha*

*Cláudia Pinheiro do Nascimento*

[...] como era (e ainda é) possível explicar tais processos sem levar em conta o protagonismo indígena? Como entendíamos a vitória e o domínio dos portugueses sobre milhares de povos guerreiros? [...] Como conseguiram dois missionários controlar centenas de índios nas aldeias coloniais? Como explicávamos essas e tantas outras questões de nossa história sem considerar o protagonismo indígena? [...] (Almeida, 2017, p. 19).

## ***Introdução***

A década de 1970, no Brasil, foi marcada por uma série de inovações em termos de abordagens temáticas, teóricas, metodológicas e conceituais no campo da História, assinalando para uma renovação que incluiu modernas perspectivas e possibilidades interpretativas que incidiram sobre ações, escolhas, interesses e dinâmicas de novos atores, dentre eles as populações indígenas. Nessa trilha, os anos 1990 se distinguem como momento de efervescência de pesquisas acadêmicas com foco nas populações indígenas como agentes da história, tendo na interdisciplinaridade, notadamente por meio da relação com a antropologia, o aspecto fundamental. Essa produção historiográfica buscou se afastar do ângulo interpretativo focado na binaridade passividade/bárbaros indômitos, resgatando esses sujeitos pelo viés da negociação, da adaptação e da resistência, por vezes subterrânea. Vale destacar que a noção de resistência subterrânea está assentada em movimentos que não estão centrados nos conflitos armados, mas que possuem uma conotação de ação ou protesto contra o poder estabelecido, manifestando-se por ritmos cotidianos, por exemplo, por meio de queixas, petições, reclamações e denúncias e, por isso, assentidos ou tolerados (Domingues, 2000).

Com isso, leituras empobrecidas e estereotipadas, carregadas de pré-conceitos, que alijaram historicamente essas populações enquanto segmentos protagonistas das vivências e relações cotidianas com as sociedades nas quais estiveram inseridas, retratando-as pela lente da força de trabalho dominada e aculturada, cederam lugar a perspectivas renovadas, afastando-se da crônica da extinção (Monteiro, 1995). Importa destacar que, no contexto de formação do Estado brasileiro, século XIX, instituições como o Instituto Histórico e Geo-

gráfico Brasileiro (IHGB) tiveram como propósito forjar uma história nacional, pautando-a em narrativas enaltecidas da conquista e colonização, com foco no heroísmo e triunfo português sob populações nativas vencidas, catequisadas e transformadas.

Esse viés permaneceu por longo tempo como escrita da história, sendo confrontada somente nos anos 1960/70, pela historiografia de cunho marxista impulsionadora da chamada história dos vencidos, que sinalizou toda a sorte de truculência e abusos sofridos pelas populações indígenas, desconstruindo o caráter heroico da colonização, que anulava o indígena enquanto agente social e reafirmava a superioridade do branco europeu. Assim, buscou-se nas narrativas e rituais dos grupamentos nativos os elementos que permitem dar conta de suas concepções relativas tanto ao choque da conquista, quanto do processo colonizador, assim como os inúmeros desdobramentos e realidades subsequentes (Boccarda, 2000).

Partindo desses apontamentos, esse texto tem por objetivo ofertar um panorama que aponta o comparecimento indígena na história militar brasileira, a partir de um recorte temporal amplo, que engloba desde capítulos de guerras e conflitos do passado colonial alcançando a contemporaneidade, com a presença destes atores engrossando as fileiras das Forças Armadas brasileiras (FA), notadamente, o Exército Brasileiro (EB), na qualidade de indivíduos com agência, exprimindo o viés de negociação e adaptação às situações colocadas por e em diferentes contextos e, assim, contribuir com interpretações renovadas sobre a atuação nativa.

À vista disso, este escrito basicamente confere destaque à atuação de tropas e combatentes indígenas em confrontos que remeteram tanto à importância do conhecimento e das práticas nativas, quanto evidenciaram processos de negociação e agência, conforme os casos da participação na expulsão francesa do Rio de Janeiro (1567), na jornada do Maranhão (1614 – 1616), na guerra dos Bárbaros (1650 – 1720), nas operações do terço de índios de Felipe Camarão, nas guerras de resistência contra os holandeses (1630 – 1654) e também contra quilombos, na presença na guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864 – 1870), bem como na II Guerra Mundial (1939 – 1945) e, finalmente, no Exército brasileiro na atualidade.

Finalmente, importa ressaltar que esse estudo partiu de uma abordagem metodológica de cunho qualitativo, dispondo de pesquisas bibliográfica e documental, como fonte de coleta de dados. Por conseguinte, a temática escolhida está relacionada aos estudos e pesquisas empreendidos na linha de pesquisa Dimensão Humana dos Estudos de Defesa, cujo objetivo é analisar os des-

dobramentos da atividade militar no cotidiano de seus membros, e em alguns casos das famílias, assim como a questão da gestão da diversidade nas Forças Armadas, conferindo destaque para a presença, na qualidade de combatentes, de grupos minorizados, embora em termos quantitativos tratem-se de segmentos expressivos em nossa sociedade, no âmbito das Forças Armadas brasileiras, encontram-se em quantitativo reduzido, conforme o caso de mulheres, do segmento LGBTQIA+, de pessoas com deficiência (PCD) e de populações indígenas.

### ***Tropas e combatentes indígenas – itinerário histórico***

Estudos (Almeida, 2003, 2010; Pompa, 2003; Carvalho Júnior, 2005; Bartolomé, 2006; Cavalcante, 2015; e Dutra; Mayorga, 2019) apontaram que, tradicionalmente, as lideranças indígenas se constituíram em personagens de destaque frente às análises empreendidas nas diferentes sociedades que se estabeleceram, dos tempos coloniais à atualidade. Cabe, contudo, destacar que tal apontamento não desconsidera a violência e desigualdade de forças entre populações indígenas e não indígenas, antes preza pelo enfoque na atuação e imposição de limites por parte daquelas.

Nessa perspectiva, importa destacar que, em termos de integração aos novos ordenamentos estabelecidos em diferentes épocas, outros sujeitos indígenas, ao dominar determinado ofício, destacaram-se e como resultado obtiveram diversos tipos de vantagens e benefícios. A experiência como pilotos, conhecedores de ilhas e furos, além de técnicas de navegação específicas ou o desempenho da atividade de guias (mateiros), com conhecimento e habilidade de localização em matas e terrenos cerrados, foram as principais atividades que conferiram destaque aos nativos, sendo seu aprendizado visto como estratégia que visava tanto à adaptação dos corpos às exigências do trabalho, quanto nos dias de hoje, para conferir destaque e projeção social por meio, por exemplo, da incorporação nas Forças Armadas.

No episódio da conquista do Rio de Janeiro, onde uma variada gama de indígenas atuou, ficou patente a existência de “uma complicada rede de interações na qual circulavam os diferentes subgrupos tupis, em um vaivém de acordos e disputas entre si e com os europeus”, onde “mudavam de lado frequentemente, conforme as circunstâncias e seus interesses, que se modificavam com as experiências do contato”, “ao invés de franceses e tamoiós de um lado e portugueses e temiminós de outro [...]. (Almeida, 2017, p. 22). A atuação dos temiminós liderados por Araribóia, decisivos na conquista da Guanabara, deve ser compreendida em função dos interesses próprios do grupo que, num cenário de embates e acordos, optou pela aliança com os portugueses assumindo, assim, “a identidade sugerida pelos novos aliados e, com certeza, mais condizente com

seus interesses naquele momento” (Almeida, 2017, p. 22). Nessa perspectiva, o processo de etnogênese, caracterizado como movimento dos próprios nativos para responder às variadas situações de desafio e violência, que “reelaboram práticas e relações culturais, políticas, econômicas e sociais, construindo, para si e para os outros, novas formas de identificação”, foi um mecanismo conscientemente utilizado nas dinâmicas coloniais (Almeida, 2017, p. 22).

Nestas dinâmicas, a atividade e experiência na arte da guerra se configurou, sem dúvida, em elemento que conferiu destaque às populações nativas. Sua caracterização como povos belicosos rendeu uma série de interpretações e percepções sobre as guerras intertribais (Métraux, 1927, 1928; Lévi-Strauss, 1942; Fernandes, 1946, 1951; Clastres, 1979; Viveiros de Castro, 1985, 2002; e Fausto, 1999, 2005), fornecendo contribuições significativas ao campo dos estudos históricos e antropológicos.

Sobre as guerras intertribais chama atenção o fato de que, no decorrer do processo colonizador, a Igreja tenha empreendido grande esforço na busca de impedir as populações nativas de praticar tais movimentações, que eram seguidas de rituais antropofágicos, como forma de combater o que se qualificava como costumes e crenças corrompidos. Assim, o olhar demonizador presente na documentação – cartas, discursos e práticas jesuítas e do governo colonial – alcançou o complexo bélico tupi, separando-o entre aqueles que tinham na guerra o objetivo de vingança em relação aos inimigos e aqueles outros que guerreavam ao lado dos portugueses, tidos como súditos leais, contribuindo com a defesa de estabelecimentos coloniais e a conquista de novas terras. Tais serviços prestados pelos indígenas, imersos em processos de negociação e agência, contribuíram para a transformação das guerras intertribais em guerra coloniais<sup>19</sup> (Fujimoto, 2016).

O envolvimento nativo nestes conflitos explica, de forma inequívoca, o êxito do projeto colonizador português no Novo Mundo. Além disso, essa atuação permitiu a muitos indígenas projeção social suficiente para ocupar espaço na estrutura aristocrática/militar, sendo, como súditos do Rei, recompensados com mercês (Fragoso, 1995). O estabelecimento de elites indígenas esteve inserido na lógica de reforço da política de elitização do mundo colonial, onde oficiais índios foram legitimados pelas Câmaras e/ou pelo próprio Rei, com a confirmação régia de patentes (Rocha, 2009). Tal lógica operou por todo o território, enraizando algumas lideranças indígenas em “círculos de dádivas, em função dos serviços prestados ao Rei (guerra de expulsão dos holandeses de São

---

19. Importa destacar que as guerras coloniais também devem ser percebidas como fenômenos que ocasionaram a reconfiguração identitária de grupamentos indígenas pós-colonização (Monteiro, 2001; Fausto, 2001; Silva, 2019).

Luis e embates contra índios de corso)”, principais e oficiais militares rumavam à Corte demandando hábitos e comendas das Ordens Militares (Rocha, 2009, p. 64). Dentre os serviços prestados por estes oficiais índios à Coroa portuguesa em terras coloniais destacaram-se a condução de índios dos aldeamentos para o chamado serviço ordinário, bem como a apreensão de grupamentos indígenas rivais, transporte por rios e matas, atividades nos fortins, fortificações e de defesa, conforme o avanço da empresa colonial.

A política dos aldeamentos, na concepção religiosa, representou a criação de um território cristão e teve por objetivo fornecer subsídios concretos para a atuação dos jesuítas, intencionando apagar a identidade nativa a partir da promoção da desterritorialização dessas populações. As populações nativas não eram coagidas a ir, tampouco, a permanecer; deslocavam-se para os aldeamentos a partir das chamadas proposta de descimento, que incluíam presentes e promessas de vantagens, sem alusão ao sistema de trabalho, mas também processos de negociação e reivindicações por parte dos indígenas. Ainda que concebidos como instrumentos colonizadores, estes espaços acabaram por se consolidar também como espaços dos índios, onde novas relações foram tecidas a partir da vivência de situações permeadas por diferentes significados e expectativas (Caminha, 2010).

Dessa forma, indígenas como os principais, nomenclatura utilizada para identificar as lideranças indígenas dentre as diversas etnias encontradas e regiões alcançadas (Fernandes, 1970; Domingues, 2000 e Carvalho Júnior, 2005), Lázaro de Vasconcelos e Manuel Pereira da Silva foram, em 1767, promovidos respectivamente a mestre de campo - patente de oficial superior responsável pelo comando do terço de infantaria, cujos homens estavam submetidos a regulamentos disciplinares e remunerados pela Fazenda real, hoje equivalente ao posto de Coronel (Rocha, 2009). O terço constituía os Corpos Regulares (Tropa paga ou de Linha), parte da estrutura militar portuguesa transferida para o Novo Mundo, que junto das Milícias (Corpos de Auxiliares) e Ordenanças (paisanos armados) compunham a tipologia das forças responsáveis pela defesa (Sodré, 1979), bem como Luis de Miranda, “de nação Aruã, alçado por carta patente, à sargento mor” - patente de oficial superior responsável pelo adestramento das companhias de ordenanças, correspondente atualmente ao posto de Major (Mello, 2002) -, “de tropa militar formada na aldeia de São José do Igarapé grande” (Rocha, 2009, p. 76).

Ademais, no capítulo da história colonial conhecido como Guerra dos Bárbaros, série de conflitos entre luso-brasileiros e tapuias em função da expansão da empresa colonial para o interior do nordeste, entre fins do século XVII e inícios do XVIII, as populações indígenas atuaram tanto como oponentes, apro-

veitando o contato com os holandeses para reforçar sua estrutura bélica com armamentos, quanto ao lado das forças militares luso-brasileiras, compondo o terço dos índios e empregando táticas nativas de combate estranhas a tradição do Velho Mundo<sup>20</sup>. Nesse cenário, a experiência colonial desenvolveu a guerra brasílica, que “diferia das técnicas científicas de guerra” pelo “uso dos índios, e de sua arte militar” (Puntoni, 2004, p. 49). “A presença do indígena era constante e acabava, pela sua adequação ao meio e às técnicas necessárias, conferindo o caráter das atividades militares”, [...] organizando “companhias” chefiadas pelo capitão da aldeia ou capitão da nação” (Puntoni, 2004, p. 49). Criou-se assim uma estrutura de agência indígena, que valorizava a guerra irregular “liderada por um tipo específico de comandantes, os práticos do sertão – homens com experiência militar nos espaços para além da colonização –, e que se adaptava os saberes dos comandantes indígenas” (Silva, 2019, p. 79).

A presença de guerreiros indígenas flecheiros foi uma constante nas guerras coloniais. Ademais, o uso de táticas de emboscada, a partir de ataques súbitos e ágeis feitos com armas leves, amiúde à noite e valendo-se de bom conhecimento do território e da vegetação para alimentação da tropa, assim como o manejo de mosquetes, cavalos, armadilhas e falsas retiradas, acabou por determinar o êxito e importância militar desses agentes, contribuindo decisivamente para a adaptação das práticas tradicionais de combate. Para Silva (2019, p. 82), “os indícios percebidos nas descrições desses episódios sugerem a existência de um complexo estratégico, comum às culturas bélicas de nações como os Tarairiú, os Paiaia e os Aimoré”, calcado na “velocidade e surpresa, e que se chocava com os princípios militares da Europa seiscentista, então fundamentados em disciplina e peso numérico”.

Antes mesmo dos exemplos acima de emprego de contingentes indígenas na estrutura militar do mundo colonial, encontramos-os na campanha de expulsão dos franceses do Maranhão e Grão-Pará (1614 e 1616) – todo o imenso território localizado “entre a Capitania do Ceará e as terras castelhanas, correspondente mais ou menos ao que denominamos hoje Amazônia Legal” (Cardoso, 2013, p. 144) –, também denominado Atlântico equinocial. Na jornada do Maranhão, a participação nativa foi decisiva para a sobrevivência material da tropa, a partir do apoio prestado com o “transporte fluvial e terrestre; na intermediação junto a outros grupos nativos; e nas escaramuças contra os regimentos franceses”, além do suporte dos flecheiros, que somavam “um total de 1.000 indivíduos”, sendo “234 oriundos da fortaleza do Rio Grande, liderados por 12 principais de diferentes nações”, conforme o censo de 28 de agosto de

---

20. *Tapuias é a denominação tupi para grupos inimigos que não possuem unidade linguística e cultural, tais como kariris, janduis, paiaucas, canindés, surucus, icós e tocarubas (Vainfas, 2001).*

1614 (Cardoso, 2013, p. 156). No mês seguinte, um segundo censo informava que 220 guerreiros, provavelmente de nação Tabajara, foram reunidos no Ceará (Cardoso, 2013, p. 157). E que, na armada que saía de Pernambuco, em 1615, o quantitativo indígena, “na comparação com jornadas semelhantes, o número de guerreiros indígenas era quase sempre bem superior à quantidade de combatentes brancos” (Cardoso, 2013, p. 158).

Nessa conjuntura, é imprescindível mencionar o terço de Felipe Camarão – agraciado por Felipe III de Portugal com “o hábito de cavaleiro da Ordem de Cristo, o direito de usar o título de dom e brasão de armas, com soldo de capitão mor dos índios e tença de 40 mil réis”, por sua atuação na composição das tropas luso-brasileiras na defesa do território contra os holandeses (Vainfas, 2001, p. 255) – ou terço dos índios de Pernambuco, que ganhou destaque nos embates contra os holandeses nas guerras de resistência (1630 – 1654). Destacamos a evidência do terço na primeira Batalha de Guararapes (1648), pelo auxílio prestado a André Vidal de Negreiros, com tropa constituída por Potiguares, Tabajaras e Caetés, lançando mão de técnicas de emboscada e flecheiros. Conforme relato do padre Manoel Gonçalves, a extensão do poder de Felipe Camarão poderia ser mensurada pelo apoio que tinha “da aldeia dos Rodela aos Mopebu no Maranhão” (Elias, 2005, p. 142). Digno de nota é também a participação desse terço indígena no contexto dos conflitos contra o quilombo dos Palmares, no período que abrange de 1660 a 1695, com os afamados flecheiros (Ennes, 1938; Alves Filho, 2008).

Extrapolando a estrutura militar colonial, a presença e agência das populações indígenas é encontrada no contexto do Império brasileiro, período marcado por antagonismos e choques derivados do processo de centralização de poder, próprio do cenário de formação do Estado. Como exemplo, evocamos o conflito bélico que opôs a Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai) e o Paraguai, comumente denominado Guerra do Paraguai (1864 – 1870). Não obstante os esforços da historiografia de cunho revisionista (Pomer, 1979, 1980; Chiavenatto, 1983) e neorevisionista (Salles, 1990; Doratioto, 1991, 2022), com abordagens de cunho militar, político e econômico do conflito, a participação de indígenas passou ao largo, vindo a se configurar em pauta a partir de fins da década de 1990 e, sobretudo, nas últimas três décadas (Vargas, 2003, 2005; Marques, 2006; Oliveira; Pereira, 2007; Lopes, 2008; Esselin; Ferreira Vargas, 2015).

Nesse horizonte, considerar as peculiaridades que revestiram as relações estabelecidas entre as populações indígenas e o poder imperial torna-se imprescindível. Sobretudo, em região de fronteira, conforme o caso do Mato Grosso, posto que, não raras vezes, foram os representantes do poder formalmente es-

tabelecido que demandaram serviços e habilidades nativas, tanto na movimentação cotidiana, quanto no compasso dos conflitos que ocorriam.

A situação da província do Mato Grosso encontrava-se marcada pela “decadência econômica; a crise da mineração com o esgotamento dos veios auríferos e diamantíferos levava ao deslocamento e à desmobilização de capitais e mão de obra escravizada para regiões mais prósperas”, traduzindo um cotidiano de dificuldades de comunicação, transporte, abastecimento e gente (Esselin; Ferreira Vargas, 2015, p. 370). Por meio da criação da Diretoria Geral dos Índios (1845), o Império intencionou, a um só tempo, “o aceleração do processo de conversão dos nativos em homens “civilizados e produtivos”, e o abastecimento das áreas fronteiriças, promovendo a ocupação do território, a partir do estreitando das relações entre grupamentos indígenas, colonos e militares (Vargas, 2015, p. 369).

Em uma região caracterizada pela presença dos Terena-Guaná, Kikinai, Laiana, Guaicuru-Paiaguá, Kadiweu, Beaqueu, Cotogueas, Enima, Kaiapó, Guaicurus-Paiaguá, Bororo-Coroado, Cabeçais, Apiacás e Guaraíes, a política de aldeamentos corporificava um propósito estratégico ao estabelecer núcleos populacionais produtores de gêneros alimentícios, como aqueles nas proximidades do Forte Coimbra, da Vila (Presídio) de Miranda, na cidade de Cuiabá, de Albuquerque, em Corumbá, conforme as missões capuchinhas de Nossa Senhora do Bom Conselho e Nossa Senhora da Misericórdia. Além dos estabelecimentos oficiais, o panorama geográfico da região, composto por diversas aldeias indígenas, se constituiu em ambiente revelador de um cotidiano, por um lado, marcado por intensas relações comerciais, “onde permutavam cavalos e algumas cordas e outras obras de embria, por aguardente, machadinhas, facas, pano de algodão, fitas, chitas, baetas e prato para canudos com que fazem enfeites” (Lopes, 2008, p. 100). E, por outro, assolado pelas “correrias” (ataques) indígenas, assombrando colonos e comprometendo o projeto do Império.

É de suma importância pontuar que os assaltos promovidos pelas populações nativas não se configuraram somente em entraves para o projeto de expansão territorial do poder central, pois também “serviam de obstáculos para qualquer um que ali transitasse, e isso inclui, obviamente, os paraguaios quando da invasão ao território brasileiro por ocasião da guerra”, ou seja, os indígenas “ao defenderem seus interesses, poderiam também estar defendendo os interesses do Império brasileiro” (Marques, 2006, p. 4). Assim, em 1864, após a invasão das colunas paraguaias Barrios e Resquin, ao sul da província do Mato Grosso, a pouca resistência encontrada foi oferecida quase tão somente por nativos da região.

É sabido que, desde que os primeiros combates travados, populações indígenas atuaram, “por conta própria ou comandados por algum oficial do exército imperial”, emboscando soldados paraguaios, como tradutores, na função de guias, no fornecimento de informações desconhecidas pelas autoridades governamentais e militares sobre o terreno e utilização de recursos ambientais, monitorando por entre matas e rios, revelando o contingente de soldados e navios e impondo resistência armada (Esselin; Ferreira Vargas, 2015, p. 376).

Em um cenário marcado pela carência de colonos e militares, o recrutamento nativo para engrossar as fileiras do exército imperial veio acompanhado “da oferta de presentes e promessas de concessão de terras, além de uma verdadeira cruzada nacional de voluntariamento” (Lopes, 2008, p. 95). Na Serra de Maracaju, que concentrou refugiados da Vila de Miranda e aldeias vizinhas, oficiais da força expedicionária promoveram um alistamento para recrutar as populações nativas onde compareceram “duzentos e dezesseis terenas, trinta e nove kinikinaus, e vinte laianas. Os Guaicuru, através do seu capitão Nadô, firmaram compromisso de se juntarem com todos os seus guerreiros ao Exército imperial” (Taunay, 1929, p. 130 *apud* Esselin; Ferreira Vargas, 2015, p. 376). Também os Guaná, Mbayá-Guaiacuru e Kadiweu tiveram uma atuação dinâmica no conflito.

O reconhecimento da atuação indígena na guerra se fez por meio de registros em documentos oficiais e diários de campo, que destacaram a capacidade de lideranças como, por exemplo, a do índio Pacalalá, a confiança e energia das decisões do principal da antiga aldeia Pirainha, o terena capitão José Pedro, a coragem frente ao inimigo, bem como a concessão de patentes militares, alçando muitas lideranças indígenas ao posto de alferes (tenente), embora a distribuição de patentes militares aos nativos tenha sido uma política anterior ao conflito. A valorização de títulos militares pelos indígenas, no cenário pós-guerra, é compreendida como mecanismo de adaptação e agência empregado, sobretudo, em situações de recurso de reversão do acesso aos antigos territórios que, abandonados em função da dinâmica do conflito, foram entregues a fazendeiros recém-chegados à região. Nas audiências solicitadas junto ao presidente da província compareciam em trajes militares, revestidos pela simbologia dos direitos traduzidos pelas insígnias e farda. Contudo, o processo de desterritorialização, fruto da participação Terena, incorporada à Guarda Nacional por ocasião da Guerra do Paraguai, transformou-se em pendência judicial que atravessou o tempo, chegando ao século XXI, reforçando nessa população a noção de uma reciprocidade negativa.

Não obstante, o comparecimento indígena nos diversos capítulos da história militar brasileira não se limitou aos exemplos até aqui explicitados. Adentrando o período republicano, estudos (Ferreira, 2000; Costa, 2012; Greco, 2015; Cezar, 2017) apontaram para a presença de indígenas febianos compondo fileiras nas campanhas da Itália, questão pouco explorada pela historiografia comprometida com a atuação brasileira na II Guerra Mundial (1939 – 1945) (Farias, 1981; Barbosa, 1985; Ferraz, 2003, 2004, 2005; Maximiano, 2004, 2005; dentre outros)<sup>21</sup>.

Criada em 1943, a Força Expedicionária Brasileira (FEB), que atuou por meio da 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária (1ª DIE), sob o comando do General de Divisão Mascarenhas de Moraes, subordinada ao V Exército Americano, desembarcou em solo europeu, em 1944, com um efetivo “de 25.334 homens, dos quais 15.096 em unidades efetivamente combatentes”, constituindo o único contingente militar de toda América Latina (Ferraz, 2004, p. 369). O perfil combatente revelou que 56,2% saíram de zonas urbanas e, em termos de educação formal, 69,7% tinham o primário completo, 23,3% o secundário e 7% o superior (Costa, 2012). Sobre a composição social da tropa, Maximiano (2004, p. 347) e Ferraz (2004, p. 369) revelaram, respectivamente, que “entre os soldados havia um feirante, um alfaiate, um professor de matemática, pequenos agricultores, lavradores, funcionários públicos, operários e empregados do comércio”, além de que “padrinhos” poderosos conseguiam a dispensa de seus protegidos, ou pelo menos o remanejamento deles para unidades não-expedicionárias”. Conforme Ferraz (2004, p. 369), na própria instituição militar, “cuja razão profissional de existência era a preparação para uma eventual guerra, foi comum praças e oficiais regulares escaparem da guerra através dos mesmos expedientes clientelistas do meio civil”. O processo de convocação e recrutamento inicialmente priorizou aqueles que haviam dado baixa há pouco tempo, seguindo a lógica de que “o pouco treinamento ao qual os soldados estariam submetidos seria compensado por sua “experiência” nas fileiras militares de todo o país” (Costa, 2012, p. 457). As inspeções de saúde para a FEB (107.609 indivíduos), ocorridas nas 10 regiões militares do país, apresentaram elevados índices de exclusão, sendo necessário relaxar os padrões “para compensar o fluxo de transferências e evasão de praças e oficiais, que causou claros nas fileiras das unidades expedicionárias antes do embarque para além-mar” (Maximiano, 2004, p. 346).

Grande parte dos estudos sobre a FEB estão voltados para o protagonismo dos que estiveram na linha de frente dos combates travados. Todavia, faz-se necessário lançar luz sobre indígenas Terena, Kadiwéu e Kinikino convocados, em 1943, por terem prestado serviço militar no 9º Batalhão de Engenharia de

---

21. Para um panorama mais completo ver Ferraz (2016).

Combate (9º BECmb), em Aquidauana. Esses indígenas, no teatro de operações, proveram os aliados com atividades logísticas como o engajamento “em combate no Vale do Rio Arno, lançando uma ponte tipo Bailey, a fim de garantir a mobilidade das tropas Aliadas naquela operação”, e assegurar acesso “até a região de Monte Castelo, realizando a manutenção de estradas e abertura de passagens em campos de minas, garantindo o sucesso da ofensiva desprendida contra o inimigo” (Brasil, s/d *apud* Cezar, 2017, p. 15).

Os registros sobre os indígenas febianos identificaram conhecimentos militares adquiridos durante o período em que serviram ao exército, conforme os casos dos terenas Aurélio Jorge, da Aldeia Buriti, que trabalhou “na construção e na reparação de estradas e pontes” e Dionísio Lulu, da Aldeia Ipegue, “que seguiu para guerra junto com seus companheiros de farda como sapador mineiro” (Verde-Oliva, 2015, p. 66). Ao lado destes seguiram outros terenas da Aldeia Bananal, como Leão Vicente, Irineu Mamede, Honorato Rondon, Antônio Avelino da Silva, Pedro Belizário Pereira, Natalino Cardoso, da mesma forma que Venceslau Ribeiro, de Nioaque, Olímpio de Miranda, Rafael Dias, da Aldeia Limão Verde, Otávio, índio Kadiwéu, e Antônio da Silva, Dionísio Dulce e Leão Vicente, da Aldeia Água Branca (Verde-Oliva, 2015).

A preparação para a guerra contou com um ano de treinamento em Aquidauana, no Mato Grosso do Sul, e mais quatro meses na cidade de Entre Rios, em Minas Gerais. Antes do embarque “os Terena fizeram o ritual da “pajelança”, ou seja, invocaram o “xamã”, o protetor, o guia que faz previsão sobre onde está o inimigo e protege seus invocadores” (Verde-Oliva, 2015, p.66). Encorajados também pelo brado “Vucápanavo Brasil” (“Para Frente Brasil”), os indígenas febianos suportaram uma rotina de frio, fome e medo no *front* e, em alguns casos, sucumbiram a ela, como “outros dois índios Kinikinao, da Aldeia de Lalima, [que] foram mortos e não identificados até então” (Ferreira, 2000, n.p).

Vale mencionar o registro de que “todos os Terenas que foram para a Itália voltaram com sequelas”, sendo Wagner Lulu o retrato de um homem “que pouco falava sobre a guerra” e comumente era visto na Aldeia “[...] na sombra das árvores, chorando, lembrando a guerra e os amigos que perdera”, resultado da síndrome do estresse pós-traumático (“neurose de guerra”), originado mais pelas condições do *front* do que pela instabilidade mental (Verde-Oliva, 2015, p. 65 – 66).

Com o fim do conflito, o retorno à pátria abriu um novo *front* no recomeço dos febianos, traduzido na luta pela memória. Nesse sentido, pulularam registros sobre as experiências da guerra em forma de memórias, diários e entrevistas – orais e escritas. Dos lugares de memória (Nora, 1984), o túmulo do Terena

Irineu Mamede, localizado no cemitério indígena da Aldeia Água Branca, na comunidade Ipegue - MS, expressou com clareza a significação, a um só tempo, do sentido individual e coletivo de ter sido indígena febiano. Este, trazia “na parte frontal dois distintivos da FEB, a cobra fumando e, no alto, uma placa em metal com uma faixa nas cores amarelo e verde”, com a seguinte inscrição “Irineu Mamede – lutou na Segunda Guerra Mundial, brilhou na região de Monte Castelo e Montese e em todo o território italiano” (Verde-Oliva, 2015, p. 67).

Outro recurso empregado para manutenção da recordação da singular campanha militar do Brasil no século XX, e que merece estudo aprofundado, foram as associações de ex-combatentes fundadas pelo país, que além de locus de convivência social e direcionamento, se constituíram em verdadeiros alicerces de memória, verdadeiros pontos de resistência de um capítulo de nossa história militar que se nega ao esquecimento.

Complementando a abordagem proposta, enfim destacamos a participação indígena nas Forças Armadas em nossos dias, notadamente compondo fileiras no Exército Brasileiro, circunstância amplamente testemunhada no último ano, durante solenidade em comemoração à Independência do país. A ocasião fez notar a apresentação de um grupamento indígena, composto por soldados homens e mulheres, que em diferentes línguas nativas saudou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Indígenas [...], 2023). Esse episódio trouxe visibilidade para a fração de soldados indígenas que servem, sobretudo, em Pelotões Especiais de Fronteira (PEF), fixados em grande parte na região norte do país, como forma de garantir a presença do Estado nas bordas fronteiriças, resguardando interesses nacionais e nossa soberania.

O ingresso de indígenas nas Forças Armadas ocorre por meio “do serviço militar obrigatório, pelos quadros de oficiais e sargentos técnicos temporários ou pelos diversos concursos de admissão nas diferentes carreiras militares”, sendo o Comando Militar da Amazônia (CMA), órgão responsável pelo preparo e emprego da força terrestre na Amazônia Ocidental, que compreende os estados do Acre, Amazonas, Roraima e Rondônia, o local de concentração desse público (Franchi; Pinheiro, Sant`Ana Junior, 2024, p. iii). Baré, Macuxi, Tukano, Wapichana, Tikuna, Kokama, Arapaço, Dessano, Tariano, Koripako, Parintintin e Tuyuka, Yanomami representam algumas das 31 etnias presentes no CMA, de acordo com dados referentes ao período 2019 - 2023, conformando um total de 1196 soldados indígenas provenientes de localidades com maior presença de populações tradicionais (Franchi; Pinheiro, Sant`Ana Junior, 2024, p. iii).

A presença indígena nas unidades militares de fronteira, na qualidade de profissional militar, é concebida como vantagem tática, uma vez que a perícia

nativa sobre o terreno, os recursos ambientais da selva e o domínio da língua são os elementos requeridos no emprego como batedores em missões de reconhecimento, líderes de patrulha e no elo com a comunidade local, seja pela exigência do apoio social às comunidades no trato cotidiano, assim como pela minimização e gerenciamento de conflitos. A experiência advinda do universo cultural indígena foi fator creditado como fundamental no desfecho da Operação Traíra (1991), tida como uma considerável ação decorrente de conflito fronteiriço na região amazônica. Em resposta à morte de militares, em função da ação de guerrilha promovida pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ao destacamento Traíra, militares da etnia Tukano foram reconhecidos como os responsáveis por rastrear as margens do rio, encontrando a trilha que levava ao acampamento dos guerrilheiros, fato que permitiu a recuperação de parte do material que havia sido roubado.

Na perspectiva militar, o comparecimento indígena aparece como elemento de “segurança emocional, física e tática, mesmo para os comandantes com cursos de guerra na selva”, tornando-os imprescindíveis pela atribuição do papel de mediadores culturais, agentes capazes de minimizar as diferenças entre universos culturais distintos como a cultura militar e a indígena (Okasawara, 2023, p. 47). Nesse contexto, importa ressaltar que, a despeito da existência de documentos normativos versando sobre a relação entre as FA, o Exército e as comunidades indígenas – Portaria nº 983/DPE/SPE- AI/MD, de 17 de outubro de 2003 e a Portaria – EME/C Ex nº 946, de 16 de janeiro de 2023 – e da presença de militares indígenas se configurar em orientação na formação dos contingentes da força terrestre, vigora, na prática, a ausência de “instrução escrita sobre o uso das capacidades dos soldados indígenas das unidades. Embora, tenentes, comandantes dos PEF sejam “[...] informados pelos componentes dos PEF, das habilidades, qualidades e informações necessárias de seus componentes, na troca de comando” (Okasawara, 2023, p. 47), ainda faltam instrução específica ou disciplinas que abordassem os contextos culturais, fenomenológicos ou linguísticos das etnias indígenas” (Okasawara, 2023, p. 41 – 42).

Ponto que merece atenção na relação FA e inserção de indígenas diz respeito ao componente do risco de interpretações relacionadas à ideia de racismo biológico, tanto pela expectativa do estereótipo desses como guerreiros naturais ou pela ideia do compartilhamento de saberes, reduzindo a relação tanto à perspectiva da troca de conhecimento, quanto ao estabelecimento de uma maior distinção de classes, caracterizada pela diferença de patentes e valores recebidos pelo ofício desempenhado (Moreira; Caminha; Nascimento, 2024). Em outro dado desse viés, Cavalcante; Catelan (SBT News, 2024) ressaltaram a utilização de categorias tidas como impróprias de cor e raça pelo Exército.

Contrariando o modelo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Estatuto de Igualdade Racial e mascarando o quantitativo total de negros e indígenas em seu contingente pelo uso das nomenclaturas “branca”, “morena”, “parda”, “parda clara”, “parda escura” e “preta”, a força deixa de fornecer informações que possam mensurar desigualdades, o que se configura em equívoco, sobretudo, se levarmos em consideração que as FA pretendem representar o país como nação.

Por fim, é digno de nota, destacar que o recurso a militares indígenas não é uma característica exclusiva das Forças Armadas brasileiras, sendo encontrados exemplos em diversos países no cenário contemporâneo. Os Estados Unidos registram essa participação nas duas Guerras Mundiais, com atuação destacada de 29 indígenas da etnia Navajo pertencentes ao corpo de Fuzileiros Navais que, no turbilhão da II Guerra, compuseram um código de comunicação que atribuiu a palavras da língua nativa, reconhecida tanto pela complexidade, quanto pelo fato de não haver registro escrito, frases e comandos militares específicos, elemento que impediu sua decodificação por interceptações inimigas, garantindo a vitória na batalha de *Iwo Jima* contra o Japão (Nez; Avila, 2011). No mesmo contexto das Guerras Mundiais, homens e mulheres indígenas compuseram as Forças Armadas australianas e, a partir da década de 1980, foram estabelecidas unidades de vigilância do exército, no intuito de lançar mão de conhecimentos tradicionais dos grupamentos indígenas do Norte, para maiores efeitos de defesa (Riseman; Sheffield, 2019).

O Canadá, com o *Royal Military College of Canada* (RMC), localizado no território tradicional dos povos Haudenosaunee, Anishinaabe e Huron-Wendat, e que inclui entre o público estudantil muitas nações indígenas da chamada Turtle Island, oferta o programa *Indigenous Leadership Opportunity Year* (ILOY), voltado para alunos de herança indígena que, durante todo o ano letivo, são inscritos como oficiais cadetes das Forças Armadas do Canadá, recebendo treinamento militar. O RMC também abriga o *Indigenous Knowledge and Learning Working Group* (IKLWG), voltado para a formação de lideranças sensíveis aos esforços no avanço da diversidade e inclusão na sociedade, o que inclui futuros líderes que aspiram as Forças Armadas.

No contexto sul-americano, a Colômbia se destaca como a única escola de formação militar indígena – *La Escuela de Iwias* (1992) – composta por jovens das etnias Shuar, Quichua e Huaorani, responsável pela formação, aperfeiçoamento e capacitação do soldado nativo nos aspectos tático, pedagógico, humanístico e cultural, em dois anos. Sua grade curricular contempla disciplinas como Direitos Humanos e Cultura Ancestral Indígena, o que sinaliza atenção para os desafios representados pela interculturalidade (Bravo; Cevallos, 2020).

## ***Considerações finais***

Procuramos nessas breves linhas esboçar a presença de grupamentos indígenas na história militar brasileira, partindo de uma perspectiva que destacou sua agência nos processos históricos vivenciados, desde tempos coloniais aos nossos dias.

Em que pesem os diferentes recortes temporais, na perspectiva da nova história militar, é digno fazermos referência às ausências de registros detalhados sobre a diversidade de grupamentos nativos que contribuíram, na qualidade de protagonistas, com a escrita de nossa história. Intérpretes em uma série de episódios, essas populações, até o momento, não foram enxergadas pela lente do reconhecimento que mereciam. Nos registros de conflitos como, por exemplo, a jornada do Maranhão, as Guerras dos Bárbaros e do Paraguai, a II Guerra Mundial, e a presença atual no Exército brasileiro, tais agentes ora foram silenciados, ora não dignos de notas e observações minuciosas, muito provavelmente em função de perdurar uma visão que os entendeu enquanto categorias inferiorizadas. Também, talvez pelo receio de que registros detalhados pudessem gerar direitos e benefícios a grupos historicamente lesados pelas estruturas do poder, e que apenas recentemente tem ocupado espaços, sobretudo, no cenário político e social, em suas reivindicações.

Do exposto, fica clara a participação e relevância de atores indígenas na estrutura militar, do mundo colonial aos nossos dias. Longe dessa presença poder ser atribuída unicamente em função da expressão numérica, ressaltamos que sua significância pode ser também traduzida pelo conhecimento de meios de sobrevivência e armamentos às estratégias empregadas no contexto de teatros de operações multiformes, comunicando uma profunda relação entre agência indígena e organização militar.

## ***Referências***

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. A atuação dos indígenas na História do Brasil: revisões historiográficas. **Revista Brasileira de História**, v. 37, n. 75, p. 17-38, 2017.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Os índios na História do Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

ALVES FILHO, Ivan. **Memorial dos Palmares**. 2. ed. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, Editorial Abaré, 2008.

BARBOSA, João Felipe Sampaio. Regresso e desmobilização da FEB: problemas e consequências. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, ano 71, n. 719, mai./jun. 1985.

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. As Etnogêneses: Velhos Atores e Novos Papéis no Cenário Cultural e Político. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, Apr. 2006.

BOCCARA, Guillaume. Mundos Nuevos en las Fronteras del Nuevo Mundo: Relectura de los Procesos Coloniales de Etnogénesis, Etnificación Y Mestizaje em Tiempos de Globalización. **Mundo Nuevo Nuevos Mundos**, Paris, p. 1-56, jun. 2000.

BRAVO, Kléver Antonio; CEVALLOS, Fanny Lucía. Iwias: Escuela de Soldados Nativos de la Amazonía Ecuatoriana, un Modelo de Educación Militar Intercultural. **Regional Insights**, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, n. 3, June 2020

CAMINHA, Viviane Machado. **Arte e missão**: o teatro de conversão na América portuguesa. 2010. 111f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Faculdade de Formação de Professores, Rio de Janeiro: São Gonçalo, 2010.

CARDOSO, Alírio. Guerra Híbrida no Atlântico Equinocial. Índios, Portugueses e Espanhóis na conquista do Maranhão e Grão-Pará (1614 – 1616). **Hist. R.**, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 143-167, jul./dez. 2013.

CARVALHO JÚNIOR, Almir Diniz. **Índios cristãos**. A conversão dos gentios na América Portuguesa (1653-1769). 2005. 407 f. Tese (Doutorado em História) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, São Paulo: Campinas, 2005.

CAVALCANTE, Leonardo. CATELAN, Carlos. Exército usa categorias impróprias para cor e raça, e esconde negros e indígenas. **SBT News**, 07/03/2024. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/brasil/exercito-usa-categorias-impropriadas-para-cor-e-raca-e-esconde-negros-e-indigenas> Acesso em: 16 abr. 2024.

CAVALCANTE, Thiago Leonardo Vieira. Lideranças indígenas e a luta pela terra como expressão da organização sociopolítica Guarani e Kaiowá. Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 182, 2015. DOI: 10.22456/1982-6524.54382. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/54382> Acesso em: 26 jan. 2024.

CEZAR, Diunes de Araújo. A participação dos índios da região de Aquidauana na Segunda Guerra Mundial: memórias de guerreiros e soldados. 2017. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – UNISUL, Campo Grande, MS, 2017.

CHIAVENATTO, Júlio José. **Genocídio Americano: a Guerra do Paraguai**. 18 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

CLASTRES, Pierre. **A Sociedade contra o Estado**. Porto: Afrontamento, 1979.

COSTA, Helton. **Confissões do Front: Soldados do Mato Grosso do Sul na II Guerra Mundial**. Dourados/MS: Grupo Literário Arandum, 2012.

DOMINGUES, Ângela. **Quando os índios eram vassalos: colonização e relações de poder no norte do Brasil na segunda metade do século XVIII**. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2000.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DORATIOTO, Francisco. **A Guerra do Paraguai: 2ª Visão**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

DUTRA, Juliana Cabral de O; MAYORGA, Cláudia. Mulheres Indígenas em Movimentos: Possíveis Articulações entre Gênero e Política. **Psicol., Ciênc. Prof., Bra.**, Brasília, 39 (spe), 2019.

ELIAS, Juliana Lopes. Visibilidade do primeiro Camarão no processo de militarização indígena na capitania de Pernambuco no século XVII. **Revista Antropológicas**, Recife, v. 16(2), p. 133-153, 2005.

ENNES, Ernesto. **As Guerras nos Palmares** (subsídios para sua história). São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1938.

ESSELIN, Paulo Marcos; FERREIRA VARGAS, Vera Lúcia. A participação dos indígenas da banda meridional da capitania de Mato Grosso na Guerra do Paraguai. **História: Debates e Tendências**, v. 15, n. 2, julho -dezembro, p. 367-382, 2015.

FARIAS, Osvaldo Cordeiro de. **Meio século de combate**. Diálogo com Cordeiro de Farias, Aspásia Camargo, Walder de Goes. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

FAUSTO, Carlos. Se Deus fosse jaguar: canibalismo e cristianismo entre os Guarani (séculos XVI – XX). São Paulo, **Mana**, v. 11, n. 2, p. 385-418, 2005.

FAUSTO, Carlos. **Inimigos Fiéis**: História, Guerra e Xamanismo na Amazônia. São Paulo: Edusp, 2001.

FAUSTO, Carlos. Da inimizade: formas e simbolismo da guerra indígena. In: NOVAES, Adauto (Org.). **A outra margem do ocidente**. Brasília: MINC – FUNARTE; São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

FERNANDES, Florestan. **A função social da guerra na sociedade Tupinambá**. São Paulo: Livraria Pioneira; EDUSP, 1970. (1ª edição: 1951).

FERNANDES, Florestan. **A organização social dos Tupinambá**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1963. (1ª edição: 1946).

FERRAZ, Francisco Cesar Alves. Considerações historiográficas sobre a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial: balanço da produção bibliográfica e suas tendências. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 22, n. 34, p. 207-232, jul. 2016.

FERRAZ, Francisco Cesar Alves. **Os brasileiros e a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

FERRAZ, Francisco Cesar Alves. Os veteranos da FEB e a sociedade. In: CAS-

TRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FERRAZ, Francisco Cesar Alves. A guerra que não acabou: a reintegração social dos veteranos da força expedicionária brasileira (1945-2000). 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERREIRA, Geraldo Duarte. Artigo Vucápanavo Brasil. Revista Regional do Mato Grosso do Sul, ano 2, nº 12, fevereiro, 2000.

FRAGOSO, João. À espera das frotas: hierarquia social e formas de acumulação no Rio de Janeiro, século XVII. Cadernos do Laboratório Interdisciplinar de Pesquisa em História Social, Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, n.1, p.53-62, 1995.

FRANCHI, Tássio; PINHEIRO, João Batista Santos; SANT`ANA JUNIOR, Tigernaque Pergentino de. Os Soldados Indígenas na Amazônia Brasileira: um retrato do Comando Militar da Amazônia. Coleç. Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 18, n. 61, p. i – x, jan./abr. 2024.

FUJIMOTO, Juliana. **A guerra indígena como guerra colonial** – as representações e o lugar da belicosidade indígena e da antropofagia no Brasil colonial (séculos XVI – XVII). 2016. 270 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História, São Paulo, 2016.

GRECO, Maria Madalena Dib Mereb. **Febianos** – histórias e recomeços. Instituto Histórico e Geográfico do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

INDÍGENAS do Exército cumprimentam Lula em língua nativa no 7 de setembro. Vídeo. [Belo Horizonte?], 7 set. 2023, 1 vídeo (2 min.). Publicado pelo canal Itatiaia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GXwhnPupk04>. Acesso em: 20 fev. 2024.

LEVI-STRAUSS, Claude. Guerra e comércio entre os índios da América do Sul. *In*: SCHADEN, Egon. **Leituras de etnologia brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. (1ª publicação: Revista do Arquivo Nacional, v. 87, p. 131-146, 1942)

LOPES, Marta Maria. Grupos indígenas na fronteira oeste do Mato Grosso e suas relações com os militares brasileiros no século XIX. **Coletâneas do nosso tempo**, Rondonópolis, MT, v. VII, n. 7, p. 91-106, 2008.

MARQUES, Adriana Vargas. Um exército invisível: a participação de indígenas na guerra contra o Paraguai. **Revista Urutágua** – revista acadêmica multidisciplinar –, Maringá, n. 10, ago./set./out./nov. 2006.

MAXIMIANO, César Campiani. **Trincheiras da memória**: brasileiros na campanha da Itália, 1944-1945. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MAXIMIANO, César Campiani. Neve, fogo e montanha: a experiência brasileira de combate na Itália (1944/45). In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MELLO, Christiane Figueiredo Pagano de. **Os corpos de auxiliares e de Ordenanças na segunda metade do século XVII**: as capitânias do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e a manutenção do império português no centro-sul da América. 2002. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2002.

METRÁUX, Alfred. **A religião dos tupinambá e suas relações com a demais tribos tupi-guaranis**. São Paulo: Ed. Nacional; EDUSP, 1979. (1ª edição: 1928).

METRÁUX, Alfred. **Migrations Historiques des tupi-guarani**. Paris: Librairie Orientale et Américaine, 1927.

MONTEIRO, John Manuel. **Tupis, tapuias e historiadores**: estudos de história indígena e do indigenismo. 2001, 235 f. Tese de Livre Docência (História) apresentada à Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2001.

MONTEIRO, John Manuel. O desafio da História Indígena no Brasil. In: SILVA, Aracy Lopes da S.; GRUPIONI, Luís D. Benzi (Ed.) **A temática indígena na escola**: novos subsídios para professores de 10 e 20 graus. Brasília: MEC; Mari; Unesco, 1995.

MOREIRA, Nádya Xavier; CAMINHA, Viviane Machado; NASCIMENTO, Cláudia Pinheiro. (No prelo). Contributos foucaultianos sobre racismo: aproximações entre soldados indígenas estadunidenses e brasileiros. **Argumentum**.

NEZ, Chester. AVILA, Judith. **Code Talker** – The first and Only memoir by one of the original Navajo code talkers of WWII. New York: Caliber, 2011.

NORA, Pierre. Entre mémoire et histoire: la problématique des lieux. *In*: NORA, Pierre. (Org.). **Les lieux de mémoire**. Paris: Gallimard, 1984.

OKASAWARA, Marcelo Massuo. **Das flechas ao fuzil**: o caminho da construção do “guerreiro militar” a partir do “guerreiro indígena”. 2023. 85 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) – Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2023.

OLIVEIRA, Jorge Eremites de; PEREIRA, Levi Marques. Duas no pé e uma na bunda: da participação terena na guerra entre o Paraguai e a Tríplice Aliança à luta pela ampliação dos limites da terra Indígena Buriti. **Revista Eletrônica História em Reflexão**, Dourados, v. 1. n. 2, jul./dez. 2007.

OS ÍNDIOS Terena na campanha da Itália. **Revista Verde Oliva**. Centro de Comunicação Social do Exército. Brasília, n. 228, jul. 2015.

POMER, León. **A Guerra do Paraguai**: a grande tragédia rio-platense. Tradução Yara Peres. São Paulo: Global, 1980.

POMER, León. **Os conflitos da Bacia do Prata**. Tradução Luiz Roberto Seabra Malta. São Paulo: Brasiliense, 1979.

POMPA, Cristina. **Religião como tradução**: missionários, Tupi e Tapuia no Brasil Colonial. Bauru: EDUSC, 2003.

PUNTONI, Pedro. A arte da guerra no Brasil: tecnologia e estratégia militares na expansão da fronteira da América portuguesa (1550 – 1700). *In*: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

ROCHA, Rafael Ale. **Os oficiais índios na Amazônia Pombalina: Sociedade, Hierarquia e Resistência (1751 – 1798)**. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense. Departamento de História, Niterói: Rio de Janeiro, 2009.

RISEMAN, Noah; SHEFFIELD, Scott. **Indigenous Peoples and the Second World War: the politics, experiences and legacies of war in the US, Canada, Australia and New Zealand**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SALLES, Ricardo. **Guerra do Paraguai: Escravidão e cidadania na formação do Exército**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

SILVA, Kalina Vanderlei. Agência Indígena na Conquista do Sertão: Estratégias Militares e Tropas Indígenas na “Guerra dos Bárbaros” (1651 – 1704). **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 45, n. 2, p. 77-90, maio-ago. 2019.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

VAINFAS, Ronaldo. (Org.). **Dicionário do Brasil colonial (1500 – 1808)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

VARGAS, Vera Lúcia Ferreira. Os Índios Terena e a Guerra do Paraguai (1864 – 1870). *In*: Simpósio Nacional de História, 23, 2005, Londrina. **Anais[...]**. Londrina, 2005.

VARGAS, Vera Lúcia Ferreira. **A construção do território Terena (1870 – 1966): uma sociedade entre a imposição e a opção**. 2003. 165 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Departamento de História, Mato Grosso do Sul, 2003.

VIVIEIROS DE CASTRO, Eduardo B. O mármore a murta: sobre a inconstância da alma selvagem. *In*: **A inconstância da alma selvagem: e outros ensaios de antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2002.

VIVIEIROS DE CASTRO, Eduardo B. Vingança e temporalidade: os Tupinambá. **Journal de la Société des Americanistes**, tomo 71, p. 191-208, 1985.

# CULTURA DE DEFESA: CAMINHOS PARA DESENVOLVIMENTO DA MENTALIDADE DE DEFESA NACIONAL<sup>22</sup>

*Marisalvo da Silva*

*Fernando Souza de Barros Barreto*

## **Introdução**

A percepção e o grau de importância atribuído pela sociedade aos assuntos relacionados à Defesa Nacional e às Forças Armadas têm impacto significativo no processo decisório do Estado brasileiro nas questões relacionadas ao tema. Diferentes estudos enfatizam o baixo nível da mentalidade de defesa na sociedade brasileira, seus impactos e suas consequências (Santos, 2013; Rodrigues, 2019). O tema apresentado relaciona-se a um problema conjuntural do país, qual seja, a baixa percepção da sociedade brasileira sobre a relevância do tema Defesa Nacional. Nesse sentido, pode ser observado que um dos principais fatores que contribuem para esta questão é a existência de uma cultura de defesa restrita a determinados segmentos da sociedade, notadamente o público militar e parcela do meio acadêmico que participa de programas de pesquisa e fóruns voltados para essa temática.

A atual Política Nacional de Defesa (PND), em trâmite no Congresso Nacional desde julho de 2020, afirma como um de seus pressupostos, além dos princípios já previstos na Constituição Federal, “estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos” (Brasil, 2020a, p. 21). Em decorrência deste princípio, foi originado o respectivo Objetivo Nacional de Defesa (OND): “Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional” (Brasil, 2020a, p. 25).

Apesar das inúmeras dificuldades para o alcance do mencionado objetivo, julga-se que a análise histórica da abordagem do tema no país, a observação de experiências no que se refere à formação de uma cultura de defesa e a exploração de elementos atuais que possam ter correlação com o tema segurança nacional, podem se constituir em uma base relevante para a proposição de linhas de ação fomentadoras da conscientização e da participação da sociedade brasileira com relação aos assuntos de Defesa Nacional, contribuindo para a promoção da cultura de defesa.

---

22. Este capítulo deriva de pesquisa conduzida para subsidiar o Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido pelos autores e apresentado à Escola Superior de Defesa em Brasília (ESD), como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Altos Estudos em Defesa, sob a orientação da Profa. Dra. Viviane Machado Caminha

Uma nação consciente do ponto de vista da mentalidade de defesa possibilitará a evolução das Forças Armadas, no sentido de refletir os anseios da sociedade e de aprimorar o conhecimento da sociedade sobre os riscos e as vulnerabilidades relacionadas à Defesa Nacional e, dessa forma, focar em esforços para mitigá-los.

No Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) é determinado que para incrementar a mentalidade de defesa do País, o Ministério da Defesa deverá “promover ações visando divulgar as medidas implementadas como fator de esclarecimento e convencimento de decisores e da opinião pública sobre os assuntos de defesa” (Brasil, 2012b, p. 352).

Apesar do estabelecimento da PND e das constantes citações e orientações estratégicas presentes em suas revisões, buscando ampliar a conscientização da sociedade brasileira sobre a importância do setor para o país, acredita-se que ainda há muito o que evoluir neste aspecto. Nesse sentido, considera-se que o desenvolvimento da cultura de defesa no seio da sociedade brasileira se constitui, de certa forma, vital para o alcance dos objetivos relativos à Defesa Nacional.

Diante do contexto, percebe-se a importância do desenvolvimento de uma cultura de defesa nacional e da mentalidade de defesa na sociedade brasileira. O presente estudo tem como questão norteadora, a seguinte pergunta: *quais as ações necessárias para a implementação de uma cultura de defesa, considerando o objetivo posto na PND de ampliar o envolvimento da sociedade nos assuntos de defesa nacional?*

O presente estudo tem como objetivo analisar o contexto histórico e institucional visando identificar alternativas para fomentar a cultura de defesa e ampliar o envolvimento da sociedade brasileira em relação ao tema Defesa Nacional. De forma específica, busca-se contextualizar historicamente o desenvolvimento da cultura e da mentalidade de defesa no Brasil; identificar, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, iniciativas civis e governamentais relacionadas ao desenvolvimento da cultura e da mentalidade de defesa; e propor alternativas para fomentar o desenvolvimento da cultura e da mentalidade de defesa e ampliar o envolvimento da sociedade brasileira em relação ao tema Defesa Nacional.

Com relação à natureza do problema, foi realizada pesquisa aplicada visando formular propostas a serem desenvolvidas pelo Governo Federal, pelo Congresso Nacional e pelos diferentes segmentos da sociedade, visando prioritariamente o incremento da mentalidade de defesa no Brasil.

Para o atingimento deste propósito, a abordagem qualitativa do problema ocorreu por meio de pesquisa exploratória. O procedimento técnico aplicado constitui-se em pesquisas bibliográfica e documental, mediante a análise de conceituação teórica, dados históricos, iniciativas implementadas no Brasil e em outros países, legislação pertinente e estudos correlatos.

### ***Cultura de defesa e mentalidade de defesa no Brasil***

Parece não existir uma definição acadêmica universalmente aceita sobre os termos “defesa nacional” e “segurança nacional”, pois se pode encontrar diferentes definições e descrições em diversos documentos oficiais, estudos e trabalhos acadêmicos sobre os temas.

Alinhados com a Política Nacional de Defesa (Brasil, 2020a), considera-se defesa nacional como

o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil, 2020a, p. 11).

E, o termo segurança nacional como:

a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (Brasil, 2020a, p. 11).

Parece haver uma confusão metodológica no entendimento dos termos “cultura de defesa”, “mentalidade de defesa” e “consciência de defesa”.

A partir de reflexões sobre os termos, Sanquirico (2014, p. 5) argumenta que a cultura de defesa se relaciona “com o conhecimento acerca das Forças Armadas, dos problemas nacionais em termos de defesa, dos conflitos, bem como ao sentido e importância que têm os gastos em defesa”, enquanto o emprego mais usual do termo consciência “se vincula às crenças e sentimentos que levam as pessoas, individualmente ou em coletividade, a manter determinada atitude ante uma situação ou ameaça”.

Santos (2013) afirma que a mentalidade de defesa pode ser considerada como:

um comportamento da nação, politicamente organizada e formada pelos integrantes da sociedade, capaz de influenciar o Estado

Brasileiro nos assuntos referentes à defesa nacional e ao uso das Forças Armadas, de acordo com a importância atribuída ao tema defesa (Santos, 2013, p. 2).

A partir da revisão bibliográfica e documental realizada no escopo do estudo, os pesquisadores propõem que a *mentalidade de defesa* seja entendida como a preocupação coletiva da sociedade brasileira e a vontade de agir de cada indivíduo em relação à defesa da soberania nacional e o desenvolvimento de comportamentos, no sentido de proteger o território e utilizar, de forma sustentável, os recursos e as potencialidades do país, preservando os interesses nacionais e assegurando a prevalência da paz e da segurança.

Considera-se ainda que a cultura de defesa está inserida no contexto da cultura estratégica de uma nação, e que, portanto, se constitui em assunto de igual relevância para a sociedade civil e precisa ser consolidada, por meio de políticas efetivas que visem à formação de cidadãos aptos a debater esta questão (Fucille, 2006).

Em relação à cultura, Muntala (2016) afirma que

a cultura é formada por um conjunto de percepções sobre a realidade, determinadas pela própria realidade, pelas experiências individuais e coletivas, bem como pela visão geral do mundo que se tenha (Muntala, 2016, p. 2).

A importância da cultura estratégica e sua vinculação com as questões relacionadas ao tema Defesa é retratada por Romana (2016), da seguinte forma:

A influência da cultura nos processos decisórios organizacionais e informacionais respeitantes à Defesa, Segurança e Política Externa tem vindo a ganhar espaço no âmbito dos Estudos Estratégicos, a partir do conceito de cultura estratégica (Romana, 2016, p.14).

As Forças Armadas constituem-se em instituições das mais respeitadas no país, apesar disto, a escassa cultura de defesa aliada às condicionantes históricas de atuação tem como consequência o pouco apreço pelos assuntos relacionados à área militar e suas necessidades, refletidos pelo menosprezo aos atos públicos, na indiferença aos símbolos e aos acontecimentos em que sejam protagonistas e ao enfoque da história militar.

Estudo realizado por Almeida (2010) afirma que em termos culturais, pode-se dizer que “a Defesa Nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas” (Almeida, 2010, p.1) e, sob o viés político,

A Defesa Nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo. Deve haver um arranjo político subjacente à estrutura de defesa nacional, que, ao reunir militares e civis, partidos políticos e sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades. Possibilitando participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento (Almeida, 2010, p.1).

Ao longo do tempo tem se discutido se a política de defesa é uma política de Estado ou uma política de governo. Entre os defensores da visão da defesa como política de governo, Rudzit e Casarões (2015), defendem que

a política de defesa no Brasil pode e deve ser concebida como política de governo, por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, é através dela que se dá o controle civil sobre os meios militares. Em segundo lugar, submeter a política de defesa à lógica de governo permite que se realizem eventuais mudanças, correções de rumo e adaptações frente a novas realidades políticas e estratégicas, tanto internas quanto externas. (Rudzit; Casarões, 2015, p. 34).

Seguindo outra linha de pensamento, Alsina Jr (2003), argumenta que

uma política de defesa deve ser considerada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das Forças Armadas, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional (Alsina Jr, 2003, p. 55).

Almeida (2010) corrobora argumentando que as políticas públicas se caracterizam por serem políticas de longo prazo, sendo essa a principal razão pela qual a defesa nacional, detentora de objetivos permanentes, “constitui uma política de Estado e não como simples plano de governo” (Almeida, 2010, p. 241); e, de forma análoga, Oliveira (2006), argumenta que a condição de política pública da defesa nacional confere a ela natureza de política de Estado, em que se pressupõe um arranjo conceitual e político subjacente, acordado por militares, diplomatas, partidos políticos e sociedade civil, sobre as ameaças, objetivos e recursos da defesa nacional (Oliveira, 2006, p. 2).

Identificou-se, ainda, uma corrente de pesquisadores que se colocam como “meio termo” e defendem a hipótese de que a

política de defesa nacional do Brasil possui características de política de Estado, dada a continuidade no tempo de seus principais objetivos e estratégias, mas também de governo, com espaço para a introdução de inovações conceituais e mudanças de ênfase diante de alterações de governo (Santos, 2018, p. 166).

A Defesa Nacional representa tema constante e intrínseco à vida de uma nação, pois se trata de sua proteção, sendo assim, deve ser considerada como política de Estado e se constituir em política pública para que sejam formuladas as diretrizes necessárias para o seu incremento, dentre elas, ações para que a sociedade tenha uma sólida cultura, no que tange à defesa.

### ***Pensamento sobre defesa no Brasil: contexto histórico e marcos declaratórios***

Existem consideráveis razões históricas para a baixa mentalidade de defesa da sociedade brasileira, cujo principal motivo seria, em suma, “um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional”, aliada à percepção desvanecida, para muitos brasileiros, de ameaças no Entorno Estratégico (Brasil, 2005, p. 1).

Borelli e Peron (2017), argumentam que “a Defesa Nacional é historicamente, um tema de baixa prioridade na agenda política do país e para a sociedade em geral” (Borelli; Peron, 2017, p. 497). Neste contexto, é importante considerar que diferentes segmentos da sociedade possuem um baixo conhecimento e envolvimento com as questões de Defesa, por julgar que o país não sofre ameaças externas significativas, poucas vezes participou de conflitos armados, a última na Guerra do Paraguai (1864-1870) e possui boas relações diplomáticas com a maioria dos países fronteiriços. Isto é denominado de “paradoxo da defesa nacional” por Oliveira (2005), que argumenta ainda, que “faltam aos dirigentes políticos e à opinião pública, o conhecimento e a valorização da Defesa Nacional” (Oliveira, 2005, p. 80).

No plano político, observa-se que as questões relacionadas à Defesa são consideradas de baixo retorno eleitoral, afinal de contas, “por não influenciar no prestígio e nos votos, a temática militar não suscita o interesse de partidos, cuja atenção está concentrada em temas mais elevados e urgentes” (Oliveira, 2005, p. 101). A reduzida atuação do Poder Legislativo nos assuntos afetos à área da Defesa reflete-se, inclusive, na reduzida quantidade de assessores parlamentares com conhecimento no segmento. Aliado a isto, as questões relacionadas à pasta permanecem sendo debatidas em conjunto com a Política Externa, cujos assuntos são, por vezes, examinados com maior atenção (Flemes, 2005).

Diversas questões influenciaram o pensamento do povo brasileiro, no sentido de não se preocupar com a Defesa Nacional, conforme citado pelo ex-Ministro da Marinha Almirante Mario Cesar Flores que apresenta razões para o pouco interesse da sociedade em relação aos assuntos de defesa: o preconceito gerado pelas interveniências militares na vida nacional; a falta de oportunidades

para o clientelismo; a defesa nacional não gerar votos e; a mais que centenária ausência de ameaça clássica em que o Brasil tivesse vivido papel protagonista (Flores, 2011, p. 02). Apesar da pequena percepção da sociedade sobre o tema, é possível observar eventos da história nacional que contribuíram para a cultura de defesa no país, como por exemplo, a atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra Mundial, conflito militar global ocorrido entre 1939 e 1945. Naquele período, observa-se ainda, a absorção pela sociedade brasileira dos ideais de liberdade e democracia defendidos pela FEB resultando em um sentimento de defesa da Pátria.

A partir de 1988, ocorreu a fase de consolidação democrática que tem como marco a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988). Em relação à Defesa, dois importantes marcos históricos ocorreram no decorrer do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1999 e 1999-2002): a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996 e a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999.

A primeira edição da PDN, se configurou como a primeira iniciativa para orientar os esforços de toda a sociedade brasileira no sentido de reunir capacidades em nível nacional, a fim de desenvolver as condições para garantir a soberania do País, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais (Brasil, 2020a, p. 7).

Apesar da formulação da PDN e da criação do Ministério da Defesa terem representado evoluções no âmbito da Defesa Nacional, no transcorrer da era FHC (1995-2002) houve reduzido interesse do Poder Executivo pelos assuntos atinentes à pasta, conforme mencionado por Alsina Júnior (2003, p. 60).

Em 2004, a assunção pelo Brasil do comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), possibilitou que o tema Defesa viesse à tona na discussão nacional e demonstrou a integração desta pasta com a política externa brasileira (Fucille; Barreto & Gazzola, 2016).

Em 2008, foi publicada a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa (END), usualmente considerada um documento orientador das atividades das Forças Armadas brasileiras e que explicita e detalha os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) contidos na PND, no sentido de “como fazer”. A END definiu ações estratégicas de médio e longo prazos objetivando modernizar a estrutura nacional de defesa por meio de três eixos estruturantes: a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e uma política de composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório (Brasil, 2008, p. 2).

A END explicitou as principais vulnerabilidades da estrutura de defesa do País, dentre as quais:

o pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa e escassez de especialistas civis nesses temas; a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa; a insuficiência ou pouca atratividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis em assuntos de defesa” (Brasil, 2008, p. 16).

Na END, também foram relatadas oportunidades a serem exploradas, como por exemplo,

um maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, assim como maior integração entre os diferentes setores dos três poderes do Estado brasileiro e desses setores com os institutos nacionais de estudos estratégicos, públicos ou privados (Brasil, 2008, p. 17).

Sendo assim, com o advento da END durante o governo Lula, ocorreram iniciativas para fomentar a cultura de defesa. Houve a tentativa de despertar o interesse da sociedade civil e do meio acadêmico sobre o tema, com a proposta de “romper com o isolamento das Forças Armadas e da Defesa Nacional como um todo, através da socialização do debate” (Almeida, 2010, p. 241). Neste contexto, foram definidas diversas ações estratégicas, com o intuito de melhorar a divulgação sobre a atuação das Forças Armadas e de estimular o debate sobre Defesa, junto à sociedade brasileira.

A END também permitiu explicitar de forma mais concreta as demandas da área de Defesa, em vista do conteúdo mais genérico das Políticas de Defesa anteriormente promulgadas, contribuindo para que algumas destas questões voltassem à discussão nacional.

Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), além da revisão da PDN, que passou a ser chamada de Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2012a), ocorreu a primeira edição do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), documento produzido pelo Poder Executivo após debates com diferentes segmentos da sociedade, incluindo civis e militares.

O LBDN foi publicado em 2012 e segue as práticas de outros países democráticos incentivadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Livro Branco compreende a visão do governo e de segmentos da sociedade sobre a Defesa Nacional, sendo um documento de caráter público, por meio do qual espera-se permitir o acesso à sociedade em geral de um conjunto de informações sobre o setor de Defesa brasileiro.

No LBDN - 2012, o então Ministro da Defesa Celso Amorim, afirma que

A tarefa de elaborar o Livro Branco não foi desenvolvida dentro dos escritórios do Ministério da Defesa. Buscou-se a participação da sociedade na reflexão e no debate dos temas que aqui são desenvolvidos. A realização de Oficinas Temáticas, Seminários e Mesas-redondas contou com a participação de civis e militares, brasileiros e estrangeiros, e levou a discussão das questões da defesa brasileira para as cinco regiões do País. Essas contribuições foram de grande valia (Brasil, 2012b, p. 9).

Apesar da relevância do tema defesa nos contextos nacional e internacional, constatou-se a ausência de envolvimento do Congresso Nacional na fase de elaboração da PND, da END e do LBDN, fato que pode ser considerado como uma perda de oportunidade de interlocução com representantes da sociedade.

Borelli e Peron (2017) afirmam que os documentos publicados em 2012 – PND, END e LBDN – refletiram “a consolidação da visão de defesa como uma política pública, articulada com os demais setores do Estado para contribuir com o objetivo de gerar desenvolvimento e autonomia nacional” (Borelli; Peron, 2017, p. 489).

Em novembro de 2016, o governo do presidente Michel Temer (2016-2018) encaminhou ao Congresso Nacional proposta de revisão dos documentos – PND, END e LBDN –, os quais foram objeto de análise e aprovados por meio do Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018, próximo ao fim do mandato daquele Governo (Brasil, 2018a, p.1).

Na PND – Brasil 2016, foram fixados vinte e oito posicionamentos para a Defesa Nacional, dentre os quais, destaca-se “estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos” (Brasil, 2018b, p. 20-21). Neste sentido, foi estabelecido como Objetivo Nacional de Defesa: “ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional” (Brasil, 2018b, p. 25), que pode ser explicitado como

aumentar a percepção de toda a sociedade brasileira sobre a importância dos assuntos relacionados à defesa do País, incrementando-se a participação dos cidadãos nas discussões afetas ao tema e culminando com a geração de uma sólida cultura de defesa (Brasil, 2018b, p. 25).

Em julho de 2020, o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) encaminhou ao Congresso Nacional a atualização dos textos da PND, da END e do LBDN, retratando a preocupação com a formação da cultura de defesa, onde o governo afirma no LBDN que

o Setor de Defesa também está consciente da necessidade de aumentar a percepção da sociedade brasileira sobre a importância dos assuntos referentes à Defesa Nacional. Para isso, desenvolve projetos em parceria com outros órgãos governamentais ou da sociedade civil, a fim de gerar uma adequada cultura de defesa no âmbito da sociedade brasileira (Brasil, 2020b, p. 110).

No período de outubro a dezembro de 2021, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional realizou três audiências públicas para debater aspectos relacionados à elaboração, aprimoramento e implementação da PND, da END e do LBDN, com a participação do Ministro da Defesa e dos Comandantes das Forças Armadas, de especialistas e estudiosos do assunto e de representantes da indústria nacional de defesa. Na primeira audiência pública, o deputado federal Aécio Neves, afirmou que

os documentos são enviados ao Congresso Nacional, já prontos, para que possamos apenas analisar, sem que haja possibilidade de qualquer interferência objetiva, ou seja, sem que possamos propor alterações aos seus textos. Entendemos que o papel dos deputados e senadores deveria ser mais objetivo, permitindo que os três documentos possam ser, também, discutidos e alterados pelo Legislativo (Brasil, 2022a, p. 72).

Durante a segunda audiência pública, os participantes ressaltaram

a necessidade de maior definição do governo e do Congresso Nacional sobre os rumos que a política pública de defesa deve tomar. A discussão salientou também, “a defesa como política de Estado e não de governo e a importância de ter a soberania nacional como um valor essencial”. O ex-ministro da Defesa, Nelson Jobim, cobrou “uma maior participação da sociedade civil não apenas nas discussões sobre a Defesa Nacional, mas também na implementação das políticas (Brasil, 2022a, p. 75).

Em junho de 2022, os três documentos estratégicos de Defesa – PND, END e LBDN – foram aprovados no Plenário do Senado Federal, conforme Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1.127/2021, os quais permaneciam aguardando deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados até abril/2024.

Em março/2024, o Ministério da Defesa lançou um convite à sociedade brasileira para participar da atualização da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), argumentando que

a contribuição do cidadão brasileiro, além de proporcionar à comunidade a oportunidade de expressar suas opiniões, de conhecer mais sobre os temas que estão em debate no âmbito da Defesa e de propor importantes sugestões, auxiliará o Ministério para a revisão da nova edição dos documentos que representam os pilares da segurança nacional (Brasil, 2024).

### ***Iniciativas para o desenvolvimento da cultura e da mentalidade de defesa***

A criação da Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro em 1949, pode ser considerada como uma das primeiras iniciativas no sentido de formar uma mentalidade de defesa no país, após o fim da Segunda Guerra Mundial. A ESG constitui-se em relevante centro de estudos e pesquisas e exerce um papel importante do ponto de vista acadêmico, no sentido de estimular o pensamento sobre defesa no país, abrangendo estagiários de variados ramos profissionais e formação acadêmica diversa com o intuito de “preparar civis e militares para o desempenho de funções de direção e assessoramento de alto nível, no campo da Defesa Nacional, incluindo o que concerne à Segurança e ao Desenvolvimento” (Brasil, 2022b).

Desde sua criação em 1999, o Ministério da Defesa (MD) tem desenvolvido ações que objetivam aumentar a percepção da sociedade brasileira, principalmente o meio acadêmico, sobre a importância da Defesa Nacional para o País. De acordo com o LBDN (Brasil, 2020b), “procura-se, assim, incrementar a realização de pesquisas, debates e eventos, a fim de gerar uma sólida cultura de defesa no âmbito da sociedade brasileira” (Brasil 2020b, p.124). Nesse sentido, o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa).

Um marco importante para ampliação do envolvimento da sociedade nos assuntos de Defesa, conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa, foi a criação da Escola Superior de Defesa (ESD), com sede em Brasília, Capital federal, em setembro de 2021, com o objetivo de desenvolver estudos, pesquisas, extensão, difusão, ensino e intercâmbio, em temas de interesse da Defesa Nacional, com foco prioritário nos servidores civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e de instituições de interesse da Defesa, incluindo alunos militares, representados por componentes das Forças Armadas e das Forças auxiliares (Brasil, 2021, p.1).

A Escola Superior de Guerra (ESG) e a Escola Superior de Defesa (ESD) ministram cursos de pós-graduação abordando os temas estudos estratégicos, segurança, desenvolvimento e defesa.

Visando fomentar a mentalidade de defesa no país, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas brasileiras desenvolvem projetos que colaboram com a implementação de políticas públicas que visam melhorar o bem-estar da população carente e diminuir o déficit social brasileiro. Por exemplo, pode-se citar o Projeto Rondon - ação do Governo Federal, realizada desde julho de 1967, que possibilita que jovens universitários sejam deslocados para municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por um período de 15 dias (Brasil, 2020b) - e o Programa Forças no Esporte (PROFESP), que tem como objetivo geral “promover a integração social por meio da prática esportiva” (Brasil, 2020b, p. 118).

Como exemplos de ações efetivas e concretas para o estímulo da mentalidade marítima e de defesa, destaca-se a Promoção da Mentalidade Marítima (PROMAR) que, desde 1997, busca desenvolver o conhecimento da sociedade brasileira sobre o mar, seus recursos e sua importância para o Brasil, bem como, ampliar o desenvolvimento de uma mentalidade marítima e cultura oceânica na população brasileira (Brasil, 2022c) e o Projeto Centro de Convívio dos Meninos do Mar (CCMar), que atende a jovens estudantes, entre 14 e 17 anos, em situação de vulnerabilidade socioeconômico-ambiental da cidade do Rio Grande (RS), por meio de ações desenvolvidas no ecossistema costeiro com ênfase na mentalidade marítima e na inserção do jovem no mundo do trabalho (FURG, 2022).

Ao longo do tempo, as instituições acadêmicas têm exercido papel significativo na concepção e difusão da mentalidade de defesa, considerando tratar-se de ator relevante no diálogo com os segmentos civis e militares da sociedade sobre o tema defesa nacional. Diferentes instituições brasileiras disponibilizam cursos de pós-graduação relacionados ao tema defesa, como por exemplo, o Curso de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF) que, desde 2008, oferece formação em nível de mestrado e doutorado.

O Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos (PPGCM-IMM) é um exemplo de curso de excelência em pesquisa científica na área de Defesa Nacional e situa-se no âmbito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), sendo o único em uma instituição militar que tem cursos de mestrado e de doutorado e um programa de pós-doutorado, reconhecidos pelo Ministério da Educação.

Instituições acadêmicas e institutos de pesquisa, vocacionados para o estudo de assuntos relacionados à Defesa Nacional, também auxiliam na promoção da mentalidade de Defesa no país, como por exemplo, o Instituto Pandiá Calógeras, centro de pesquisas que tem a missão de contribuir para desenvolver o pensamento sobre Segurança Internacional e Defesa Nacional no Brasil, por meio de análises críticas e independentes sobre temas considerados prioritários na Estratégia Nacional de Defesa (ABED, 2022a).

No âmbito não governamental, esforços relevantes para difusão da mentalidade de defesa provém da atuação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) que, desde 2005, congrega pesquisadores que desenvolvem estudos sobre temas relevantes, tais como, defesa e segurança nacional e internacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e a sociedade e ciência e tecnologia para a defesa nacional. A criação da ABED foi um importante passo dentro do pensamento de melhorar a consciência da sociedade sobre o tema Defesa, por meio da interação entre civis e militares em encontros periódicos e do desenvolvimento de estudos em conjunto visando a análise de problemas identificados no setor da Defesa Nacional (Dórea, 2018).

### ***Propostas para fomentar a cultura e a mentalidade de defesa na sociedade brasileira***

A cultura de defesa no Brasil deve ser aprimorada por meio de ações concretas que visem desenvolver uma mentalidade de defesa na sociedade. Uma política ativa de promoção de uma cultura de defesa deve envolver a decisiva atuação dos poderes públicos, instituições militares, organizações e atores da sociedade civil para impulsionar a cultura de defesa e transformá-la em tarefa de todos. Considera-se importante manter o apoio à realização de exposições itinerantes, que contribuam para divulgar a mentalidade de defesa no País, valorizar os programas e eventos desenvolvidos em âmbito nacional, considerando sua importância para uma adequada conscientização da sociedade sobre a defesa nacional e promover a integração dos reservistas como mecanismo para potencializar a cultura de defesa. Assim, com base na revisão bibliográfica e documental realizada, propõem-se que a mentalidade de defesa seja entendida como a preocupação coletiva da sociedade brasileira e a vontade de agir de cada indivíduo em relação à defesa da soberania nacional e o desenvolvimento de comportamentos, no sentido de proteger o território e utilizar, de forma sustentável, os recursos e assegurando a prevalência da paz e da segurança.

O Brasil orienta e prioriza suas iniciativas na área de defesa no seu nível mais amplo, denominadas de Ações Estratégicas de Defesa (AED), segundo as Estratégias de Defesa (ED), diretamente alinhadas aos Objetivos Nacionais de Defesa (OND, estabelecidos na Política Nacional de Defesa.

Assim, os pesquisadores sugerem quatro iniciativas (AED), que visam desenvolver a mentalidade de defesa na sociedade, as quais encontram-se alinhadas com o OND VI – Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional (Brasil, 2024a, p. 11) e com a ED 13 – Promoção da temática de defesa na educação e a ED 14 – Emprego da Comunicação Social (Brasil, 2024b, p. 26), a saber:

a) estimular e valorizar as iniciativas que visem à participação da sociedade em projetos ligados à promoção da mentalidade de defesa, incluindo a comunidade acadêmica, os grupos organizados, as entidades de classe, as associações, os sindicatos e a comunidade em geral.

A promoção de uma cultura de defesa parece condicionada à atuação permanente de instituições governamentais e não governamentais, bem como ao contínuo envolvimento de atores da sociedade civil, não se limitando a instituições acadêmicas e organizações especializadas no tema defesa.

Neste contexto, considera-se que poderiam ser incentivadas e valorizadas iniciativas a serem incluídas em um Plano de Fomento à Promoção da Mentalidade de Defesa, de natureza interministerial e coerente com o programa finalístico Defesa Nacional do Plano Plurianual – PPA 2024-2027. Entre as iniciativas propostas, destaca-se o apoio à constituição de parcerias interinstitucionais, entre universidades e institutos de pesquisa brasileiros, incluindo seus congêneres de outros países, com vistas a desenvolver estudos estratégicos sobre cultura e mentalidade de defesa, que propiciem a reflexão sobre temas estratégicos ligados à temática e a indicação de alternativas de fomento da cultura de defesa no país. Propõe-se ainda, o estímulo e a oferta de diferentes atividades de conscientização e mobilização de jovens e adultos em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, visando o engajamento em questões relacionadas ao tema defesa.

b) elaborar Política Pública de Ensino voltada para temas fundamentais que tenham vínculo com a Defesa Nacional, desde o ensino fundamental.

No que se refere à educação e defesa, ao longo do tempo foram adotadas diversas medidas para estimular o pensamento sobre defesa na sociedade. No entanto, considera-se que referidas ações embora importantes, poderiam ser complementadas, dado que em sua maioria teve como público-alvo o segmento da população brasileira que possui ensino superior, por se tratar de estímulo à produção de pesquisas científicas e ensino em nível de pós-graduação.

A construção da cultura de defesa deve ser iniciada a partir do ensino fundamental e enfatizar assuntos relacionados à Defesa Nacional, incluindo conhecimentos sobre patriotismo, meio ambiente e cidadania. Tal perspectiva é coerente com o conceito estratégico de Defesa Nacional do Estado português, que enfatiza que “a articulação da política de defesa com a política de educação deve constituir uma prioridade, que se encara como elemento importante do exercício da cidadania” (Portugal, 2003, p. 7).

Neste contexto, considera-se que poderia ser realizada parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério da Defesa, no sentido de desenvolver um plano governamental para estimular o ensino sobre defesa e a cultura de defesa, o qual poderia ser denominado de “Pensando a Defesa Nacional”, e que, seria composto pelos atuais programas de pesquisas científicas destinados à defesa, que estão em curso no Brasil, bem como, pelo Programa de Ensino sobre Defesa Nacional (PROEDN), que abrangeria um conjunto de ações direcionado aos diferentes níveis escolares: ensino fundamental, ensino médio e ensino superior.

c) definir estratégia para promoção da mentalidade de defesa, considerando aspectos geracionais e atitudinais em relação ao tema defesa.

Considera-se necessário refletir sobre o público-alvo das iniciativas para promoção da mentalidade de defesa, ou seja, considerar as diferenças geracionais em termos de atitude e percepções. A estratégia deve ser orientada aos diferentes estágios de vida das pessoas: crianças, jovens, adultos ou idosos, considerando além da idade, a capacidade de compreensão e a relação de cada público com os meios de comunicação/disseminação utilizados, incluindo as redes sociais.

Analisando a atitude dos atores em relação à cultura de defesa espanhola, Sanquirico (2014) estabeleceu três grupos a serem abordados: os convencidos, os indiferentes e os opositores, argumentando que

aqueles que já são defensores da colaboração em defesa precisam ser reconhecidos e incentivados e podem ser atores importantes na divulgação de ideias e na solução de problemas do dia a dia relacionados às necessidades de defesa. Também é necessário conhecer e compreender os argumentos daqueles considerados contrários (Sanquirico, 2014, p. 13).

Observa-se que, em muitos casos, os atores carecem de informações adequadas e confiáveis, predominando a difusão de informações duvidosas sobre o tema defesa e sobre a necessidade de existência e manutenção de Forças Ar-

madam devidamente preparadas e apoiadas pela sociedade. Portanto, torna-se necessário difundir o conhecimento sobre o papel das Forças Armadas (o que são, o que fazem e como o fazem), os riscos, as ameaças, os problemas e as necessidades relacionadas à defesa nacional. Assim, uma abordagem diferenciada pode ser desenvolvida junto aos jovens, representantes de diferentes segmentos da sociedade, como por exemplo, participantes de movimentos políticos, culturais e sociais, de agremiações acadêmicas e que atuam com comunicação e difusão em mídias sociais em temas relacionados à defesa, visando conscientizá-los e conquistar o seu apoio na difusão da mentalidade de defesa.

d) promover a cultura de defesa para as novas gerações.

A cultura de defesa representa traço marcante na construção de uma sociedade engajada e preocupada com a proteção dos interesses nacionais e se constitui em valor necessário para que o cidadão tenha consciência sobre a necessidade de defesa de nossa soberania e preservação da nossa nação.

O Brasil é um país que figura entre as dez maiores economias do planeta e deve ter a ambição de ampliar a sua influência no mundo, a fim de que nossos interesses sejam preservados. O reconhecimento do potencial de nossas riquezas por diferentes países denota a necessidade de preocupação com a defesa de nosso território e a proteção de nossa soberania. Assim, considera-se importante a conscientização dos jovens sobre as principais ameaças e os desafios geopolíticos atuais, por meio da promoção de uma cultura de defesa, adotando-se medidas que sejam alinhadas ao perfil das gerações atuais e futuras. Espera-se por meio da proposição e implementação de ações, propiciar condições para que os cidadãos possam refletir sobre as questões relativas à Defesa Nacional e ter a percepção de problemas que possam ocorrer, no que tange à salvaguarda da soberania nacional, conforme proposto por Cervera (2018), analisando o contexto espanhol:

A cultura de defesa deve reorientar parcialmente sua estratégia de atuação para consolidar os avanços na percepção cultural ocorridos nas últimas duas décadas e adequá-los às características sociais e culturais da nova geração que está a aceder às instituições do Estado. (Cervera, 2018, p. 140).

Por meio das medidas propostas, espera-se contribuir para a construção de uma sólida cultura de defesa no Brasil e para a difusão da mentalidade de defesa nos diferentes segmentos e atores da sociedade brasileira.

## **Considerações finais**

A pesquisa realizada simboliza, ao mesmo tempo, o fim e o início de uma jornada e de processos de reflexões sobre segurança, desenvolvimento e defesa, que tem como objetivo analisar o contexto histórico e institucional visando identificar alternativas para fomentar a cultura de defesa e ampliar o envolvimento da sociedade brasileira em relação ao tema Defesa Nacional.

A revisão bibliográfica e documental permitiu concluir que apesar do contido nos documentos declaratórios – Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional –, o Brasil necessita adotar um conjunto de ações para o desenvolvimento e promoção da cultura e da mentalidade de defesa, contemplando, se considerado apropriado, o conjunto de alternativas sugeridas.

A condução da pesquisa propiciou oportunidade ímpar de refletir sobre as políticas e práticas das pessoas, das instituições e da sociedade brasileira em relação ao tema defesa nacional.

Como o pesquisador vive em busca de respostas para perguntas que se modificam ao longo do tempo, os autores sugerem a continuidade da pesquisa, de forma a conhecer as percepções sobre o tema, a partir das perspectivas dos diferentes atores públicos e privados interessados no tema defesa, considerando suas diferentes funções e responsabilidades no contexto da sociedade brasileira, com o propósito de coletar uma pluralidade de significados e realizar análises que permitam evitar visões fragmentadas e generalistas sobre a cultura de defesa e a mentalidade de defesa.

## **Referências**

ABED - Associação Brasileira de Estudos de Defesa (2022a). **VIII Encontro Nacional da ABED: Sobre o Instituto Pandiá Calógeras**. Disponível em: [http://www.encontro2014.abedef.org/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=33](http://www.encontro2014.abedef.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=33). Acesso em: 20 set. 2022.

ALMEIDA, C. W. L. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641351>. Acesso em: 03 maio 2022.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política In-**

**ternacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, dez, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Wqq4fBtTtJWSZphBT3qgjYR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BORELLI, P. C.; PERON, A. E. R. Defesa e Desenvolvimento no Governo Lula: uma convergência possível? **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.23, n. 2, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/565>. Acesso em: 28 jun. 2022.

RASIL [Constituição (1988)]. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm). Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério de Defesa, 2012a. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PN-Da\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PN-Da_Optimized.pdf). Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério de Defesa, 2012b. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/Versao2012dolivroLBDNportuguescompactado.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versao2012dolivroLBDNportuguescompactado.pdf). Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 179, de 2018: Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018<sup>a</sup>. Disponível em: <https://www2>.

camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-exposicaodemotivos-157024-pl.html. Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa – Brasil 2016. Brasília, DF: Ministério da Defesa, (2018b). Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/copy\\_of\\_pnd\\_e\\_end\\_2016.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf). Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério de Defesa, 2020a. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Livro Branco de Defesa Nacional – Brasil 2020**. Brasília: Ministério de Defesa, 2020b. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/Versaodo-livroemportugues2020.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodo-livroemportugues2020.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.806**, de 23 de setembro de 2021: Cria a Escola Superior de Defesa. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10806.htm). Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL (2022a). Câmara dos Deputados – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Relatório de Atividades 2021**. Brasília: CREDN, 2022a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL (2022b). Escola Superior de Guerra (ESG). **Institucional**. Rio de Janeiro: ESG, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/esg/pt-br/a-esg>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM). **Promoção da Mentalidade Marítima**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2022c. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/promar>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação (EBC). **Ministério da Defesa convoca sociedade para contribuir com a Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: EBC, 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/ministerio-da-defesa-convoca-sociedade-para-contribuir-com-a-politica-nacional-de-defesa-e-estrategia-nacional-de-defesa>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério de Defesa, 2024a. (1ª minuta da proposta submetida à consulta pública). Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/pnd\\_2024\\_-\\_1a\\_minuta.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/pnd_2024_-_1a_minuta.pdf). pág.11. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL (2024b). Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério de Defesa, 2024b. (1ª minuta da proposta submetida à consulta pública). Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/end\\_2024\\_-\\_1a\\_minuta.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/end_2024_-_1a_minuta.pdf). Acesso em: 18 abr. 2024.

CERVERA, R. C. Cultura de defesa. *In*: Defesa, Estado y Sociedad: el caso de España. Jesús Rafael Argumosa Pila (editor). **European Institute of International Studies**, Salamanca, pp. 133-155, 2018. Disponível em: [https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2019/01/Libro\\_DEFENSA\\_ok\\_ok.pdf](https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2019/01/Libro_DEFENSA_ok_ok.pdf). Acesso em: 30 set. 2022.

DÓREA, L. H. C. **A evolução histórica do Ministério da Defesa e as ações desenvolvidas para a conscientização da sociedade brasileira sobre os assuntos de defesa**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4011/1/MO%206031%20-%20LUIS%20HENRIQUE.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

FLEMES, D. Considerações acerca do controle parlamentar das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil. *In*: LLANOS, M.; MUSTAPIC, A. M. (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 151-179, 2005.

FLORES, M. C. A defesa no sentimento nacional. **Estadão**. Opinião. 02 de agosto de 2011. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/general,a-defesa-no-sentimento-nacional-imp-,752989>. Acesso em: 05 jul. 2022.

FUCILLE, L. A. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP [s.n.], 2006. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=pt-BR&user=An3EJlCAAAAJ&citation\\_for\\_view=An3EJlCAAAAJ:9yKSN-GCBOIC](https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=An3EJlCAAAAJ&citation_for_view=An3EJlCAAAAJ:9yKSN-GCBOIC). Acesso em: 11 jun. 2022.

FUCILLE, A.; BARRETO, L. & GAZZOLA, A. E. T. Novos Tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional n° 22**. IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. Jan/abr. 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6736/1/BEPI\\_n22\\_Novos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6736/1/BEPI_n22_Novos.pdf). Acesso em: 08 jul. 2022

FURG – Fundação Universidade Federal do Rio Grande. **CCMar**. Disponível em: <https://museu.furg.br/index.php/centros-associados/ccmar>. Acesso em: 20 set. 2022

MUNTALA, J. M. Evolución histórica de la cultura de defensa en España. **Documento de Opinión 26/2016**. IEEE – Instituto Español de Estudios Estratégicos. [S.l.]: marzo, 2016. Disponível em: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO26-2016\\_Cultura\\_SegDef\\_JordiMarsal.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO26-2016_Cultura_SegDef_JordiMarsal.pdf) Acesso em: 27 abr. 2022.

OLIVEIRA, E. R. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, E. R. Considerações políticas sobre a Defesa Nacional. **ComCiência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, SBPC, Campinas, 10 abr. 2006. Disponível em: <https://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>. Acesso em: 09 jun. 2022.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Resolução do Conselho de Ministros n° 6**, de 20 de janeiro de 2003. Diário da República: n. 16/2003, série I-B, [s.l.], 20 jan. 2003. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/159628/resolucao-do-conselho-de-ministros-6-2003-de-20-de-janeiro>. Acesso em: 28 set.2022.

RODRIGUES, C. E. N. **Antecedentes da mentalidade de defesa na sociedade e o papel do Exército brasileiro em seu desenvolvimento**. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro: EAO, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/5439>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ROMANA, H. B. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. **Revista Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13 – 32, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/211>. Acesso em: 11 jun. 2022.

RUDZIT, G.; CASARÕES, G. S. P. Política de Defesa é uma Política de Governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 1, p. 33-52, jan./jun.2015. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/politica\\_de\\_defesa\\_e\\_politica\\_de\\_governo.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/politica_de_defesa_e_politica_de_governo.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

SANQUIRICO, F. L. Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa. **Documento de Opinión 132/2014**. IEEE – Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2014, p. 5. Disponível em: <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2014/DIEEEO132-2014.html>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTOS, C.L.W. **A evolução da mentalidade de defesa no Brasil e seus reflexos para as Forças Armadas**. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro: ECEME, [2013?]. Disponível em: [http://www.eceme.eb.mil.br/publicacoes-eceme-5/artigosanteriores/item/download/150\\_0569222b01616102e9c24fe1222ce6e0](http://www.eceme.eb.mil.br/publicacoes-eceme-5/artigosanteriores/item/download/150_0569222b01616102e9c24fe1222ce6e0)> Acesso em: 11 mar. 2022.

SANTOS, L. W. Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo? **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 2, p. 165-190, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75114>. Acesso em: 20 jun. 2022.

# EXPLORANDO A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE COMPETÊNCIAS: DA TEORIA À PRÁTICA

*Patrícia Pontes Bezerra*

*Aline Barbosa Xavier Muniz*

## ***Introdução***

Um dos elementos propulsores para o ato de pesquisar é a busca por respostas para as questões cotidianas, desde as mais simples até as mais complexas. Durante tal atividade é possível encontrar modelos que permitem o surgimento de soluções, ainda que de maneira provisória, datada e contextualizada. É nesse sentido que o presente artigo busca apresentar conceitos de competência, teorias e pressupostos, trazendo um panorama nacional e internacional sobre os marcos regulatórios a fim de que seja possível compreender as escolhas teóricas e metodológicas feitas durante o processo de elaboração do marco de competências de uma escola de altos estudos em Defesa.

Este marco de competência, não será objeto deste artigo, mas subsidia os estudos na temática, uma vez que foi executado pelas autoras e uma equipe de consultoria internacional atuando em parceria, dentro de uma escola de altos estudos de Defesa, com a finalidade de elaborar um marco de competências dessa instituição.

Os motivos que justificam o trabalho de revisão de literatura são o registro e compartilhamento da experiência da pesquisa. Longe da tentativa de generalização, trata-se de uma dupla função: a primeira delas é permitir a divulgação científica da apropriação teórica sobre a temática; e, a segunda razão é trazer à discussão os achados teóricos, normativos e metodológicos, promovendo a expectativa da transformação das próprias reflexões em um novo conhecimento.

O itinerário da escrita permitirá compartilhar o referencial teórico que foi empregado e os motivos pelas escolhas feitas; os marcos legais que deram suporte para as ações de planejamento; análises feitas durante o percurso e os desafios que as autoras foram capazes de visualizar em um trabalho que está, ainda, em progresso.

## ***A evolução do conceito das competências e suas matrizes***

O cuidado com o uso dos conceitos, buscando a correspondência entre signo e significado não é um preciosismo, ao contrário, denota a atitude do pes-

quisador de ir além do senso comum. Nesse sentido, a evocação de uma definição de competência clara e coerente com a finalidade do trabalho que vai ser empreendido é condição importante a ser atendida. Os conceitos são datados e, via de regra, atendem a uma visão de homem, de mundo e sociedade. Tais reflexões foram fundamentais para a equipe que efetuou o processo de mapeamento das competências essenciais da Escola Superior de Defesa, no que tange aos gestores e docentes.

Inúmeros autores descrevem competência como um termo polissêmico e sim, essa é uma constatação, no entanto, também é possível notar uma evolução do conceito. Dessa forma, serão apresentadas as mudanças no conceito que impactaram para o emprego das competências como ora é realizado.

A palavra competência tem sua origem no Latim *competere*, “lutar, procurar ao mesmo tempo”. Composta por com-, “junto”, mais *petere*, “disputar, procurar, inquirir”. A idade média marca a incorporação da palavra competência ao campo jurídico, sinalizando por competente “quem por direito ou dever”, “a quem compete algo” (Brandão, 2009). Há permanência, ainda, desses significados nos discursos do campo jurídico, no entanto é uma outra semântica que interessa ao campo da gestão de pessoas.

A década de 1960 marca um movimento nos Estados Unidos da América de tentativa de alterar um contexto de trabalho fortemente marcado pelo Taylorismo-Fordismo, no qual o resultado da produção é, em grande medida, mais importante que o bem-estar e a realização do trabalhador. Destaca-se a votação pelo congresso estadunidense chamada “Civil Rights Act”, em 1964, que buscou dispor sobre a igualdade dos cidadãos norte-americanos frente ao mundo. No bojo dessas lutas, também foi votado o “Equal Employment Opportunity Act”, criando a “Equal Employment Opportunity Commission”, oferecendo legitimidade para que vítimas de atos discriminatórios pudessem buscar seus direitos.

Ocorrem avanços e a política pública norte-americana alcança o objetivo de melhorar o problema público da exploração dos trabalhadores. O aparato legal impulsionou o mundo empresarial na busca por pesquisas que mantivessem a produtividade, sem que para isso sofressem denúncias de tratamento desigual. Para isso, foram desencadeados inúmeros estudos da Psicologia do Trabalho e da Psicometria. Nesse momento, as pesquisas de David Clarence McClelland (1917-1998), psicólogo da Universidade de Harvard, foram primordiais. Apontado como o “pai” do termo competência, é um dos responsáveis por migrar o termo dos estudos psicológicos para a Administração.

McClelland prossegue em seus estudos e publica em 1973 “Testing for Competence Rather Than for Intelligence”, Teste de competência em vez de

teste de inteligência, no qual criticava de maneira enfática o uso dos testes de inteligência vigentes como forma de discriminação das minorias. O autor não permanece apenas na crítica, mas foi propositivo de uma nova maneira de avaliar a efetividade do trabalhador, por meio de “job sample”, as amostras de tarefas. Houve, portanto, uma mudança conceitual e procedimental. A tecnologia empregada, anteriormente, por meio de testes, foi substituída pela avaliação do desempenho das pessoas no contexto do trabalho, analisando a competência do trabalhador em se adaptar, a mobilização das suas habilidades em prol dos resultados desejados e não apenas no cumprimento de uma tarefa compartimentalizada do trabalho final.

Cabe destacar que as análises de McClelland (1973) promoveram o surgimento de novos estudos, empreendidos por seus “discípulos”. Dentre eles teve relevância Richard Boyatzis (1982). Um dos resultados da continuidade desses trabalhos foi a publicação de “The Competent Manager”, um livro no qual foi apresentado o estudo feito a partir de 2000 gerentes, traçando suas competências, por meio de indicadores comportamentais, permitindo a sua operacionalização pelas organizações. É desse trabalho que emergiu uma importante conceituação de competências, compreendidas como: “uma característica subjacente de um indivíduo que está relacionada de forma causal a um desempenho efetivo ou superior em uma função (job)”. A característica da competência ainda pautada na subjetividade do indivíduo permanecerá até o início da década de 1990, como será apresentado a seguir.

### ***O conceito da competência nas organizações: as “core competences”***

Uma nova mudança ocorre no conceito da competência, desta vez sendo apropriada pela estratégia da organização, impregnando os estudos de gestão com tamanha proeminência que passa a adjetivá-la, criando uma categoria: a Gestão de Pessoas por Competências. Há um progressivo distanciamento da razão “legal” dos estudos de competência para atender aos requisitos dos direitos civis para uma entrada na gestão estratégica dos negócios de uma organização, onde permanece até os dias atuais, respondendo à: “necessidade de gerar referenciais para ordenar e criar uma oferta formativa de qualidade que permita elevar o nível de qualificação dos trabalhadores de um determinado setor de atividade” (Ramos, 2001, p.77).

O marco dessa mudança foi a publicação na Harvard Business do artigo *The Core Competence of the Corporation*, dos autores Prahalad e Hamel (1990), onde propuseram o conceito de “competências essenciais”. O conceito de competências desenvolvido pelos autores se desloca do indivíduo para as organizações como:

um conjunto exclusivo de habilidades, tecnologias e capacidades que permitem que uma empresa ofereça valor diferenciado ao cliente e obtenha uma vantagem competitiva no mercado. As competências essenciais são pontos fortes fundamentais que sustentam a capacidade de uma empresa de inovar, adaptar-se às mudanças do mercado e superar os concorrentes. Ao aproveitar essas competências essenciais de forma eficaz, as empresas podem impulsionar o crescimento, expandir-se para novos mercados e criar valor sustentável para os clientes. (Tradução livre das autoras do texto de Prahalad; Hamel, 1990, p.2)

Os autores enfatizam a importância de identificar, cultivar e explorar as competências essenciais em uma corporação para impulsionar o crescimento e a vantagem competitiva. As competências essenciais são pontos fortes e recursos exclusivos que permitem que uma empresa supere seus concorrentes.

A parceria dos autores continuou em 1994 com a publicação do livro *Competindo pelo Futuro*. Outro ponto importante na teoria elaborada por Prahalad e Hamel são as características que as competências essenciais devem possuir (Prahalad; Hamel, 2005).

### **Quadro 1: Características das Competências Essenciais**

<b>Características das Competências Essenciais</b>	
Únicas	As competências essenciais são exclusivas da empresa. Elas representam o aprendizado coletivo e o conhecimento especializado da organização que a diferencia no mercado.
Difícil de imitar	As competências essenciais não são facilmente imitadas ou copiadas pelos concorrentes. Elas exigem uma combinação de habilidades, tecnologias e capacidades que estão profundamente incorporadas à cultura e aos processos da organização.
Fornecem acesso a vários mercados	As competências essenciais devem proporcionar acesso a vários mercados e oportunidades de negócios. Elas servem como base para a diversificação e a expansão para novas áreas.
Centradas no cliente	As competências essenciais giram em torno da criação de valor para os clientes. Elas se concentram em atender às necessidades dos clientes, aumentar sua satisfação e fornecer produtos ou serviços de qualidade superior.

Alinhamento estratégico	As competências essenciais estão alinhadas com as metas e os objetivos estratégicos da empresa. Elas apoiam a visão de longo prazo da empresa e orientam a tomada de decisões em todos os níveis da organização.
-------------------------	--

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Prahalad e Hamel, 1994, p. 8.

Ocorre nesse momento uma ampla adesão nas organizações do conceito de competência, no que alguns autores denominam um “certo modismo”.

A polissemia do termo competência permanece no cenário, ao mesmo tempo em que no próprio contexto da Gestão por Competências coexistem diferentes correntes de pensamento. Em linhas gerais é possível discriminar três grandes correntes, tendo em vista os elementos que as diferenciam. São elas: as matrizes condutivista, funcionalista e construtivista. Em linhas gerais os modelos apresentam as características descritas no quadro a seguir.

## Quadro 2: Matrizes de Competências

<b>Matriz Condutivista</b>	<b>Expoentes</b>
<p>Fortemente impregnada pela Psicologia de Skinner e a Pedagogia dos Objetivos de Bloom.</p> <p>Relação intrínseca com objetivo da eficiência social.</p> <p>As competências são consideradas como as características de “fundo” de um indivíduo, que guardam uma relação causal com o desempenho efetivo ou superior no posto.</p>	<p>David McClelland</p> <p>Richard Boyatzis</p>
<b>Matriz Funcionalista</b>	<b>Expoentes</b>
<p>Fundamentada no pensamento funcionalista da Sociologia e sua base metodológica-técnica é a Teoria dos Sistemas Sociais.</p> <p>Os objetivos e funções da empresa devem ser formulados em termos de sua relação com o ambiente externo: mercado, a tecnologia, e as relações sociais e institucionais.</p> <p>Emprega a análise funcional como método.</p> <p>Lógica dedutiva de construção das competências, partindo das funções mais gerais para as mais específicas.</p> <p>Modelo funcionalista australiano propõe uma relação holística ou integrada, relacionando atributos e tarefa, contexto e a cultura do lugar de trabalho.</p>	<p>Paul Hager</p> <p>Andrew Gonczi</p> <p>James Athanasou</p>

<b>Matriz Construtivista</b>	<b>Expoentes</b>
<p>Metodologia de investigação que combina pesquisa/ação com reflexão/ação.</p> <p>Resulta em um inventário de competências, em situações diferenciadas, de modo a identificar a relação entre as atividades de trabalho e os conhecimentos incorporados e/ou mobilizados, de modo que se pudesse obter a compreensão da relação.</p> <p>Esclarece as relações mútuas e as ações existentes entre os grupos e seu entorno, mas também entre situações de trabalho e situações de capacitação.</p> <p>Busca unir na construção das competências as necessidades das funções na organização às percepções e contribuições dos trabalhadores diante de seus objetivos e potencialidades, em termos de sua formação.</p> <p>Como consequência, a definição das competências e da capacitação devem ser realizadas a partir de uma investigação participante.</p> <p>Possibilita a transposição das competências investigadas no processo de trabalho mediada por uma concepção pedagógica.</p>	<p>Bertrand Schwartz</p> <p>Phillippe Zarifian</p> <p>Guy Le Boterf</p>

*Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de DeLuiz, 2001.*

O deslocamento conceitual das competências nas matrizes não é um movimento que exclui as características das matrizes anteriores. A implementação das competências coerente com determinado arcabouço teórico depende, em grande medida, da normatização, possibilitando criar uma estrutura legal, que, além de regular, provoca a perenidade das ações. Assim, um olhar sobre o que já foi alcançado nos cenários nacional e internacional ampliará as reflexões, permitindo visualizar os caminhos escolhidos e suas implicações.

### ***Estrutura de competências no contexto nacional e internacional: avanços e desafios***

A estrutura de desenvolvimento de pessoas no âmbito do Governo Federal é consolidada com a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP (Decreto nº 9.991/2019), que substituiu o então Decreto nº 5707/2006 no qual teve início a regulamentação da gestão por competência na administração pública federal. A despeito disto, é importante ressaltar que desde 1998 com a Política Nacional de Capacitação dos Servidores (Decreto nº 2.794 de 1998), existia a estrutura primária dos avanços atuais. Enquanto o Decreto nº

5707/2006 afirmava a necessidade de adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, a perspectiva da nova PNDP é de “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos”. Esta mudança de percepção se adequa às necessidades de novas competências a serem desenvolvidas durante toda a vida do servidor, acompanhando-o na construção da sua carreira profissional.

O conceito de desenvolvimento de competências na PNDP é precedido da necessidade de identificação de lacunas de competência, pois enquadrar competências como resultados apenas do desempenho, pode interferir no processo de desenvolvimento pessoal em termos de conhecimentos e capacidades (Arifin *et al.*, 2017). O documento da política nacional teve por objetivo alcançar a excelência dos órgãos e entidades públicas na prestação dos serviços e evidencia a necessidade de um compromisso-ação alinhando estratégias organizacionais e desempenho individual.

Outro aspecto relevante da PNDP é o protagonismo das Escolas de Governo que possuem nessa estrutura uma função primordial de refletir sobre os processos formativos em âmbito nacional, promover capacitações gerais, por trilhas de aprendizagem e por necessidade de órgão públicos, além de publicar editais de parcerias para fomento de ações de capacitação em suas plataformas digitais.

O processo de consolidação das Escolas de Governo tem ligação direta com a reforma do Estado e os novos papéis que esse movimento aportou à administração pública, em que a melhora do serviço público, alicerçada em grande parte pela qualificação do servidor público, tornou-se referência (Lima; Tavares; Melo, 2022, p. 138).

As escolas de governo também atuam otimizando custos do Governo Federal ao promover capacitações gratuitas, presenciais e remotas, com objetivos de desenvolver competências transversais e em ações de capacitações de acordo com as necessidades identificadas nos relatórios do PDP. O processo de desenvolvimento de pessoas foi estruturado para identificar lacunas de competência, fomentar atividades de desenvolvimento e avaliar a efetividade das ações em referências aos resultados, fechando um ciclo que engloba em suas nuances a avaliação de desempenho e a promoção e seleção do servidor. As necessidades de capacitação são pontos-chave para o desencadeamento de ações (Oliveira, 2022) e estas devem ser uma formação humana e integral voltada a adaptabilidade, de forma que o servidor possa entender as especificidades de sua instituição (Marin; Nichele, 2020). A PNDP organizou uma série de questões para

serem trabalhadas na instituição a fim de identificar as necessidades. O ImpactaGov-Escritório de Desenvolvimento de Alto Impacto, que tem como objetivo auxiliar os gestores da Administração Pública Federal a implementar ações para a consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), propôs um diagnóstico para ser aplicado pela instituição com autonomia das estratégias mais assertivas. Esse instrumento, apresenta 09 questões com o intuito de identificar o problema da necessidade a sua descrição e a localização, essas questões são respondidas no Portal SIPEC do Governo Federal.

**Quadro 3** - Guia de Elaboração do PDP/2023 (Identificação da Necessidade)

Problema da Necessidade	IFS 1 - O que você precisa aprender ou aprimorar a respeito dos seus conhecimentos, habilidades e atitudes para melhorar o seu desempenho?
	IFS 2 - O que pode ser feito para ajudar a resolver essa lacuna de desempenho atual no trabalho em comparação com o desempenho esperado?
Descrição da Necessidade	IFS 3 - Para aprimorar o seu desempenho, qual o tema geral e o recorte de interesse desse conteúdo que precisa ser aprendido?
	IFS 4 - Que nível de esforço de aprendizagem em relação a esse conteúdo é preciso para resolver essa lacuna de desempenho?
	IFS 5 - Uma vez atendida essa necessidade de aprendizagem, qual competência acredita que tenha sido desenvolvida?
	IFS 6 - Uma vez atendida essa necessidade de aprendizagem, qual resultado será gerado para a sua organização considerando os objetivos/metabolizacionais?
Localização da Necessidade	IFS 0.1 - A qual(is) unidade(s) do órgão/da entidade refere-se essa necessidade de desenvolvimento identificada?
	IFS 0.2 - Qual é o perfil dos agentes públicos que possuem essa necessidade de desenvolvimento?
	IFS 0.3 - Quantos agentes públicos possuem essa necessidade de desenvolvimento em cada unidade federativa?

Fonte: BRASIL (2023, p.16).

As questões norteadoras buscam uma reflexão sobre a ação desempenhada pelo servidor e o impacto dos conhecimentos, habilidades e atitudes nas entregas e resultados esperados (Borges-Andrade *et al.*, 2006). Após identificadas as necessidades e transcorrido o período de formalização do PDP, o sistema

ainda permite que a instituição realize a revisão do documento, pois compreende que necessidades de capacitação podem também ser emergentes e passíveis de ajustes. As identificações de lacunas de competência são baseadas em estratégias da gestão por competência e necessitam que haja um papel proativo e um trabalho de conscientização e engajamento dos servidores para que o PDP realmente reflita as suas necessidades (Oliveira, 2022).

A identificação dos documentos normativos de orientação do PDP é importante para nortear a reflexão sobre os impactos da Política para as organizações e auxiliar as instituições no caminho para realização do seu Plano (Silva, G.S; Silva, S.A.M, 2023). Após a identificação das necessidades de capacitação os órgãos públicos passam por um ciclo de ações: validação da necessidade pela gestão interna; análise e priorização de necessidades; detalhamento de possíveis soluções de desenvolvimento; aprovação e envio do PDP via Portal Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). Neste momento a Escola Nacional de Administração Pública possui um papel significativo pois realiza a análise com eventuais soluções/ações de desenvolvimento e posteriormente promove a devolutiva no Portal SIPEC, com as sugestões de soluções de ações de desenvolvimento.

O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC é um Portal eletrônico que possui um módulo para o Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP. Trata-se de um sistema informatizado do governo federal no qual os servidores possuem acesso de acordo com os perfis, preenchendo as informações-chave de levantamento e planejamento. Os resultados do PDP no Portal SIPEC norteiam as concessões de afastamento e devem ser alinhadas às progressões e avaliações de desempenho do servidor. Conforme alerta a PNDF, o plano de desenvolvimento de uma instituição deve ser precedido da definição de competências definidas por cargo ou função. As identificações de competências alinhadas às estratégias da instituição são condicionantes para a gestão por competência. As competências definidas no Governo Federal, pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia e pela Escola Nacional de Administração Pública, por meio da Instrução Normativa nº 21/2021 estabelecem competências de liderança na administração pública e competências transversais. São nove competências de liderança, separadas por três dimensões ou domínios: pessoas, estratégia e resultados e oito competências transversais.

#### Competências de Liderança:

- a) Pessoas: coordenação e colaboração em rede, engajamento de pessoas e equipes, autoconhecimento e desenvolvimento pessoal.
- b) Estratégia: visão de futuro, inovação e mudança, comunicação estratégica

c) Resultado: geração de valor para o usuário, gestão de crises, gestão para resultados

As competências transversais são definidas para um órgão/entidade como sendo a “necessidade de desenvolvimento recorrente e comum a múltiplas unidades internas de um órgão” (IN, 2021) e para um setor específico como “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes indispensáveis ao exercício da função pública, que contribuem para a efetividade dos processos de trabalho em diferentes contextos organizacionais” (IN, 2021). Embora tenham sido atualizadas às competências transversais da IN n. 21 de 2021, foi identificado apenas uma mudança no contexto e a inclusão de uma nova competência.

IN 2021: **Orientação por Valores Éticos.** Capacidade para agir de acordo com princípios e valores morais que norteiam o exercício da função pública tais como responsabilidade, integridade, retidão, transparência e equidade na gestão pública.

IN 2024: **Ética e integridade pública.** Capacidade de agir de forma refletida e consciente, nas relações profissionais e interpessoais, considerando princípios e valores que priorizem o interesse público.

Na atualização do documento, foi inserida a competência: Diversidade e inclusão como a capacidade de reconhecer e valorizar a diversidade de características, identidades, vivências e perspectivas de pessoas e grupos, criando ambientes de trabalho nos quais as pessoas sejam acolhidas em suas singularidades e contribuindo para a geração de serviços públicos inclusivos. São oito competências transversais e possuem descritores que norteiam suas ações, que interligadas, direcionam para um setor público de alto desempenho. As competências transversais são de acordo com a IN SGP-ENAP/MGI N° 11, de 27 de março de 2024: Resolução de Problemas com Base em Dados; Foco nos Resultados para os Cidadãos; Mentalidade Digital; Comunicação; Trabalho em Equipe; Ética e integridade pública; Visão Sistêmica; Diversidade e inclusão.

A resolução de problemas com base em dados requer não apenas habilidades analíticas, mas também uma mentalidade digital para integrar tecnologias. Essa integração é essencial para o foco nos resultados para os cidadãos, garantindo soluções alinhadas às necessidades dos usuários. A comunicação eficaz e o trabalho em equipe são cruciais para implementar tais soluções de forma colaborativa. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE construiu indicadores para essa competência e descreve: “Permite a cooperação entre equipes removendo e superando barreiras, compartilhando proativamente conhecimento e garantindo um fluxo eficaz de informações e conhecimentos” (OCDE, 2019). Além disso, a ética e a visão sistêmica são essen-

ciais para considerar as especificidades da instituição e fazer relação com um contexto mais amplo, enquanto a diversidade e inclusão promovem ambientes de trabalho mais acolhedores e serviços públicos mais inclusivos.

Considerando esse cenário, percebe-se uma singularidade de ações alinhadas para a promoção de competências, regulamentação de concessões de afastamentos e licenças para capacitação e a avaliação de desempenho, todos conectados para o objetivo-fim da qualidade na prestação de serviço à comunidade. Não obstante, é importante ressaltar que a construção de competências é uma tendência mundial que alinha a sustentabilidade, equidade, assertividade no gasto público com capacitação e entrega de resultados (Borges-Andrade, 2006).

### **Contexto internacional: contribuições e perspectivas**

A Europa e os Estados Unidos também possuem iniciativas para definir competências dos servidores. Ambos utilizam os dados para realizar contratações no âmbito de órgãos federais. A União Europeia possui um departamento de seleção e recrutamento de pessoal e define ações de competências em diversos campos de atuação. A principal missão do *European Personnel Selection Office* (EPSO) consiste em satisfazer às necessidades de recrutamento das instituições da UE, selecionando candidatos talentosos através de concursos generalistas e especializados. Ao cumprir esta meta, o EPSO desempenha o papel de um mediador confiável entre as entidades da UE e os profissionais e graduados altamente qualificados. Dessa maneira, contribui para o desenvolvimento da função pública europeia tanto presente quanto futura.

O EPSO definiu oito competências gerais para os servidores, sendo seguidas por fatos observáveis: 1. Pensamento crítico, capacidade de análise e criatividade na resolução de problemas; 2. Tomada de decisões e obtenção de resultados; 3. Literacia digital e adaptabilidade (gestão da informação); 4. Autogestão; 5. Trabalho em conjunto; 6. A aprendizagem como competência; 7. Comunicação; e, 8. Espírito empreendedor no contexto da organização.

Os Estados Unidos também possuem um setor especializado em ações relacionadas à definição de competências, recrutamento e avaliação de desempenho, o *U.S. Office of Personnel Management* (OPM), que tem como missão liderar agências federais em políticas, programas e benefícios de força de trabalho a serviço do povo americano. O OPM tem como visão:

Posicionar o Governo Federal Americano como um empregador modelo para os funcionários passados e presentes por meio da inovação, inclusividade e liderança. Construiremos uma cultura gratificante que capacita a força de trabalho a resolver alguns dos desafios mais difíceis de nossa nação. (OPM, 2024)

O OPM definiu cinco níveis para as competências de líderes: *Expert; advanced; intermediate; basic; awareness*. Sua metodologia é direcionada em uma análise ocupacional multifuncional, sendo baseada em pesquisas. Dessa forma, identificou competências que os funcionários precisam desempenhar nas diversas funções. Esse estudo orienta os processos de seleção e avaliação, assim, a estrutura organizada pela OPM para as competências de lideranças é definida em seis qualificações centrais: Liderando Mudanças; Liderando Pessoas; Orientado a Resultados; Acuidade nos Negócios; e Construindo Coalizões. No documento, o “*Proficiency Levels for Leadership Competencies*” as qualificações possuem competências atribuídas a cada uma delas e, por fim, são apresentadas seis competências fundamentais para a liderança.

O quadro de competências a seguir inclui as definidas pelo Brasil por meio da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, adicionadas às da União Europeia por meio do *European Personnel Selection Office*, bem como as dos Estados Unidos por meio do *Office of Personnel Management (OPM)*. As competências são esperadas de servidores do governo de cada país, adicionalmente existem outros documentos que especificam áreas de atuação e contextos de seleção e avaliação dos servidores. O quadro abaixo sintetiza as competências descritas:

**Quadro 4:** Competências (Brasil/PNDP – UE/EPSO – EUA/OPM)

<b>Brasil</b>	<b>UE (União Europeia)</b>	<b>EUA</b>
Coordenação e colaboração em rede	Pensamento crítico, capacidade de análise e criatividade na resolução de problemas	Habilidades Interpessoais
Engajamento de pessoas e equipes	Tomada de decisões e obtenção de resultados	Comunicação Oral
Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal	Literacia digital e adaptabilidade (gestão da informação)	Integridade/Honestidade
Visão de futuro	Autogestão	Comunicação Escrita
Inovação e mudança	Trabalho em conjunto	Aprendizagem Contínua
Comunicação estratégica	A aprendizagem como competência	Motivação para o Serviço Público

Geração de valor para o usuário	Comunicação	-
Gestão de crises	Espírito empreendedor no contexto da organização.	-
Gestão para resultados	-	-

Fonte: autoria própria

De acordo com os estudos, foi estabelecida uma relação de convergências nas estruturas de competências, o que corrobora para a reflexão sobre a matriz de competência a ser definida em uma instituição e a percepção da importância da relação entre as análises estratégicas definidas por cada país e, àquelas dos órgãos internos. Percebe-se que a comunicação eficaz e o trabalho em equipe são competências que transitam nas três colunas, denotando uma singularidade na percepção de que essas competências são fundamentais para transmitir visões, mobilizar equipes, colaborar em rede e alcançar resultados.

A aprendizagem contínua também é valorizada em todos os contextos. Nos Estados Unidos, os termos empregados são “Aprendizagem Contínua”, enquanto na UE é mencionada como “A aprendizagem como competência”. No Brasil, embora não seja explicitamente mencionada, a ênfase em “autoconhecimento e desenvolvimento pessoal” sugere uma inclinação para o crescimento profissional contínuo.

O aspecto da mentalidade digital é apresentado como competência transversal, embora não seja canalizado como competência de liderança no Brasil. Na UE é apresentado como Literacia digital e adaptabilidade (gestão da informação) e nos documentos do OPM apresenta-se a gerência de tecnologia como uma competência esperada. Tais similaridades impulsionam o desenvolvimento tecnológico e a necessidade de competências específicas relacionadas às tecnologias digitais.

Não obstante, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE construiu 6 competências essenciais para seus líderes que atribuem conhecimentos, habilidades e atitudes articulados aos comportamentos esperados com vistas a atender aos desafios do futuro. As competências são articuladas em três níveis: liderando - inspirando – atuando.

**Figura 1:** Quadro de Competências OCDE

**The Core Competency Framework** The Framework has six core competencies and three mastery levels



Fonte: OCDE, 2019.

Os três níveis de domínio são relacionados a cada competência e são conectados a um cargo ou função baseados na experiência. De acordo com o documento da OCDE as competências essenciais são: uma combinação de características comportamentais, atitudes e atributos que levam a resultados eficazes e bem-sucedidos desempenho no local de trabalho (OCDE, 2019, p.1).

**Quadro 5:** Definição das Competências (OCDE)

<b>Visão e Estratégia</b>	<b>Capacitar Pessoas</b>	<b>Ética e Integridade</b>
Desenvolver uma visão ampla e abrangente da Organização, nosso lugar no mundo e nossa missão conforme definida por nossos Membros. Envolve olhar para frente e pensar sobre possibilidades futuras enquanto abraça tendências, participando da construção de uma visão organizacional compartilhada.	Promover um ambiente que incentive o crescimento identificando os pontos fortes e reconhecendo áreas para desenvolvimento. Envolve construir um ambiente aberto e energizante onde pessoas de diversas origens são motivadas a dar o seu melhor.	Abraçar e respeitar a estrutura ética delineada no Regulamento de Pessoal e no Código de Conduta enquanto valoriza e celebra as diferenças e contribui para uma cultura diversa e inclusiva. É promover um ambiente de trabalho respeitoso, confiável e honesto.

<b>Colaboração e Horizontalidade</b>	<b>Alcançar Resultados</b>	<b>Inovar e Adotar a Mudança</b>
Desenvolver espírito de equipe e reconhecer o valor de construir e operar dentro de redes estratégicas ao trabalhar em limites organizacionais e institucionais para atingir objetivos compartilhados.	Assumir a responsabilidade por entregar resultados de qualidade, serviços e resultados em ritmo acelerado, acompanhados de um dever de excelência. Envolve gerenciar todos os recursos alinhados com a visão da Organização.	Demonstrar flexibilidade, criatividade, imaginação e inspiração para se adaptar às necessidades em constante evolução e mudança. É impulsionar a inovação ao incentivar novas abordagens e conceitos para identificar melhores soluções para problemas.

Fonte: OCDE (2019, p. 4)

Definir competências institucionais é um processo de consolidação de uma gestão por competência que se desdobra em diversas ações de planejamento estratégico, trilhas de aprendizagem, avaliação de desempenho, progressão e promoção na carreira e, por fim, o recrutamento e seleção. Esse movimento não é linear, uma etapa não subjaz a outra, são ações em espiral que coadunam com a missão, valores e objetivos institucionais, bem como nas implicações individuais de valorização, crescimento profissional e objetivos organizacionais.

### **Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo analisar conceitos de competência, teorias e marcos regulatórios no contexto da gestão e da educação, além de proporcionar um panorama nacional e internacional sobre o tema. Durante o percurso, foram explorados a evolução do conceito de competência ao longo do tempo e sua aplicação no contexto organizacional e de gestão de pessoas.

Observa-se que a definição de competência é multifacetada e varia de acordo com o contexto e a abordagem teórica adotada, desde a sua origem no campo jurídico, o conceito evoluiu para abranger o desempenho efetivo ou superior em uma determinada função, bem como a capacidade de adaptação e mobilização de habilidades para enfrentar desafios e alcançar resultados desejados. Essa evolução conceitual reflete a necessidade de se compreender as competências de forma mais abrangente, levando em consideração o contexto organizacional e as questões do indivíduo frente ao trabalho.

No campo da Educação, destaca-se que o desenvolvimento de competências tem sido cada vez mais valorizado. Assim a abordagem construtivista das competências é aderente ao campo visto que busca não apenas as competências voltadas para o mercado, mas também considera as percepções e contribuições dos trabalhadores, levando em conta seus objetivos e potencialidades. Tal matriz

ênfatisa a importância da aprendizagem individual e coletiva, promovendo o desenvolvimento de competências tanto no âmbito pessoal como no profissional.

No cenário nacional, constata-se avanços significativos na estruturação de competências no setor público, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas tem impulsionado a identificação de lacunas de competência, o planejamento estratégico de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores. As Escolas de Governo desempenham um papel fundamental na promoção de capacitações, oferecendo trilhas de aprendizagem e oportunidades de formação para os servidores públicos. Essas ações são essenciais para o aprimoramento dos serviços prestados à comunidade e para o desenvolvimento profissional dos servidores.

Iniciativas semelhantes são percebidas no contexto internacional, a União Europeia e os Estados Unidos têm adotado processos de competências no recrutamento e seleção de pessoal. O *European Personnel Selection Office* (EPSO) e o *U.S. Office of Personnel Management* (OPM) definiram competências gerais e específicas para os servidores, levando em consideração as demandas de cada contexto.

A identificação de lacunas de competência, o planejamento estratégico de capacitação e a avaliação de desempenho são práticas que contribuem para o aprimoramento contínuo dos servidores e para a melhoria dos serviços prestados à comunidade. No entanto, é importante ressaltar que a construção de competências não é um processo linear e requer um esforço conjunto das instituições de ensino, órgãos públicos e servidores. Além disso, é fundamental considerar a diversidade de talentos e potencialidades individuais, promovendo a inclusão e o respeito às diferenças.

Nesse sentido, é essencial investir em políticas de capacitação inclusivas e em ações que valorizem a diversidade e a promoção da igualdade de oportunidades. O desenvolvimento de competências deve ser cada vez mais pautado na colaboração, na cooperação e no compartilhamento de conhecimentos, buscando o bem comum e o alcance de resultados sustentáveis.

## **Referências**

ARIFIN, M. A.; RASDI, R. M.; ANUAR, M. A. M.; OMAR, M. K. Addressing Competency Gaps for Vocational Instructor through Competency Modeling. **International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences**, v. 7, n. 4, p. 1201– 1216, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.6007/IJARBS/v7-i4/2970>. Acesso em: 22 abr. 2024.

ARIFIN, M.A. Competence, competency, and competencies: a misunderstan-

ding in theory and practice for future reference. **International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences**, v. 11, n. 9, p. 755–764, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.6007/IJARBS/v11-i9/11064>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BORGES-ANDRADE, J.; ABBAD, G.S.; MOURÃO, L. **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho**. São Paulo: Artmed, 2006.

BOYATZIS, R.E. **The Competent Manager: a model for Effective Performance**. New York: John Wiley & Sons, 1982.

BRANDÃO, H. P. **Aprendizagem, contexto, competência e desempenho: Um estudo multinível**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações, Departamento de Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa SGP/ENAP/ME nº 21, de 1 de fevereiro de 2021**. Estabelece orientações aos órgãos do Sistema de pessoal Civil da Administração Pública Federal, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP. Brasília, DF, 1 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/pndp-1/INsCompiladas20241.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa SGP-ENAP/MGI Nº 11, 27 de março de 2024**. Altera as Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho. Brasília, DF, 17 dez. 2020. Disponível em: <HTTPS://WWW.GOV.BR/SERVIDOR/PT-BR/ACESSO-A-INFORMACAO/GESTAO-DE-PESSOAS/PNDP/PASTA-CAPA/CENTRAL-DE-CONTEUDOS> . ACESSO EM: 5 ABR. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.991 de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/pasta-capacentral-de-conteudos>. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Revogado). Brasília, DF, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/pasta-capa/central-de-conteudos>. Acesso em: 1 abr. 2024

BRASIL. Presidência da República. **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas**. Guia de Elaboração do PDP. Brasília, DF, jun. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/paginas/GuiaparaelaboracaodoPDP2024versao\\_CG-DES\\_03.07.2023vf.pdf](https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/paginas/GuiaparaelaboracaodoPDP2024versao_CG-DES_03.07.2023vf.pdf). Acesso em 27 mai. 2024

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim Técnico do Senac**, v. 27, n. 3, p. 12-25, 2001. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/572>. Acesso em: 12 abr. 2024.

EUROPEAN UNION. **European Personnel Selection Office**. EPSO Framework Competence. Disponível em: <file:///C:/Users/aline/OneDrive/PDP%202024%20LIVRO/EPSo%20framewok%20competence.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

LIMA, A.Q.O.; TAVARES, A.M.B.N.; MELO, E.S.N. Escolas de Governo: sua finalidade e importância no Brasil. **Rev. FSA**, Teresina, v. 19, n.5, p. 129-145, 2022. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2450/491493243>. Acesso em: 16 abr. 2024.

MCCLELLAND, D. Testing for Competence Rather Than for Intelligence. **American Psychologist** v. 28, n. 1, January, 1973.

MARIN, A.; NICHELE, A.G. A capacitação de servidores do IFRS sob a perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP. **Revista de Educação, Ciência e Tecnologia do IFRS**, v. 7, n. 1, Edição Especial 4º Seminário de Pós-Graduação do IFRS, p: 57-81, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ifrs.edu.br/index.php/ScientiaTec/article/view/4129>. Acesso em: 29 mai. 2024.

OLIVEIRA, L.C.F. **Levantamento de necessidades de capacitação na Universidade Federal do Rio Grande do Norte: avaliação e consultoria por meio da auditoria de inteligência.** 2022. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação e do Conhecimento. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/49773>. Acesso em: 6 abr. 2024

OCDE. **CORE COMPETENCY FRAMEWORK HUMAN RESOURCE MANAGEMENT.** 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/careers/OECD-Core-Competency-Framework.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, May/June 1990.

PRAHALAD, C.K.; HAMEL,G. **Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RAMOS, M. **Pedagogia das Competências: autonomia ou adaptação.** São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, G.S.; SILVA, S.A.M. Gestão Estratégica de Pessoas: o caso da política de desenvolvimento de pessoas. *In*: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo das Públicas, V2023, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/issue/view/1>. Acesso em: 8 abr. de 2024.

UNITED STATES. **Office Personnel Management.** Proficiency Levels for Leadership Competencies. Washington. Disponível em: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/competencies/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

# GAMIFICAÇÃO: FERRAMENTA PEDAGÓGICA NOS ESTUDOS DE DEFESA NACIONAL

*Maria Alessandra Lima Moulin*

*Márcia Marques de Sousa*

*Wellington Dantas de Amorim*

## **Introdução**

O capítulo discute o uso de ferramentas metodológicas, como a gamificação, em processos que tornem a aprendizagem de adultos mais significativa no campo de Segurança e Defesa Nacional. Apresenta-se, inicialmente, uma revisão da bibliografia acerca da relação gamificação e eficácia nos processos de ensino-aprendizagem. Discute-se a temática Segurança e Defesa Nacionais de forma abrangente e não como exclusividade de militares, bem como enfatiza-se a importância de cursos que visem a construção de conhecimento acerca da temática aplicada ao Estado e, portanto, com o envolvimento da sociedade civil. O estudo de caso, realizado em uma escola de governo do país, coloca em pauta o uso de jogos de simulação, com aporte teórico na gamificação e na teoria da aprendizagem significativa, como metodologia que oportuniza a compreensão das temáticas no campo da Defesa Nacional, de forma mais qualitativa.

Para tanto, esse capítulo está subdividido em três seções, a saber: na primeira é abordado o escasso conhecimento acerca da temática Defesa Nacional pela sociedade civil, sua importância e o contexto do desenvolvimento dessa temática na Escola Superior de Defesa (ESD); uma escola de governo (cenário da pesquisa). Além disso, apresenta-se a utilização de metodologias ativas, nesse contexto, como uma ferramenta auxiliar para a ampliação e aprofundamento dos debates, por meio de jogos de simulação, elaborados e coordenados por equipe de professores doutores na área e equipe pedagógica. Em seguida, na seção intitulada ‘metodologia ativa: a gamificação como ferramenta pedagógica’ são apresentados os referenciais teóricos que respaldam o uso de jogos de simulação como ferramenta que amplia a compreensão da temática de forma mais qualitativa. Por fim, a terceira seção apresenta a condução das atividades de simulação e os resultados das pesquisas obtidas com os docentes e discentes acerca da otimização dos processos de ensino-aprendizagem com o uso de jogos de simulação aproximada da realidade. Os dados foram categorizados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2011) resultando em cinco categorias: (1) fundamentação teórica; (2) orientações metodológicas para a compreensão do jogo; (3) alcance dos objetivos; (4) relevância dos temas abordados e (5) nível de satis-

fação- conceito atribuído ao jogo. Tendo em vista a limitação concernente a um capítulo, optou-se por apresentar os dados e análise dos itens (2); (3) e (5) dada a configuração de compreensão dos discentes sobre o jogo e o resultado alcançado.

### ***A temática Defesa no contexto de uma Escola de Governo Federal***

A temática Defesa ainda é pouco conhecida pela sociedade de maneira geral. Assume-se na literatura acadêmica que esse campo apresenta limitações quanto à difusão e compreensão (Steinbrecher & Biehl, 2020).

Ao questionar o leitor desse capítulo sobre como se configura a Defesa do País; como as forças armadas atuam; quais os projetos estratégicos das três Forças Singulares que impactam diretamente a sociedade brasileira, provavelmente grande parte não se sentiria capaz de explicar sobre a temática, à exceção dos que já participaram de cursos, palestras ou integram ‘comunidades epistêmicas de Defesa’ (Saint-Pierre, 2015).

Ao contrário do senso comum, a Defesa Nacional não é tema exclusivamente de militares. Ao se enfatizar a temática é possível que seja associada às questões de guerra. Porém, mesmo fora do contexto de guerra regular<sup>23</sup>, a população necessita conhecer e debater tópicos relacionados à Segurança do Estado. Alia-se ao senso comum explicitado, a falsa sensação de segurança, diante do contexto do país, no concernente a processos de conflitos.

Essa orientação pacífica, no entanto, não permite que a nação negligencie a possibilidade de eclosão de cenários hostis. Dono de vastos recursos naturais, industriais e tecnológicos, o país entende que, para além da cooperação com diferentes nações, tem de estar preparado para dissuadir potenciais ameaças provenientes de qualquer parte do globo.

É missão do Ministério da Defesa esclarecer e mobilizar a sociedade brasileira em torno de uma **Estratégia Nacional de Defesa** que assegure os interesses e a soberania do Brasil.

Segundo a **Política Nacional de Defesa**, a Defesa Nacional é *o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.* (Brasil, 2022).

É perceptível, no contexto geopolítico internacional, que após a Guerra Fria<sup>24</sup> a visão acerca de conflitos e guerra passou a ser modificada e efetivamente

23. Guerra Regular corresponde ao modelo clássico, tradicional, com o uso de exércitos, representando um combate entre dois ou mais grupos que se utilizam de armas para atingir seus objetivos. (Visacro, 2009)

24. Consequência da Bipolarização mundial travada entre União Soviética e Estados Unidos, formando dois

ampliada. Com a inclusão de diversos temas, que até então eram considerados de pouca relevância (como ambiente, ameaças biológicas, segurança alimentar, etc.). Além disso, explora-se os conceitos de guerra irregular, guerra híbrida e guerra cognitiva no contexto das guerras de quarta geração. Nessa perspectiva, todos os recursos disponíveis são mobilizados, incluindo meios sociais, políticos, econômicos e militares, frequentemente em conflitos assimétricos promovidos ou liderados por grupos não estatais. A análise abrange também a inteligência artificial, a guerra espacial e outros aspectos relevantes (Lind, 2004).

Ao focar o contexto geopolítico é necessário perceber que não se trata apenas de uma simples interseção de temas (geografia e política), mas há a abrangência de aspectos amplos que exercem influência sobre os Estados (Nações) e suas dinâmicas no contexto global. Se antes as questões territoriais eram centrais, agora, com a evolução tecnológica e a globalização, outros elementos se tornaram fundamentais para compreender as dinâmicas geopolíticas. A compreensão do território como recurso estratégico para a sobrevivência e o desenvolvimento de uma nação continua sendo crucial, mas agora também inclui aspectos como recursos naturais, financeiros e tecnológicos. Além disso, as fronteiras não são mais apenas físicas, mas também virtuais, econômicas e até mesmo espaciais. A globalização e a quarta revolução industrial têm desencadeado uma interdependência mais intensa entre os países. As relações de poder agora se manifestam não apenas através de controle de territórios físicos, mas também da capacidade de influenciar a economia, a tecnologia, a informação e até mesmo o espaço cibernético. (Cruz & Junior, 2020). Ou seja, a noção de “território” passou a abranger aspectos também intangíveis, chegando mesmo à mente humana, no caso da chamada Dimensão Cognitiva (Hartley III & Jobson, 2021).

Não é objetivo desse capítulo debater a temática geopolítica ou das guerras irregulares, mas apresentar que a discussão sobre temáticas concernentes à Segurança e Defesa do país perpassa os diversos setores e atores sociais e impactam na sociedade como um todo. Portanto, a compreensão dessa temática tem sua relevância mesmo e, sobretudo, para aqueles que não estão investidos da formação ou atuação militar. Em suma, pode-se afirmar que os aspectos de Segurança e Defesa passam por uma contínua ampliação, enquanto o seu debate na sociedade brasileira pode ser considerado incipiente mesmo em relação à conformação anterior, ou seja, sem os acréscimos mencionados.

A constatação do baixo nível de informação e circulação de conhecimento na sociedade brasileira sobre o tema defesa é um desafio significativo. A impor-

---

*blocos de poder. Países foram obrigados a “escolher” um lado. Houve a ampliação da influência por meio de meios materiais, econômicos e bélicos. Apesar de não haver um conflito convencional direto houve repercussões das atividades e influências no mundo polarizado.*

tância desse tema vai muito além do âmbito militar, ela influencia diretamente a vida e o cotidiano dos cidadãos, moldando o ambiente de segurança, a estabilidade econômica e até mesmo as relações internacionais. O desconhecimento pode impactar a capacidade da sociedade em compreender e atender as razões por trás de decisões governamentais, a alocação de recursos para a área e os desafios enfrentados pelo país em termos de segurança e soberania.

É crucial promover uma maior conscientização sobre a importância da Defesa Nacional, incentivando a educação e o debate público sobre o tema. Isso não só fortalece a participação cívica, mas também contribui para a formação de uma visão crítica e informada sobre as políticas de defesa do país. Dessa forma, iniciativas educacionais, como a promoção de cursos e de debates públicos acerca da temática ampliam a possibilidade de conscientização sobre o tema e promovem uma ação conjunta entre civis e militares em torno das questões relacionadas à Defesa Nacional. Dessa forma, é possível construir uma compreensão mais sólida sobre a importância do tema e, conseqüentemente, fortalecer a mentalidade de segurança, desenvolvimento e defesa do país.

Nesse contexto, a Escola Superior de Defesa - ESD (Escola de Governo - cenário da pesquisa) contribui com o processo de aprendizagem da temática por meio da oferta de cursos que versam sobre as diversas nuances do tripé Segurança - Desenvolvimento - Defesa. Essa temática, ainda pouco estudada pela sociedade civil (frequentemente ficando à parte das discussões), demanda da escola a promoção de metodologias específicas para que a aprendizagem se torne mais significativa. Uma equipe, composta por coordenadoras pedagógicas e professores doutores da carreira do Magistério Federal, trabalha ativamente na construção de metodologias focadas em jogos de simulação aproximada da realidade para que haja maior compreensão dos conteúdos apresentados nos cursos e trazendo à baila aspectos da realidade e de tomada de decisão coletiva.

A Missão da ESD enfoca o desenvolvimento de atividades acadêmicas em temas de interesse da Defesa Nacional de forma a contribuir para o fortalecimento da mentalidade de defesa na sociedade brasileira (Escola Superior de Defesa, 2022). O uso de metodologias ativas, portanto, é uma ferramenta que auxilia na ampliação e aprofundamento dos debates. As atividades são realizadas de acordo com a natureza de cada um dos cursos. Os jogos são elaborados por equipe de especialistas sobre os temas e a equipe pedagógica auxilia nos processos de organização das atividades em sala de aula (presencial ou remotamente), no design instrucional do material didático (e-book) bem como na avaliação das atividades desenvolvidas. A avaliação, nesse caso, retrata a visão da equipe discente e docente sobre o trabalho desenvolvido e podem validar

ou demonstrar a necessidade de mudanças metodológicas nos cursos nos anos subsequentes. Alguns dos resultados dessas pesquisas serão apresentados na terceira seção do capítulo enfatizando ‘a otimização dos processos de ensino-aprendizagem por meio de simulação aproximada da realidade’.

Atualmente a escola conta com 11 cursos, dos quais 36% utiliza-se de jogos para a compreensão, ampliação e aprofundamento das temáticas abordadas. Ressalta-se que o uso de metodologias desse tipo requer tempo para a elaboração do jogo, capacitação da equipe responsável e utilização de tutores para acompanhamento das atividades. Ou seja, há um envolvimento direto da equipe da instituição para que o cenário seja favorável ao uso de tal metodologia.

Nos cursos em que essas atividades são desenvolvidas há um percentual relativamente alto da carga horária disponibilizada, a exemplo do Curso “a Defesa Nacional e o Poder Legislativo” – CDNPL que em sua edição de 2024 conta com cerca de 40% da carga horária destinada à simulação. O curso possui atualmente 108 horas totais. Essas atividades requerem um envolvimento no planejamento, na execução e na avaliação. Dessa forma, metodologicamente é uma ferramenta que traz muitos benefícios para o processo de ensino-aprendizagem, porém, é importante ressaltar o grande esforço da instituição em manter atividades didáticas dessa natureza.

Para melhor elucidação dos impactos positivos de metodologias ativas no processo de aprendizagem na área de Defesa Nacional, a seção seguinte apresenta uma revisão temática. Destarte, a utilização da gamificação como ferramenta pedagógica contribui para o incremento da motivação e envolvimento do corpo docente e discente, além de facilitar a assimilação do conteúdo, objetivando um ensino mais efetivo.

### ***Metodologia Ativa: a gamificação como ferramenta pedagógica***

O modelo tradicional de aulas expositivas centradas no professor, tendo o aluno como agente passivo da aprendizagem, já não encanta aqueles que buscam o conhecimento. Em uma era onde a informação está em todo lugar, disponível a qualquer hora, por meio das mídias e das redes, urge repensar a dinâmica do ensino na sala de aula.

As instituições escolares, em todos os níveis, têm um grande desafio: se reinventar para superar os modelos pedagógicos do passado, tornar a aprendizagem mais significativa, conectá-la com as vivências dos alunos, prepará-los para a resolução de problemas reais complexos e promovê-los à condição de protagonista na construção do seu conhecimento.

Vários estudiosos como Dewey (1859-1952); Jean Piaget (1896-1980); David Paul Ausubel (1918-2008); Paulo Freire (1921-1997); José Moran (1972) contribuem para o estudo acerca da eficácia dos processos de aprendizagem e foram percussores das discussões sobre a necessidade de conversão do ensino tradicional em um ensino mais desafiador e motivador para os discentes. O legado teórico destes estudiosos contribuiu para os estudos voltados às atuais metodologias ativas de aprendizagem.

Filósofo e pedagogo norte americano, Dewey (1959) defendeu um ensino que preparasse o indivíduo para a vida em sociedade, como sujeito ativo capaz de reconstruir ou reorganizar suas experiências, com a compreensão do meio onde ele vive e a apto para dirigir o curso das experiências subsequentes. Os estudos do autor demonstraram que abordagens educacionais centradas na fala do professor e na passividade do aluno não conduzem a preparação para vida, nem para o desenvolvimento do ser humano e muito menos à capacidade de reflexão, autonomia e resolução de problemas complexos.

Os estudos do psicólogo suíço Piaget (1896-1980) trouxeram importantes contribuições para o aprendizado como um processo ativo. Por exemplo, a aplicação do teoria do construtivismo para a pedagogia, segundo a qual, os alunos aprendem melhor quando são incentivados a explorar, questionar e construir significados a partir de suas próprias experiências.

O psicólogo, educador e pesquisador americano, Ausubel (1918-2008) teve como fruto de seus estudos a construção do conceito de Aprendizagem Significativa. Segundo ele, para que novos conhecimentos sejam adquiridos adequadamente e façam sentido para o aluno, é necessário relacioná-los aos mapas conceituais já formados em sua mente. Ausubel considera que para haver aprendizagem significativa o aluno precisa estar motivado a aprender e não apenas a memorizar o conteúdo. O conteúdo escolar a ser aprendido tem que ser potencialmente significativo. (Ausubel *apud* Moreira et al. p.19-44, 1997).

Freire (1921-1997) postulou que saber ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção. Para o educador e filósofo brasileiro, a superação de desafios, a resolução de problemas e a construção de novos conhecimentos a partir de experiências prévias, são necessárias para a educação de adultos. (Freire,1996).

Por sua vez, Moran, professor-pesquisador brasileiro, defende abordagens educacionais inovadoras que promovam alunos proativos e os envolvam em atividades cada vez mais complexas enfocando a tomada de decisões e a avaliação dos resultados obtidos. O autor afirma que para os alunos possam de-

envolver sua criatividade, eles precisam experimentar inúmeras novas possibilidades de mostrar sua iniciativa e a necessidade de uma educação conectada com a realidade e os desafios contemporâneos. Portanto, “metodologias ativas são pontos de partida para avançar para processos mais avançados de reflexão, de integração cognitiva, de generalização, de reelaboração de novas práticas”. (Moran, p. 17 e 18, 2015).

O ensino mais ativo possibilita a organização de experiências de aprendizagem a partir de casos reais ou simulados, envolvendo a observação, análise, estudos, pesquisas, reflexão, formulação de hipóteses e tomada de decisões, visando entender ou solucionar algum problema (Berbel, 2011). Permite, ainda, a remodelagem do ensino tradicional e tem como resultado uma aprendizagem significativa com maior engajamento e protagonismo dos alunos no aprender. Várias técnicas possibilitam sua aplicação: *design thinking*, cultura *maker*, aprendizagem baseada em problemas, aprendizagem baseada em projetos, storytelling, estudos de caso, sala de aula invertida, gamificação, entre outros, sendo, esta última, o objeto de estudo desse capítulo.

Ao tratar da Gamificação será apresentada uma revisão da bibliografia acerca da sua relação e eficácia nos processos de ensino-aprendizagem, como ferramenta pedagógica, sua adoção no contexto educacional deve-se à sua capacidade de envolver, engajar e estimular os alunos na construção do seu conhecimento e promover a problematização na ação educativa.

Uma experiência com o uso da gamificação no ensino superior, concluiu que seu uso, em sala de aula, é uma estratégia que favorece o aprendizado de conteúdos mais complexos ou de pouco interesse entre os estudantes (Fragelli, 2017). A gamificação, para ser inserida no contexto escolar, deve ser planejada como uma estratégia educacional que promova o alcance dos objetivos pedagógicos, ou seja, estar permeada de intencionalidade pedagógica. A utilização de jogo permite que teoria e prática sejam aprendidas de forma simultânea, sendo a teoria pré-requisito para a realização da atividade simulada (Mattar & Nesteriuk, 2016).

A efetividade da gamificação pode ser visualizada na atual Estratégia de Ensino da Marinha dos EUA, que em seu Objetivo 1.1 (Focar a Educação Naval no Combate) indica pesquisa e gamificação para “desenvolver, refinar e avaliar intencionalmente a estratégia e conceitos operacionais” (tradução livre) (EUA, 2023, p. 10).

Os estudos de Mattar e Nesteriuk (2016) orientam que planejar *games* envolve alguns passos fundamentais, tais como, elaborar documento inicial onde são descritas as etapas para a sua criação do *game*; disponibilizar a possi-

bilidade de trabalhar com experimentações; incluir ciclos rápidos de feedback; adaptar as tarefas ao nível de habilidade do aprendiz; subdividir tarefas complexas em várias menores; permitir diferentes caminhos para atingir o sucesso; pensar um sistema efetivo de recompensas; permitir que os indivíduos experientem diferentes papéis no processo de aprendizagem e desencadear aprendizagens de forma prazerosa aos indivíduos participantes dos jogos.

Os jogos de simulação aproximada da realidade proporcionam aprendizado prático ao simular cenários complexos que preparam para os desafios do mundo real e para a tomada de decisões em situações de pressão. As situações que simulam o mundo real facilitam a aprendizagem de habilidades e conceitos, aumentam o engajamento nas atividades propostas, promovem a criatividade e a colaboração.

Quando se trata da temática Defesa, a gamificação<sup>25</sup> encontra terreno fértil para sua utilização, pois amplia a compreensão dos conteúdos inerentes ao campo de forma mais qualitativa. Sua utilização em cursos da área de Defesa desempenha um papel crucial no treinamento e desenvolvimento de habilidades e capacidades estratégicas. A utilização de jogos permite que os alunos vivenciem cenários realistas de operações e estratégias de defesa, a partir da aplicação das teorias aprendidas no contexto da sala de aula, preparando-os para situações reais.

Vale lembrar que os propósitos das simulações podem ser de três tipos (Cancian et al, 2023, p. 26):

- a. “Experimental – procurando obter uma melhor compreensão do processo de tomada de decisão em um contexto específico;
- b. Analítico – procura analisar um problema de modo a subsidiar políticas subsequentes;
- c. Educacional – procura estimular simulações de decisão para eleites políticas e militares.”

Logo, a simulação abordada neste texto se enquadra no terceiro tipo. A capacidade de trabalho conjunto, a comunicação, a coordenação e sinergia entre os participantes dos jogos são habilidades que poderão ser desenvolvidas e que têm valor crucial para o teatro de operações nas situações reais de Defesa Nacional. No ensino dessa temática, as simulações ou *games* possibilitam a imersão em cenários que conduzem à tomada e decisões sob pressão, ao treinamento técnico e à colaboração necessários para o enfrentamento, com êxito, dos desafios encontrados nesse campo (Fardo, 2013).

---

25. Sobre “war gaming” (simulação envolvendo Defesa, em geral), ver Burns (2015).

Na próxima seção será apresentado um *case* onde foi empregada a gamificação em um curso na Escola Superior de Defesa. Ao discorrer sobre a experiência serão apresentados alguns detalhes sobre a condução das atividades de simulação, assim como, os resultados das pesquisas obtidas com os docentes e discentes acerca da otimização dos processos de ensino-aprendizagem por meio de jogos de simulação aproximada da realidade.

### ***Otimização dos processos de ensino-aprendizagem por meio de Simulação Aproximada da Realidade.***

A Escola Superior de Defesa utiliza em seus cursos ferramentas de jogos que simulam a realidade. Essa aproximação com o que é conhecido facilita ao aluno a compreensão de temas que não lhes sejam rotineiros. Dessa forma, os processos de aprendizagem se tornam mais efetivos, tendo em vista que a utilização de jogos insere os discentes em papéis específicos, exigindo habilidades e atitudes individuais e grupais para o processo de tomada decisão.

Para esse capítulo, optou-se por pesquisar um dos jogos realizados no Curso de Altos Estudos de Defesa (CAED). Trata-se de um curso de especialização que tem como objetivo

Desenvolver competências em matéria de Segurança, Desenvolvimento e Defesa, a partir de estudos sobre a realidade brasileira e seu entorno, priorizando os interesses da função estatal Defesa Nacional, a fim de propiciar a profissionais de direção e assessoria superior, instrumental teórico-prático útil à formulação de políticas e estratégias no campo da Defesa, em sentido amplo. (Escola Superior de Defesa, 2022).

Para a apresentação dos dados produzidos na pesquisa serão citados excertos de falas de discentes e docentes acerca do trabalho desenvolvido, obtidos com a aplicação de avaliações ao término das atividades, organizados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2011), além de gráficos que apresentam os dados quantitativos produzidos por meio de questionários de avaliação.

O estudo de caso pautou-se em uma atividade que simula uma Crise Internacional com carga horária de cerca de 20h. Nesse processo, os alunos, em grupos, representam Estados-nações e, nesse contexto, individualmente assumem um papel específico, tais como: chefe de Estado; Ministro das Relações Exteriores; Mídia Nacional, entre outros. Além desses atores, a simulação conta com a participação de grupos que representam as mídias internacionais e as organizações não-governamentais.

Utilizando-se do preceituado para as etapas da Gamificação são estabelecidos: (1) Desafios para os grupos por meio de atividades com data e horário para a postagem em ferramenta específica (Trello<sup>26</sup>). (2) São criadas regras objetivas para que os grupos possam interagir interna e externamente. (3) Os resultados pontuais de cada atividade são acompanhados por tutores designados e capacitados pela Escola. (4) A própria dinâmica do jogo proporciona o estabelecimento de novos desafios por meio das informações apresentadas pelas mídias em tempo real e inseridas em um sítio eletrônico específico para o jogo.

As atividades que antecedem o exercício impactam positivamente a dinâmica escolar, tendo em vista o envolvimento da equipe de direção do exercício (DIREX); a organização dos grupos sistematicamente pensada de acordo com o levantamento de perfis dos alunos; a capacitação de tutores, entre outros aspectos processuais e de desenvolvimento de materiais.

Quanto à organização dos grupos, o trabalho tem como ponta de partida as dinâmicas de integração que são realizadas no início do período letivo. Esse trabalho, coordenado e executado pela Divisão Pedagógica da ESD, conta com apoio de docentes e tem como um de seus objetivos desenvolver o senso de equipe nos grupos. Na execução das dinâmicas é possível observar o perfil do aluno e, por meio deste levantamento, designar os papéis adequados. A avaliação dos perfis é também possibilitada pelo acompanhamento realizado pela coordenadora pedagógica e pela direção do curso no decorrer das aulas.

A análise é permitida por meio da observação acerca das influências contextuais (dinâmica e ambiente de sala de aula) e o engajamento dos alunos. A exemplo dos aspectos observados temos: interações entre discentes, relação discente-docente, postura e engajamento com as atividades, esforço para obtenção de resultados, processos colaborativos de aprendizagem, utilização de conhecimentos prévios e experiências profissionais para a consecução dos objetivos, capacidade de liderança, entre outros.

O engajamento se refere a essa relação entre o indivíduo e a atividade, atrelada ao contexto no qual ela ocorre. Quanto maior experiência e comprometimento com a atividade, maiores são o repertório de estratégias e recursos utilizados pelos discentes no tocante aos objetivos propostos e seu engajamento é fato observável (Frydenberg; Ainley; Russell, 2006).

No tocante ao trabalho de capacitação dos tutores, percebe-se um envolvimento prévio por meio do conhecimento de cada uma das etapas do Exercício de

---

*26. O Trello é uma ferramenta virtual que possibilita gerenciamento de qualquer tipo de projeto, fluxo de trabalho ou monitoramento de tarefas. É possível adicionar arquivos, checklists e automação de processos. A ferramenta é utilizada para gerenciamento de todas as atividades intra e extra grupos.*

Crise Internacional (ECI). Esses profissionais devem instigar os alunos a exercerem seu protagonismo nas atividades propostas durante o jogo. Nesse contexto, o tutor não é um professor ministrando uma aula sobre determinado conteúdo, mas sim um elo entre a DIREX e seu respectivo grupo, bem como o responsável por verificar se não há um distanciamento entre o perfil do Estado (no jogo) e as ações que o grupo, por ele tutorado, está se propondo ou executando.

Ainda no contexto de capacitação, há uma parceria da ESD com a Universidade Católica de Brasília (UCB), por meio dos alunos dos cursos de Relações Internacionais e Comunicação Social, tutorados pelos professores dos respectivos cursos. Alinha-se, assim, a perspectiva de aprendizagem; vontade e entusiasmo para o aprendizado do graduando da UCB à experiência profissional e de vida dos alunos da ESD.

A atividade de culminância do jogo simula uma Assembleia Geral do Conselho dos Países Unidos (CSPU) nos moldes do que conhecemos na realidade como Conselho das Nações Unidas (ONU). Ao final, todos os alunos, na grande plenária, apresentam o relato que gira em torno de pontos como: qual a inserção de seu Estado na crise? Quais os objetivos traçados e alcançados? Qual o papel da mídia internacional e nacional durante o jogo? Qual o papel das ONG? Além de apresentarem o nível de participação do Estado-Nação na CSPU e sua satisfação com as decisões proferidas no respectivo Conselho.

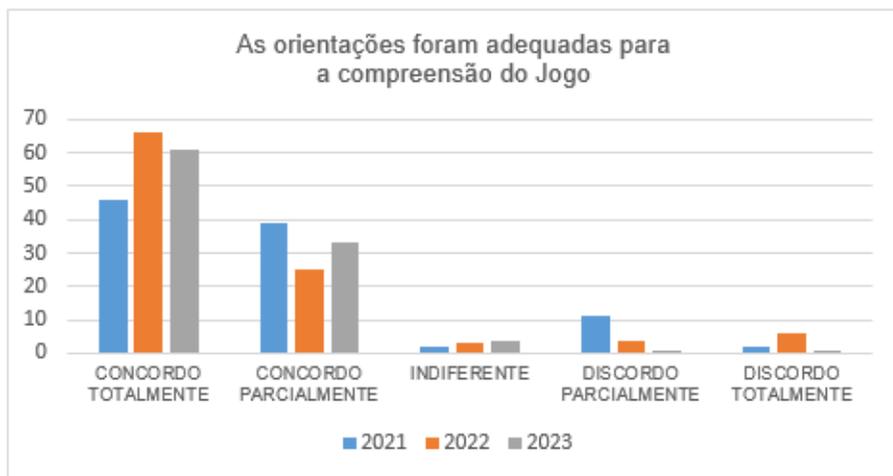
A simulação é uma atividade em que os alunos mobilizam os conhecimentos prévios adquiridos durante os nove meses do curso de especialização, por meio de disciplinas como: Relações Internacionais; Geopolítica; Segurança, Desenvolvimento e Defesa; Estudos Estratégicos e Defesa; Espaço Informacional e Defesa, entre outros. Para além dos conhecimentos sistematizados nas disciplinas supracitadas, as atividades exigem dos discentes a utilização de suas expertises profissionais que impactam direta ou indiretamente a tomada de decisão em grupo. Fato esse que corrobora com o objetivo geral estabelecido para o curso bem como com a missão da instituição.

Conforme elucidado na introdução, os dados foram categorizados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2011) resultando em cinco categorias das quais, para fins desse capítulo, abordaremos 3, a saber: nível de satisfação-conceito atribuído ao jogo; alcance dos objetivos; e orientações metodológicas para a compreensão do jogo.

Ressalta-se que os percentuais apresentados nos gráficos subsequentes se referem ao número de alunos em cada ano, cujo o número de respondentes variou entre 80 e 105 alunos.

Alguns dados quantitativos e qualitativos respaldam a avaliação acerca dos benefícios da simulação para o processo de aprendizagem, conforme gráfico 1 e excertos de depoimentos avaliativos, a seguir:

**Gráfico 1** - Nível de compreensão do Jogo conforme orientações recebidas



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas valiações obtidas com a Divisão

### Pedagógica da Instituição (2023)

Pontos fortes: elementos como a CSPU, as ONGs e as mídias são extremamente interessantes e únicos em exercícios de simulação. Pontos fracos: o tempo de duração do exercício é curto tendo em vista sua potencialidade. (Professor (a) 2022)

Entendo que mais tempo para o exercício, apesar de exigir maior planejamento, traria a possibilidade de continuidade das interações entre os países, tanto na CSPU quanto em termos de acordos bilaterais ou até mesmo escalada de crises. Só uma sugestão. (Aluno (a) A CAED 2022)

Houve um destacável engajamento por parte dos integrantes do meu Grupo. Foram discussões bastante proveitosas, além de cada integrante ter desenvolvido o seu papel e ter colaborado com os demais integrantes em outras funções. (Aluno (a) CAED B 2022)

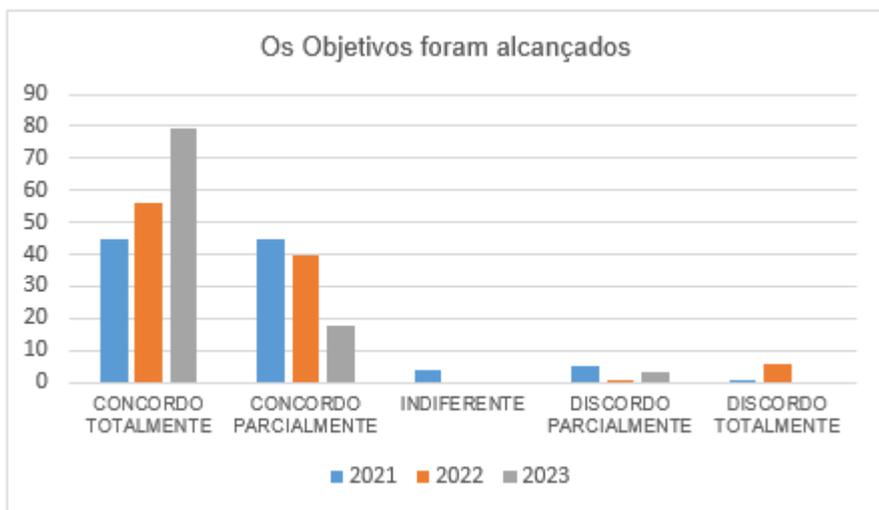
Percebe-se, conforme dados obtidos nos gráficos e respostas subjetivas apresentadas por alguns alunos, que há um nível de criticidade acerca do que está sendo apresentado, bem como a percepção de que a interação é crucial em atividades como essa, solicitando-se, inclusive, a ampliação do tempo de sua execução. Tal percepção nos apresenta um cenário avaliativo positivo e reper-

cute na DIREX com estudos para melhorias de cenários e ampliação do nível de participação e engajamento.

Pode-se, ainda, observar a queda significativa de discordância (parcial e total) entre 2021 e 2023, tal como o incremento robusto de concordância total no mesmo período, o que indica um aprimoramento na qualidade e efetividade das orientações recebidas pelos participantes.

Quanto à percepção dos discentes acerca do alcance dos objetivos é possível confirmar que houve uma ascensão no nível de concordância acerca desse item, no triênio, conforme Gráfico 2.

**Gráfico 2** – Quanto ao alcance dos objetivos no jogo



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas avaliações obtidas com a

### Divisão Pedagógica da Instituição (2023)

Ao elaborar um jogo não se pode perder de vista o objetivo para o qual ele foi idealizado. O design do jogo necessita ser estruturado à luz dos conhecimentos teóricos a serem utilizados e/ou otimizados no decorrer da atividade. Ou seja, os discentes devem ser capazes de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes para que o objetivo seja alcançado e a equipe docente precisa estar atenta aos propósitos do jogo, além da fundamental importância de acompanhamento da equipe de tutores para que o jogo não perca o foco.

Dessa forma, há a preocupação com o atingimento do objetivo do jogo, mas também com a relação entre este e o objetivo do curso, conforme avaliado:

O tutor foi crucial para a orientação das atividades do exercício e algumas demandas não claramente percebidas pelo grupo (Aluno (a) C CAED 2022).

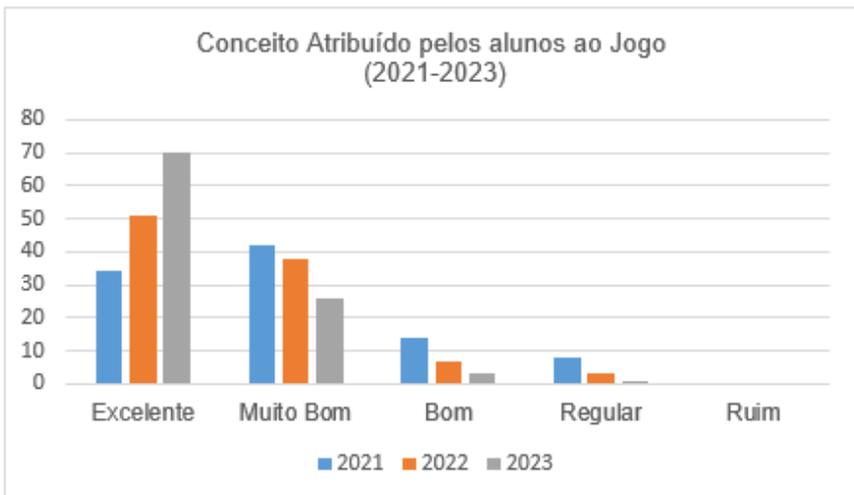
Pontos positivos do ECI: oportunidade do aluno praticar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas; oportunidade de experimentar protocolos das Nações Unidas nas suas Deliberações; Interação com jovens Universitários nos cursos relacionados a RI e Comunicação; uso de ferramentas para securitizar temas em pequena escala, dominar narrativas, influenciar decisões e articulações diplomáticas, além de otimizar formação de Blocos; Papel fundamental dos Tutores como facilitadores do exercício (Professor(a) A 2023).

Os alunos da UCB contribuíram muito com conceitos de relações internacionais (Tutor A ECI 2023).

Comprometimento efetivo dos tutores que, devidamente capacitados, souberam incentivar as suas frações (Países/GTs) para a obtenção do melhor resultado. (Professor (a) B 2023).

A concordância de quase 100% quanto ao atingimento dos objetivos aponta para um aprimoramento das práticas que permeiam a simulação, proporcionando um cada vez maior satisfação dos discentes quanto às atividades. Evidencia-se, assim, que o jogo apresenta uma forma lúdica de aprendizagem que, em processos andragógicos, traz benefícios diretos para a compreensão de conteúdos teóricos e consolidação destes por meio da práxis (relação teoria-prática).

**Gráfico 3** - Conceito atribuído pelos alunos ao Jogo Executado



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas avaliações obtidas com a Divisão

## Pedagógica da Instituição (2023)

É possível perceber pelo gráfico, no triênio, a ampliação do nível de satisfação do grupo discente acerca do jogo. As melhorias devem-se também à realização de Avaliações sistemáticas antes, durante e após o exercício. Essas atividades são realizadas, à exceção do primeiro jogo em 2019, da seguinte forma:

1. Análise das avaliações respondidas por discentes, docentes e tutores no ano anterior - Essa atividade é realizada pela equipe da Direção do Exercício e informada aos tutores e professores.
2. Plano de Melhoria – Executado no processo de elaboração das atividades para o ECI do ano letivo em curso.
3. Elaboração de questionário de avaliação para o ECI no ano letivo em curso.
4. 4) Avaliação diária durante o ECI - Realizada pela DIREX para análise das atividades executadas e repasse de atividades a serem realizadas no dia subsequente.
5. 5) Elaboração de Relatório avaliativo com os dados obtidos pelos questionários de avaliação – com efetiva participação da equipe de Coordenação Pedagógica do Curso.

Algumas informações, sob o ponto de vista de análise subjetiva, corroboram os dados apresentados no Gráfico 1, a exemplo:

Acredito que caibam melhorias na preparação e na execução do Exercício. Entretanto, considero que essa edição atingiu perfeitamente os seus objetivos com louvor. Foi muito gratificante contribuir para o êxito do evento. Parabéns a todos. (Aluno(a) A CAED 2021).

Deveria ter sido alocado carga horária maior para o Exercício de Crise Internacional (ECI), pois essa ferramenta de trabalho é essencial para o aprimoramento técnico-profissional para os alunos do Curso. Com uma carga horária maior, poderia haver mais eventos gerados pela Direção do ECI, logrando um adequado aprendizado. As discussões no âmbito do Grupo são importantes para aumentar o nosso cabedal de conhecimentos obtidos no decorrer do ano letivo. (Aluno(a) B CAED 2022).

O Exercício poderia ocorrer ao longo do ano. 1 ou 2 dias nas semanas desde o início. A interação e a evolução dos acontecimentos ocorreriam de forma gradual, os tutores poderiam intervir e analisar os resultados e problematizar muito mais crises. (Aluno(a) CAED 2023)

Percebe-se que os alunos compreendem o jogo como ferramenta importante e adequada para a ampliação do processo de ensino-aprendizagem e para a interação do grupo. Em alguns aspectos ressaltando, inclusive, a necessidade de maior tempo destinado à atividade. Os jogos enfocam aspectos culturais constituindo práticas sociais para a produção de linguagem, de sentidos e de significados. As mensagens são apreendidas pelo jogo e por meio dele se transformam em conhecimento (Moreira, Barros & Monteiro, 2015). A qualidade dessa ferramenta pedagógica pode ser ratificada nas palavras de alguns participantes, conforme exemplificado abaixo.

O exercício nos faz refletir sobre a realidade das relações internacionais. Mostra também o quanto o Brasil ainda é vulnerável e dependente de alianças. (Aluno(a) B CAED 2021).

Sou civil e participando da Otaka<sup>27</sup> pude entender o raciocínio da estratégia baseada nas capacidades das Forças. (Aluno(a) CAED 2022).

... É a segunda vez que participo deste exercício e sempre é uma satisfação. Poder conviver com os militares que possuem tamanha educação, respeito e inteligência para mim foi um enorme prazer e satisfação em poder ter feito parte. Aprendi com eles a cada minuto, e acredito que eu aprendi mais com eles, do que, eles comigo. Muito obrigada! (Aluno(a) UCB 2021).

Destaco a participação dos alunos da UCB. Todos estavam muito bem orientados quanto ao exercício. (Tutor B ECI 2023).

Pontos Positivos: Informações repassadas antes do exercício; Pasta com a situação geral e informações do exercício; Comprometimento dos alunos; Participação de atores externos - Universidade Católica. (Professor(a) 2023)

Dessa forma, corrobora-se com os pilares da andragogia, quais sejam: o desenvolvimento da autonomia; a aprendizagem por experiências; prontidão e foco na vida real; aplicação e engajamento da atividade; motivação para solucionar problemas.

Outro aspecto importante refere-se ao conceito geral atribuído ao jogo, que evoluiu de forma robusta em direção à excelência. De fato, quase 95% dos discentes consideraram o jogo como excelente ou muito bom em 2023, comparado com aproximadamente 75% em 2021.

---

27. Organização do Tratado de Kamara (Otaka) – nome fictício que compreende ao que conhecemos como Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

## ***Considerações finais***

O estudo de caso apresentado amplia a visão acerca do uso de jogos de simulação como metodologia adequada à compreensão de temáticas no campo da Defesa. O aporte teórico na gamificação e na teoria da aprendizagem significativa embasa a relação teoria-prática e a consolidação do conhecimento.

A Escola Superior de Defesa trabalha com diversos jogos de simulação que podem ser utilizados como *cases* de sucesso para a compreensão do processo de aprendizagem por meio de jogos de realidade aproximada.

Os resultados aqui apresentados trazem a percepção dos integrantes da DIREX; dos discentes (ESD e UCB); dos docentes (ESD e UCB) e da equipe de coordenação pedagógica (ESD) e demonstram os resultados do último triênio como positivo para o processo de ensino-aprendizagem de todos os envolvidos nessa metodologia. Esse é um trabalho que está em constante avaliação pela equipe DIREX, que realiza os ajustes necessários a cada edição do jogo.

## ***Referências***

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERBEL, N.A.N. As metodologias ativas e a promoção da autonomia de estudantes. **Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 32, n. 1, p. 25-40, jan./jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Papel da Defesa Nacional**. Brasília, 2022. Publicado em 03/12/2013. Atualizado em 31/10/2022. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/papel-da-defesa-nacional..](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/papel-da-defesa-nacional..) Acesso em: 14 jan. 2024.

BURNS, Shawn N. War **Gamer's Handbook: a guide for professional War Games**. Newport, U.S. Naval War College, 2015.

CANCIAN, Mark; CANCIA, Matthew; HEGINBOTHAM, Eric. **The first battle of the next war**. Washington, CSIS, 2023.

CRUZ, Wagner Jorge de Paula; JUNIOR, Adival José Reinert. **Defesa Nacional e a Sociedade Brasileira: A importância da conscientização**. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**.



LIND, William. Understanding Fourth Generation War. **Military Review**, v.84, p. 12-16, Sep-Oct. 2004.

MATTAR, João; NESTERIUK, Sérgio. Estratégias do Design de Games que podem ser Incorporadas à educação a distância. **Revista Iberoamericana de educación a distância**. Espanha, v.19, n. 2, p.91-106, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3314/331445859006/html/>. Acesso em: 01 jan. 2024.

MORAN, José. Mudando a educação com metodologias ativas. In: SOUZA, Carlos Alberto; TORRES, Ofelia Elisa. **Convergências Midiáticas, Educação e Cidadania: aproximações jovens**. Coleção Mídias Contemporâneas Vol. II, UEPG, 2015. Disponível em [https://moran.eca.usp.br/wp-content/uploads/2013/12/mudando\\_moran.pdf](https://moran.eca.usp.br/wp-content/uploads/2013/12/mudando_moran.pdf). Acesso em: 01 jan. 2024.

MOREIRA, J. Antônio; BARROS, Daniela; MONTEIRO, Angélica. **Inovação e formação na sociedade digital: ambientes virtuais, tecnologias e serious games**. White Books: Portugal, 2015.

PIAGET, Jean. **A Formação do Símbolo na Criança**. Imitação, jogo e sonho, imagem e representação. Trad. Alvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SAINT-PIERRE, H. L. Ensaio sobre os Estudos de Defesa e a Comunidade que os Pratica. **Revista Brasileira de Estratégia e Defesa**, v. 2, n. 2, p. 29-39, jul./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.26792/rbed.v2n2.2015.63747>. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/63747/0>. Acesso em: 01 jan. 2024.

STEINBRECHER, M.; BIEHL, H. Military Know-Nothings or (at Least) Military Know-Somethings?: Knowledge of Defense Policy in Germany and Its Determinants. **Armed Forces & Society**, v. 46, n. 2, p. 302-322, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095327X18811384>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095327X18811384?journalCode=afsa>Acesso em: 01 jan. 2024.

VISACRO, A. **Guerra Irregular**. São Paulo: Contexto, 2009.

# PANORAMA SOBRE AS ORIGENS DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS NORTEADORES DA DEFESA NACIONAL NO BRASIL (1988-2020)<sup>28</sup>

*Peterson Ferreira da Silva*

## **Introdução**

O Ministério da Defesa (MD) brasileiro é uma instituição relativamente jovem. Criado em 1999, o MD é um dos marcos do debate brasileiro sobre defesa nacional, ao lado da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END 2008) e dos atuais três documentos estruturantes do setor de defesa nacional. Nessa direção, destaca-se a relevância, desde 2012, do processo 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).

O objetivo deste capítulo é traçar um breve panorama sobre as origens desses documentos, ressaltando suas principais mudanças e continuidades. O período analisado compreende a publicação da Carta Magna de 1988 até o envio da versão para apreciação, por parte do Congresso Nacional, da PND 2020. Para tanto, serão priorizadas fontes documentais primárias, buscando destacar, de modo sucinto e objetivo, seus principais pontos. É importante enfatizar que não há qualquer intenção de detalhar tal trajetória, pois há vários artigos e livros publicados com este intuito (algumas citadas neste capítulo, inclusive). A ideia aqui é apenas oferecer um rápido resumo para que, especialmente, novos alunos, pesquisadores e interessados em geral pelo tema defesa nacional possam usar como ponto de partida.

Dessa forma, este capítulo está dividido em cinco partes. A primeira é dedicada ao tratamento constitucional do tema defesa nacional, focando no Art. 142 e no papel do Conselho de Defesa Nacional (CDN). A segunda parte aborda a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 como ponte para a criação, em 1999, do MD. A terceira seção explora a atualização de 2005 da PDN, enquanto a quarta parte apresenta as contribuições da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END 2008). Por fim, é realizada uma introdução à “Lei da Nova Defesa”, a qual criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e estabeleceu a atual tríade de documentos da defesa nacional.

---

*28. 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.*

## ***CF de 1988: o Art. 142 e o Conselho de “Defesa Nacional” (CDN) que, na prática, é de “Segurança Nacional”***

Na Constituição Federal (CF) de 1988, verifica-se que foi reservado um espaço expressivo para o tema defesa nacional e Forças Armadas, sendo possível destacar o Art. 142:

**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).

No que se refere ao termo “segurança nacional”, ele foi praticamente extinto da CF de 1988. Na Constituição de 1967, considerada a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, por exemplo, o termo segurança nacional era encontrado 23 vezes (Brasil, 1967a). As menções à segurança nacional na CF de 1967 ocorriam sem maiores definições ou pormenorizações, o que, sem dúvida, contribuiu para a estigmatização do termo, especialmente quando considerado o quadro da Ditadura Militar (1964-1985). Já na Carta Magna de 1988, tal conceito foi mantido uma única vez, mais especificamente em seu artigo 173:

**Art. 173.** Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o Conselho de “Segurança Nacional” (CSN) da CF de 1967 se tornou, após 1988, o Conselho de “Defesa Nacional” (CDS), com competências significativamente limitadas quando consideradas sua versão anterior, conforme Art. 91 (ver Quadro 1):

**Quadro 1** – Competências do Conselho de Segurança Nacional (1967) e do Conselho de Defesa Nacional (1988)

<b>Constituição de 1967/EC nº1, de 1969</b>	<b>Constituição de 1988</b>
<p>Art. 89. Ao Conselho de Segurança Nacional compete:</p> <p>I - estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional;</p> <p>II - estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessem à segurança nacional;</p> <p>III - indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os municípios considerados de seu interesse;</p> <p>IV - dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, assentimento prévio para:</p> <p>a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação;</p> <p>b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; e</p> <p>c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;</p> <p>V - modificar ou cassar as concessões ou autorizações mencionadas no item anterior; e</p> <p>VI - conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades.</p> <p>Parágrafo único. A lei indicará os municípios de interesse da segurança nacional e as áreas a esta indispensáveis, cuja utilização regulará, sendo assegurada, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.</p>	<p>Art. 91, § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:</p> <p>I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição;</p> <p>II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;</p> <p>III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;</p> <p>IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.</p>

Fonte: *Elaboração pelo autor.*

Observa-se, no entanto, que, mesmo em sua versão desidratada, é possível afirmar que o CDS na CF de 1988 continuou sendo, na prática, um Conselho de “Segurança Nacional”, embora com competências bem mais restritas quando comparadas ao seu arcabouço de 1967. Nessa direção, verifica-se, por exemplo, que diversos temas elencados nas competências do CDS de 1988 envolvem necessariamente outras políticas públicas, atores e perspectivas além da defesa nacional, como, por exemplo, “*propor os critérios e condições de utilização*

*de áreas indispensáveis à segurança do território nacional”, “preservação e a exploração dos recursos naturais”, “garantir a independência nacional” e “defesa do Estado democrático” (Brasil, 1988).*

A própria composição do CDS na CF 1988, embora mais restrita do que no CSN de 1967 (ver Quadro 2), abrange atores importantes da estrutura política nacional que vão além do tradicional enfoque do preparo e emprego do poder militar no âmbito da defesa nacional.

**Quadro 2** – Membros do Conselho de Segurança Nacional (1967) e do Conselho de Defesa Nacional (1988)

Constituição de 1967/EC nº1, de 1969	Constituição de 1988
<p>Art. 88. O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, no caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado.</p>	<p>Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:</p> <p>I - o Vice-Presidente da República;</p> <p>II - o Presidente da Câmara dos Deputados;</p> <p>III - o Presidente do Senado Federal;</p> <p>IV - o Ministro da Justiça;</p> <p>V - o Ministro de Estado da Defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)</p> <p>VI - o Ministro das Relações Exteriores;</p> <p>VII - o Ministro do Planejamento.</p> <p>VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.</p>

*Fonte: elaboração pelo autor.*

Cabe ressaltar que, quando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) foi criado, em 2010, não houve a inclusão do Chefe do EMCFA como membro nato do CDN (Brasil, 2010). Portanto, ainda hoje, no âmbito do MD, são membros natos do CDN o ministro da Defesa e os comandantes da Marinha do Brasil (MB), do Exército Brasileiro (EB) e da Aeronáutica (FAB) (Brasil, 1988).

## ***A Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996: o primeiro passo para a criação, em 1999, do Ministério da Defesa (MD)***

A primeira tentativa mais sólida de prover uma direção política para a área de defesa nacional ocorreu por meio do lançamento, em 1996, da então denominada Política de Defesa Nacional (PDN) (Brasil,1996). Seguindo o padrão adotado na CF 1988, na primeira PDN o termo “segurança nacional” também foi praticamente extinto. Porém, isso provocou implicações para a consistência interna não só da edição de 1996, mas também na de 2005, conforme abordado adiante. Um exemplo nesse sentido é a expansão significativa do conceito de “defesa nacional” observada na PDN de 1996, a qual estabelece como uma de suas finalidades a de “*orientar o preparo e emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder*”, sem definir o que significa “capacitação nacional” (o que foi repetido na atualização da PDN de 2005).

1.3 A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas do poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar (Brasil, 1996, p.3).

Embora bastante curto (cerca de nove páginas de conteúdo de fato) e sem detalhamentos, constata-se que a forma como a PDN de 1996 foi estruturada serviu de base para as subseqüentes atualizações (PDN 2005, PND 2012, PND 2016 e PND 2020) e para outros documentos posteriores (END 2008, 2012, 2016 e 2020). Mais especificamente a PDN 1996 foi organizada em cinco partes:

1. Introdução
2. O quadro Internacional
3. Objetivos
4. Orientação Estratégica
5. Diretrizes

Na mesma linha, é possível afirmar que os **sete Objetivos da Defesa Nacional da PDN de 1996** (ver Quadro 3) lançaram as bases para os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) encontrados posteriormente na PND 2012, 2016 e 2020, conforme explorado mais à frente.

### Quadro 3 – Os objetivos da Defesa Nacional na PDN de 1996 (grifos nossos)

1. a garantia da **soberania**, com a preservação da **integridade territorial**, do **patrimônio** e dos **interesses nacionais**;
2. a garantia do **Estado de Direito** e das **instituições democráticas**;
3. a preservação da **coesão** e da **unidade** da Nação;
4. a salvaguarda das **pessoas**, dos **bens** e dos **recursos** brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
5. a consecução e a manutenção dos **interesses brasileiros no exterior**;
6. a **projeção** do Brasil no concerto das nações e sua maior **inserção no processo decisório internacional**; e
7. a contribuição para a manutenção da **paz e da segurança internacionais**.

Fonte: *Elaboração pelo autor, grifos nossos.*

Assim, a PDN de 1996 pode ser vista como um primeiro passo, embora tímido, para prover direção política para a área de defesa nacional após 1988. Entretanto, a primeira política pública de defesa nacional pós-governos militares ainda deixou diversas questões abertas no campo da defesa nacional (ex. a questão dos ministérios militares e sua coordenação). Além disso, a própria forma e conteúdo da PDN de 1996 acabou influenciando os documentos posteriores da defesa nacional. A tentativa na PDN de 1996, por exemplo, de buscar conciliar concepções diplomáticas e militares em uma espécie de declaração de intenções (Oliveira, 2005), bem como de optar por não fazer uma interlocução mais aprofundada com outros temas relevantes de segurança e defesa nacionais (ex. segurança pública, inteligência, fronteiras etc.), pode inclusive ter contribuído para o gradual **processo de alargamento<sup>29</sup> do conceito de defesa nacional** observado nos anos seguintes (Lima e Medeiros Filho, 2018; Silva, 2019, p. 191; Lima; Silva; Rudzít, 2021).

A publicação da PDN de 1996 abriu caminho para a criação, por meio da Lei Complementar nº 97/1999, do Ministério da Defesa (Brasil, 1999), conferindo maior coordenação das atividades das três Forças Singulares (MB, EB e FAB). Tratava-se de um debate que, embora tenha sido previsto, por exemplo, no Decreto-Lei 200/1967<sup>30</sup>, arrastava-se há décadas na Administração Pública brasileira (Alsina Jr., 2003; Oliveira, 2005; Fuccille, 2006; Silva, 2014).

29. “[...] na ausência de mecanismos, instituições e direcionamentos supra setoriais para tratar de questões estratégicas do país, tais temas foram inseridos no âmbito do setor de Defesa” (Lima; Medeiros Filho, 2018, p. 13).

30. “CAPÍTULO VI - DA INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS, Art. 168. O Poder Executivo promoverá estudos visando à criação do Ministério das Forças Armadas para oportuno encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional (Revogado pelo Decreto-Lei nº 900, de 1968), Art. 169. Como medida preparatória e preliminar à criação do Ministério, a garantia da mais perfeita integração das Forças Armadas e a coordenação de suas atividades poderão ser asseguradas na forma dos arts. 36, 37 e parágrafo único e 50 da presente Lei (Revogado pelo Decreto-Lei nº 900, de 1968)” (Brasil, 1967b).

A LC 97/1999 também reforçou a posição do **Presidente da República como Comandante Supremo das Forças Armadas** e estabeleceu o **Ministro da Defesa como responsável pela direção superior das Forças Armadas**. Para tanto, o Presidente é assessorado, no que concerne ao emprego de meios militares, pelo Conselho Militar de Defesa (composto pelo ministro da Defesa, pelos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e, após 2010, pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas). No que diz respeito aos demais assuntos pertinentes à área militar, o Presidente é assessorado pelo Ministro de Estado da Defesa (Brasil, 1999).

Todavia, cabe ressaltar que, apesar de os “ministérios” da Marinha, do Exército e da Aeronáutica terem sido transformados em “comandos” por ocasião da criação do MD, as três Forças Singulares mantiveram grande autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Isso se perpetuou mesmo após a END de 2008 e a “Lei Nova Defesa” (LC136/2010), a qual criou o EMCFA.

**Art. 12.** O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

§ 1º O orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 2º A proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará, obedecendo às prioridades estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010)

§ 3º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, **de forma individualizada**, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa (Brasil, 1999; 2010, grifos nossos).

## ***A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005***

A primeira atualização da PDN de 1996 foi realizada por meio do Decreto n.º 5.484/2005 (Brasil, 2005). Esse processo se deu em meio a tensões entre ministros da Defesa e comandantes das três Forças Singulares, o que inclui os episódios envolvendo a queda dos ministros Élcio Álvares (10 de junho de 1999 a 23 de janeiro de 2000) e José Viegas Filho (1º de janeiro de 2003 a 8 de novembro de 2004) (Oliveira, 2005; Fuccille, 2006; Silva, 2014, p. 40).

A PDN de 2005 recuperou vários elementos da sua antecessora de 1996, sendo organizada em sete partes principais:

1. O Estado, a Segurança e a Defesa
2. O ambiente internacional
3. O ambiente regional e o entorno estratégico
4. O Brasil
5. Objetivos da Defesa Nacional
6. Orientações Estratégicas
7. Diretrizes

No que se refere ao seu conteúdo, é possível observar que a atualização de 2005 reforçou expressivamente o movimento de alargamento do conceito de defesa nacional ventilado em 1996. Não por acaso, Oliveira (2009, p. 75) vai afirmar que a PDN de 2005 “*incorporou conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU*” (Silva, 2014, p. 40).

De um lado, o início do texto da PDN de 2005 menciona a ampliação do conceito de segurança, “*abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros*” (Brasil, 2005). Na mesma direção, o início da PDN 2005 também ressalta que “*a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas*”, bem como explicita que as medidas que visam à segurança são de amplo espectro, englobando, “*além da defesa externa: defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares*”. Trata-se, portanto, em um primeiro momento, de uma aproximação com o debate realizado na literatura internacional sobre segurança e defesa, especialmente com autores como Barry Buzan e seus colaboradores (Rudзит; Nogami, 2010).

Por outro lado, mais adiante no mesmo documento, adota-se um conceito ampliado de defesa nacional, quebrando a lógica traçada inicialmente. Ademais, na tentativa de sintetizar os conceitos de segurança e defesa, um determinado trecho da PDN de 2005 acaba simplificando em excesso:

A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado (Brasil, 2005).

Cabe salientar, mais uma vez, que o próprio texto do Decreto frisa que as diversas medidas à disposição do Estado e da sociedade visando à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa, a defesa civil, a segurança pública, as políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras várias áreas – “ *muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares*” (Brasil, 2005). Todavia, esse trecho específico da PDN de 2005, tratando dos conceitos de segurança e de defesa nacional, passou a ser reproduzido em diversas palestras, discursos e entrevistas no âmbito do Ministério da Defesa, alcançando também o meio acadêmico e a mídia. A ideia demasiadamente simplificada (e equivocada) de que segurança é uma “condição” e que defesa é a “*ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado*”, passa a impressão incorreta de que todas as ações do Estado são necessariamente ações de defesa nacional. O próprio Decreto, inclusive, deixa claro as especificidades do conjunto de medidas e ações do Estado no que se refere à defesa nacional e sua relação com o conceito de segurança:

I - **Segurança** é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - **Defesa Nacional** é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil, 2005).

Na realidade, o que de fato se verifica é que o conceito de defesa nacional na PDN de 2005 está restringido pela (i) ênfase na expressão militar e pela finalidade de (ii) defesa do território, (iii) defesa da soberania e (iv) defesa dos interesses nacionais contra (v) ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Trata-se de um conceito, portanto, bem distante da interpretação simplista de visualizar a defesa nacional como única “ação efetiva” para se obter ou manter o grau de segurança desejado.

Além disso, em termos aos Objetivos da Defesa Nacional, a PDN de 2005 basicamente retoma os pilares da PDN de 1996, destacando-se a inserção da menção à promoção da estabilidade regional (ver Quadro 4).

**Quadro 4** – Objetivos da Defesa Nacional na PDN de 1996 e de 2005 (grifos nossos)

PDN de 1996	PDN de 2005
1. a garantia da <b>soberania</b> , com a preservação da <b>integridade territorial</b> , do <b>patrimônio</b> e dos <b>interesses nacionais</b> ;	I - a garantia da <b>soberania</b> , do <b>patrimônio</b> nacional e da <b>integridade territorial</b> ;
2. a garantia do <b>Estado de Direito</b> e das <b>instituições democráticas</b> ;	II - a defesa dos <b>interesses nacionais</b> e das <b>pessoas</b> , dos <b>bens</b> e dos <b>recursos</b> brasileiros no exterior;
3. a preservação da <b>coesão</b> e da <b>unidade</b> da Nação;	III - a contribuição para a preservação da <b>coesão</b> e <b>unidade</b> nacionais;
4. a salvaguarda das <b>pessoas</b> , dos <b>bens</b> e dos <b>recursos</b> brasileiros ou sob jurisdição brasileira;	IV - a promoção da <b>estabilidade regional</b> ;
5. a consecução e a manutenção dos <b>interesses brasileiros no exterior</b> ;	V - a contribuição para a manutenção da <b>paz e da segurança internacionais</b> ; e
6. a <b>projeção</b> do Brasil no concerto das nações e sua maior <b>inserção no processo decisório internacional</b> ; e	VI - a <b>projeção</b> do Brasil no concerto das nações e sua <b>maior inserção em processos decisórios internacionais</b> .
7. a contribuição para a manutenção da <b>paz e da segurança internacionais</b> .	

Fonte: *Elaboração pelo autor, grifos nossos.*

### ***A primeira Estratégia Nacional de Defesa (END 2008)***

A primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) foi aprovada pelo Decreto n.º 6.703/2008 (Brasil, 2008) e, sem dúvida, é considerada um marco no debate brasileiro sobre defesa nacional. Segundo Oliveira (2009, p. 71), por exemplo, a END de 2008 estabeleceu “*uma nova orientação da Defesa Nacional, definindo objetivos e métodos da construção de uma nova estrutura para a defesa, em geral, e para as Forças Armadas, em particular, para os próximos anos*”.

A formulação da END de 2008 foi liderada, sobretudo, por dois ministros do segundo Governo Lula: Nelson Jobim (Ministério da Defesa - MD) e Mangabeira Unger (Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE). O contexto político estava marcado, principalmente, por uma crise no setor aéreo, incluindo dois grandes acidentes aeronáuticos ocorridos em 2006 e em 2007, assim como uma greve de controladores de voos, a qual acirrou ainda mais as tensões entre civis e militares no MD (Oliveira, 2005, 2009; Pion-Berlin; Trinkunas, 2007; Silva, 2014).

A END de 2008 foi um documento bastante distinto no que diz respeito à forma e ao conteúdo quando comparado com a PDN de 1996 e a de 2005. A primeira END foi organizada em duas partes principais, intituladas, respectivamente, “Formulação Sistemática” e “Medidas de Implementação”. Porém, no seu texto são tratados diversos assuntos e vários direcionamentos, envolvendo desde o tema Base Industrial de Defesa (BID) até a questão do “nivelamento republicano”. Como resultado, a sua versão impressa e diagramada, por exemplo, totaliza 71 páginas, a qual inclusive foi largamente distribuída em vários eventos no Brasil e no exterior (abrangendo versões em inglês e em espanhol).

A primeira END trouxe a inovação de apresentar, em suas Disposições Finais, uma breve tabela contendo **tarefas, prazos e responsáveis**. Certamente foi uma iniciativa interessante na busca de uma melhor coordenação de esforços e, sobretudo, de uma definição mais clara de prazos e entregas para a sociedade. Contudo, várias dessas tarefas ainda não se tornaram realidade até a conclusão deste capítulo (junho de 2024), como os projetos de lei visando à “*estruturação de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos vinculados ao MD*” e à “*criação de quadro específico de Especialistas de Defesa*” (Brasil, 2008).

Cabe salientar ainda que a END de 2008 retomou com mais assertividade o conceito de segurança nacional, ensaiando uma abordagem mais intersetorial de diálogo com outras políticas públicas. Ao longo do documento há diversas menções a questões como, por exemplo, gerenciamento de crises, integração no âmbito do Sistema de Inteligência Nacional (SISBIN), prevenção de atos terroristas, segurança de infraestruturas críticas (ex. energia, transporte, água e telecomunicações), medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear, ações de defesa civil, ações de segurança pública, necessidade de se opor a ataques cibernéticos, instalação de um centro de pesquisa de doenças tropicais para a região amazônica, medidas de defesa contra pandemias, atendimento aos compromissos internacionais relativos à salvaguarda da vida humana no mar e ao tráfego aéreo internacional, entre outras (Brasil, 2008).

O cerne da END de 2008 são seus **três eixos estruturantes**: (i) reorganização das Forças Armadas, (ii) reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e (iii) política de composição dos efetivos das Forças Armadas. Paralelamente, foram definidos **três setores estratégicos**, que mais adiante ficaram sob responsabilidade de cada uma das três Forças Singulares: (i) setor nuclear (Marinha do Brasil), (ii) setor cibernético (Exército Brasileiro) e (iii) setor espacial (Força Aérea Brasileira).

Várias inovações institucionais previstas na END de 2008 nunca saíram de fato do papel até a conclusão deste capítulo ou se perderam entre uma PND e

outra, sem maiores explicações (ex. “a criação e regulamentação de um Serviço Civil”). Entretanto, é possível destacar que uma das inovações institucionais apontadas pela primeira END se tornou realidade em 2010: a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

### **“A Lei da Nova Defesa” (LC 136/2010) e as PND/END**

A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, também conhecida como “Lei da Nova Defesa” é consequência direta da END de 2008. A LC 136/2010 fortaleceu a autoridade do ministro da Defesa, estabeleceu o EMCFA e possibilitou a criação da Secretaria-Geral (SG) e da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) no âmbito do Ministério da Defesa (Silva, 2014).

Conforme pode ser constatado na referida lei, as competências definidas para o EMCFA foram bem limitadas, especialmente quando comparadas com estruturas similares em outros países. O foco do EMCFA, de acordo com o Art. 11, ficou restrito ao emprego conjunto e ao assessoramento do ministro da Defesa no que tange, sobretudo, à realização de exercícios e operações conjuntas e de operações de paz:

**Art. 11.** Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa (Brasil, 2010).

Uma das principais contribuições da “Lei da Nova Defesa” foi estabelecer a atualização de forma regular dos principais documentos norteadores da defesa nacional. A LC 136/2010 determinou ao Poder Executivo o encaminhamento para apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, a **cada quatro anos**, a partir de 2012, com as devidas atualizações, os documentos (I) Política de Defesa Nacional (depois renomeada para **Política Nacional de Defesa – PND**), (II) **Estratégia Nacional de Defesa (END)** e (III) **Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN** (Brasil, 2010). Trata-se de um dispositivo legal interessante sob o prisma de políticas públicas, pois permite a cada novo governo a chance, de forma previsível e regular, de liderar o debate, a atualização e a implementação dessas três publicações fundamentais. Diante da volatilidade do ambiente de ameaças internacional e nacional, tal iniciativa fornece os elementos básicos para tornar (ao menos na teoria) a defesa nacional um objeto de uma política pública de governo com horizonte de Estado (Silva, 2021).

Assim, a cada quatro anos, a PND, a END e o LBDN são atualizados sob liderança do MD. Nesse quesito, dois aspectos desse processo podem ser ressaltados. O primeiro se refere ao grau de envolvimento de diferentes segmentos da sociedade no debate, formulação, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas públicas. Entre 2012 e 2020, tal aspecto tem variado sensivelmente. Durante o processo de elaboração e difusão do conjunto PND, END e LBDN de 2012, por exemplo, constatou-se um amplo esforço por parte do MD em envolver outros atores e setores da sociedade em geral, incluindo, por exemplo, a participação de representantes do MD em encontros acadêmicos (ex. Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ENABEDs), a realização de consultas públicas, seminários, audiências públicas, reuniões com representantes da Base Industrial de Defesa (BID), com adidos militares de países vizinhos e amigos, com *think tanks* etc. No que tange às versões de 2016 e de 2020, esse nível de interlocução com diferentes segmentos da sociedade foi mais restrito.

O segundo aspecto diz respeito ao trâmite de aprovação desses documentos, o qual alcançou, nas versões de 2020, um atraso de praticamente quatro anos (Brasil, 2020a; Brasil, 2024) (ver Quadro 5). Mais especificamente, a opção de tramitar tais propostas por meio da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) e não nas comissões dedicadas à defesa nacional<sup>31</sup> dificultou o processo. Na realidade, tal escolha não somente acabou gerando dificuldades burocráticas, como também enfraqueceu os fóruns de fato do Legislativo dedicados ao necessário debate sobre defesa nacional no país.

**Quadro 5** – Relação das edições 2012, 2016 e 2020 da PND/END/LBDN e seus respectivos decretos de aprovação

<b>Documentos</b>	<b>Aprovação</b>
PND, END e LBDN 2012	DECRETO LEGISLATIVO Nº 373, DE 2013 (DOU 26/9/2013)
PND, END e LBDN 2016	DECRETO LEGISLATIVO Nº 179, DE 2018 (DOU 17/12/2018)
PND, END e LBDN 2020	DECRETO LEGISLATIVO Nº 61, DE 2024 (DOU 24/05/2024).

Fonte: Elaboração pelo autor.

31. Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE).

Por fim, destaca-se que o cerne desses documentos, incluindo a relação de Objetivos Nacionais de Defesa (OND), tem variado pouco ao longo das três edições (ver Quadro 6). Talvez o momento mais discrepante nesse quadro foram os 11 OND elencados na PND/END de 2012, os quais se tornaram sete na PND 2016 e, depois, oito na PND 2020. Isso pode ser entendido como um indicativo da gradual maturidade desses documentos, mas ao mesmo tempo é necessário sublinhar que seus textos iniciais têm sido elaborados no próprio âmbito das Forças Singulares e do Ministério da Defesa – e só então colocados à disposição para discussão e eventuais aprimoramentos por parte de representantes interministeriais e de determinados segmentos da sociedade como um todo.

**Quadro 6** – Objetivos Nacionais de Defesa (2012, 2016 e 2020) (grifos nossos)

PND/END 2012	PND/END 2016	PND/END 2020
<p>I. garantir a <b>soberania</b>, o <b>patrimônio</b> nacional e a <b>integridade territorial</b>;</p> <p>II. defender os <b>interesses nacionais</b> e as <b>pessoas</b>, os bens e os <b>recursos</b> brasileiros no exterior;</p> <p>III. contribuir para a preservação da <b>coesão</b> e da <b>unidade</b> nacionais;</p> <p>IV. contribuir para a <b>estabilidade regional</b>;</p> <p>V. contribuir para a manutenção da <b>paz</b> e da <b>segurança internacionais</b>;</p> <p>VI. intensificar a <b>projeção</b> do Brasil no concerto das nações e sua <b>maior inserção em processos decisórios internacionais</b>;</p> <p>VII. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;</p>	<p>I. Garantir a <b>soberania</b>, o <b>patrimônio</b> nacional e a <b>integridade territorial</b>;</p> <p>II. Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das <b>missões constitucionais das Forças Armadas</b>;</p> <p>III. Salvaguardar as <b>pessoas</b>, os <b>bens</b>, os <b>recursos</b> e os <b>interesses nacionais</b>, situados no exterior;</p> <p>IV. Contribuir para a preservação da <b>coesão</b> e <b>unidade</b> nacionais;</p> <p>V. Contribuir para a <b>estabilidade regional</b> e para a <b>paz</b> e a <b>segurança internacionais</b>;</p> <p>VI. Contribuir para o incremento da <b>projeção</b> do Brasil no concerto das nações e sua <b>inserção em processos decisórios internacionais</b>; e</p> <p>VII. Promover a <b>autonomia produtiva e tecnológica</b> na área de defesa.</p>	<p>I. Garantir a <b>soberania</b>, o <b>patrimônio</b> nacional e a <b>integridade territorial</b>;</p> <p>II. Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das <b>missões constitucionais das Forças Armadas</b>;</p> <p>III. Promover a <b>autonomia tecnológica e produtiva</b> na área de defesa;</p> <p>IV. Preservar a <b>coesão</b> e a <b>unidade</b> Nacionais;</p> <p>V. Salvaguardar as <b>pessoas</b>, os <b>bens</b>, os <b>recursos</b> e os <b>interesses nacionais</b> situados no exterior;</p> <p>VI. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos <b>assuntos de Defesa</b> Nacional;</p> <p>VII. Contribuir para a <b>estabilidade regional</b> e para a <b>paz</b> e a <b>segurança Internacionais</b>;</p>

<p>VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos <b>assuntos de defesa</b> do País;</p> <p>IX. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da <b>autonomia em tecnologias</b> indispensáveis;</p> <p>X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e</p> <p>XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.</p>		<p>VIII. Incrementar a <b>projeção</b> do Brasil no concerto das Nações e sua <b>inserção em processos decisórios internacionais</b>.</p>
---	--	---

Fonte: elaboração pelo autor, grifos nossos.

### **Considerações finais**

O tema defesa nacional tem recebido significativa atenção na agenda pública desde a CF de 1988. Porém, constata-se que a tentativa de eliminar o conceito de segurança nacional pós-democratização culminou em um movimento de gradual alargamento do conceito de defesa nacional que deixou marcas duradouras no debate brasileiro sobre segurança e defesa nacionais. Um dos sintomas deste quadro, por exemplo, é o relativo baixo nível de interlocução entre as políticas públicas de defesa nacional, de segurança pública, de inteligência de Estado e de defesa civil.

Com a PDN de 1996 abriu-se caminho para a criação, em 1999, do MD. Nos anos 2000, em meio a várias desconfianças e tensões entre civis e militares, foram estabelecidas a atualização, em 2005, da PDN e o lançamento, em 2008, da primeira END – a qual é considerada um divisor e águas no debate brasileiro sobre defesa nacional.

A partir da LC 136/2010, os avanços institucionais do MD foram bastante incrementais, embora contínuos. Nesse contexto, destaca-se a criação, em 2010, do EMCFA, o qual também abriu espaço para o estabelecimento da Secretaria de Produto de Defesa (SEPROD) e da Secretaria-Geral (SG). Sem dúvida, o fato de os principais documentos norteadores da defesa nacional serem atualizados a cada quatro anos por força de lei confere uma previsibilidade e regularidade ao debate brasileiro sobre defesa nacional que outras áreas, infelizmente, ainda não desfrutam, como no caso do setor de Inteligência de Estado.

É claro que as questões relativas ao envolvimento dos diversos segmentos da sociedade e ao papel do Congresso Nacional nos processos de atualização do conjunto PND/END/LBDN ainda são desafios a serem superados nos próximos anos. Na falta de uma Estratégia Nacional de Segurança que consiga desenvolver elos, no mais alto nível político-estratégico e com participação efetiva de diversos segmentos da sociedade, com outras políticas públicas, a busca pelo contínuo aperfeiçoamento do MD segue sendo o caminho mais promissor. Nessa direção, ainda perduram os debates sobre a criação de uma carreira de especialistas civis em defesa, as demandas interagências entre segurança pública e defesa nacional e a necessidade de paulatino fortalecimento do EMCFA perante os comandantes das três Forças Singulares.

## ***Referências***

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2HZZIHO>. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Câmara aprova atualização da Política Nacional de Defesa. **Agência Câmara de Notícias**, 15 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1062814-CAMARA-APROVA-ATUALIZACAO-DA-POLITICA-NACIONAL-DE-DEFESA>. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Decreto legislativo Nº 179, de 2018**. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018.

BRASIL. **Decreto legislativo Nº 373, de 2013**. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Na-

cional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013.

**BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005** - Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

**BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.** Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008.

**BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967b.

**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: Presidência da República, 2010.

**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: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Ministério da Defesa. Poder Executivo entrega atualizações da PND, END e LBDN ao Congresso Nacional. **Ministério da Defesa - Notícias**, 20 de julho de 2020. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/poder-executivo-entrega-atualizacoes-da-pnd-end-e-lbdn-ao-congresso-nacional>. Acesso em: 19 maio 2024.

**BRASIL. Política de Defesa Nacional.** Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 4 maio 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 61, de 2024**. Aprova os textos da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024.

FUCCILLE, Luis Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1602054>. Acesso em: 19 maio 2024.

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

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, 10., 2018, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Abedef, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2IhngY2>. Acesso em: 19 maio 2024.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**, Ano 2, Edição 5, abril a junho de 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional**: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. São Paulo: Editora Manole, 2005.

PION-BERLIN, D.; TRINKUNAS, H. A. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense

Policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76–100, 2007.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 5–24, jan. 2010.

SILVA, P. F. A primeira Estratégia Nacional de Defesa brasileira (2008): cinco anos depois. **Security and Defense Studies Review**, v. 16, p. 39-56, 2014.

SILVA, P. F. Base Industrial de Segurança e Defesa Nacionais no Brasil: a janela de oportunidade da segurança integrada In: ANDRADE, Israel de Oliveira... [et al.](orgs.). **Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro**. Brasília: Ipea: 2019, p. 185-210.

SILVA, P. F. Políticas públicas de segurança e defesa nacionais: políticas de governo com horizonte de Estado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA – ENABED XI, 2021, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: Abedef, 2021. Disponível em: [https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1635178931\\_ARQUIVO\\_1e1e854b3a0b3431e7c8036292d2db06.pdf](https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1635178931_ARQUIVO_1e1e854b3a0b3431e7c8036292d2db06.pdf). Acesso em: 19 maio 2024.

# OPERAÇÃO “FRONTEIRA LEGAL”: UMA ANÁLISE BASEADA NAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS

*Raphael Eugênio de Souza*

*Thiago Abreu de Figueiredo*

*Cintiene Sandes Monfredo Mendes*

## **Introdução**

Relações interagências referem-se à cooperação e interação entre diferentes agências governamentais ou organizações, especialmente no contexto de políticas públicas, segurança, defesa e gestão de crises. Esse conceito é essencial para garantir a coordenação eficaz de recursos, informações e ações entre as várias entidades envolvidas, visando alcançar objetivos comuns ou resolver problemas complexos que transcendem a capacidade de uma única agência.

No Brasil, as operações interagências vêm sendo empregadas, sob o aspecto do trinômio segurança, desenvolvimento e defesa, para fazer frente a diversos tipos de ameaças ao Estado brasileiro, desde a gestão de desastres até a segurança pública, passando pelo combate ao crime organizado, à biopirataria e ao enfrentamento às pandemias com variados níveis de abrangência e complexidade.

Além disso, a plêiade de possibilidades de atuação interagências tem também despertado o interesse de estudiosos brasileiros<sup>32</sup>, os quais têm se debruçado na análise teórica de operações com tal natureza. Normalmente, esses artigos visam, à luz das teorias das relações interagências, avaliar o grau de integração, participação e trabalho conjunto das agências e órgãos nas operações realizadas no país e, dessa maneira, aprimorar sua institucionalidade, bem como discutir as doutrinas utilizadas para o planejamento interagências.

Para enriquecer os estudos acerca das teorias das relações interagências e a prática de suas operações, os autores propõem um diálogo entre o estudo de caso e alguns aspectos listados na teoria como forma de analisar experiências, aspectos comuns, melhores práticas que possam gerar análise de especialistas e auxiliar no desenvolvimento de um conhecimento mais aprimorado do tema.

32. Cita-se como exemplos de estudos recentes sobre a temática interagências: *Uma análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e agências envolvidas na resposta a desastre no Brasil – o caso de Nova Friburgo* (Moreira, 2018); *Mapping the Inter-Agency Cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020)* (Calder; Santos; Mendes, 2020); *Interagency operations in analysis. Learning from episodes in Caraguatuba, Goiânia and Rio de Janeiro* (Figueiredo; Moreira; Caminha, 2023); *Operações interagências em questão: notas sobre o manual MD33-M-12 (2017)* (Figueiredo; Ferreira; Moreira; Caminha, 2023), *Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: inter-agency policy building* (Medeiros; Paiva e Mendes, 2021); e *Planejamento Interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos* (Ferreira, 2022).

A importância das relações interagências está direcionada ao melhor mecanismo e arquitetura no gerenciamento e resposta a crises de caráter emergencial. De forma integrada e com processo decisório participativo entre as agências, o modelo de operações interagências traz maior eficiência, compartilhamento de custos e riscos, compartilhamento de recursos humanos e materiais, evita sobreposição de funções, auxilia na tomada de decisão em diferentes níveis e amplia a capacidades das agências na solução do problema.

Para fins de estudo desse artigo, vamos analisar a Operação “Fronteira Legal”, realizada desde 2021, sob coordenação da Receita Federal do Brasil (RFB). A área geográfica de atuação da operação foi a fronteira oeste do Brasil, particularmente os estados do Mato Grosso do Sul e Paraná. A Operação Fronteira Legal faz parte do rol de operações que compõem o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PIPF)<sup>33</sup> (Brasil, 2016) e possui a natureza interagências, posto que dela tomam parte outros órgãos e agências a nível federal e estadual.

A Operação “Fronteira Legal” é uma iniciativa implementada pelo governo brasileiro, com o objetivo de intensificar a fiscalização e o controle nas regiões de fronteira do país. A operação visa combater diversas atividades ilegais, como o tráfico de drogas, armas, contrabando, e crimes ambientais, que são frequentes nas áreas fronteiriças devido à sua extensão e, muitas vezes, difícil vigilância.

A operação segue um modelo adotado por agências e órgãos para gerenciamento ou solução de problemas complexos<sup>34</sup>, já que o trabalho interagências têm adquirido cada vez maior relevância, mormente em situações que exijam ações conjuntas e coordenadas de variados entes estatais (Figueiredo; Moreira, 2022).

Para fins de exemplificação da atividade interagências em demandas nacionais, os eventos climáticos recentes no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul (Almeida, 2023) em 2023 e repetido em 2024 com a calamidade que seguiu no mesmo estado diante de chuvas e aumento do nível dos rios, dando sequência a Operação Taquari II, o rompimento da barragem Córrego do Feijão, em Brumadinho, Minas Gerais, 2019 (Greenpeace, 2023), e as operações “COVID-19” (Gröhs; Biavaschi; Rodrigues, 2020), “Ágata” (Brasil, 2013), “Verde Brasil 1 e 2” além da “Fronteira Legal” (Brasil, 2021), objeto deste trabalho, são exemplos de respostas a problemas complexos, cujas abordagens para o gerenciamento e a solução exigiram a atuação de várias agências.

---

33. O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras foi instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016).

34. Rittel e Webber (1973) já tratavam os problemas complexos, nomeando-os como perversos e de difícil definição e resolução. Contemporaneamente, Schnaubelt (2009) os define como desestruturados, para os quais indica uma abordagem colaborativa, como forma de preencher as lacunas existentes entre os órgãos envolvidos na solução.

A despeito da relevância da temática, ainda não existem estudos sobre o aporte de caso da Operação “Fronteira Legal”, a qual se desenvolve nas fronteiras terrestres dos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul (MS) com a República do Paraguai e o Estado Plurinacional da Bolívia, posição geográfica estratégica para o país (Brasil, 2009), notadamente no que concerne ao agronegócio e ao comércio internacional (Silva; Cesário; Cavalcanti, 2007), mas também devido à riquíssima biodiversidade local (Pimenta, 2018).

Ainda há de se destacar que não são poucos os desafios que tais estados apresentam em termos de segurança, especialmente no combate aos crimes transfronteiriços. As fronteiras do Paraná e do Mato Grosso do Sul são utilizadas como rota para o tráfico internacional de drogas, contrabando de cigarros e outros produtos proibidos, além de descaminho de mercadorias de alto valor agregado provenientes dos citados vizinhos, os quais têm impacto direto na segurança, comércio local e saúde pública (Santos, 2016).

Nesse senso, o objetivo do trabalho é lançar luz sobre essa operação interagências, ainda não explorada em estudos anteriores. Trata-se de um estudo com uma abordagem metodológica de cunho qualitativa. Os sujeitos da pesquisa são seis profissionais das áreas de segurança pública, fiscalização e defesa que participaram com destaque de uma ou mais das edições da Operação “Fronteira Legal”. Utilizou-se como instrumento de coleta de dados a entrevista do tipo semiestruturada e análise documental em fontes abertas, as quais possibilitaram uma análise de conteúdo e construção de conhecimento acerca do grau de aprofundamento das relações interagências, identificando ademais como foi realizado o planejamento da operação em termos doutrinários.

O artigo foi dividido em três partes: introdução, desenvolvimento com aspectos teóricos das relações interagências e o estudo de caso da Operação Fronteira legal e, considerações finais. Na parte destinada ao desenvolvimento abordamos algumas teorias sobre relações interagências utilizadas para análise da Operação “Fronteira Legal”, expusemos dados sobre a operação em si e analisamos, a partir das entrevistas colhidas, os principais aspectos que caracterizam a operação à luz das teorias interagências.

### ***Teorias das Relações Interagências***

Em recente artigo intitulado “Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências”, os autores Figueiredo e Moreira (2022) resumiram de forma didática os possíveis níveis de aprofundamento nos quais as relações interagências podem se estabelecer quando duas ou mais agências/órgãos se relacionam durante uma operação.

Os autores fazem a releitura de conceitos como colaboração, cooperação, coordenação e planejamento, apresentando uma teoria que baliza as relações interagências “desde a informalidade até a completa institucionalização” (Figueiredo; Moreira, 2022, p.283), tecendo também considerações sobre como poderia se dar o processo em direção a maior formalidade no trabalho interagências.

Bardach (1998) define as relações interagências como uma atividade de duas ou mais agências com o intento de incrementar valores públicos por meio do trabalho conjunto, ao invés de executarem atividades isoladas. Nessa interação ocorre um ganho perceptível para todas as agências envolvidas ao trabalharem em arranjos colaborativos.

Para a compreensão acerca do ambiente interagências alguns autores elucidaram a complexidade de fatores que definem o modelo de relação entre atores diante de um problema ou uma crise emergencial a ser solucionado. De acordo com Bardach (2001), a cooperação interorganizacional possui múltiplos fatores de sucesso, contudo é um grande desafio aos estudiosos analisarem todas as variáveis que condicionam as dinâmicas de um modelo de colaboração interagencial.

Para que a capacidade colaborativa tenha eficiência é preciso compreender as divisões de trabalho, os modelos operativos, os canais de comunicação interna. Para a compreensão da capacidade colaborativa interorganizacional, Bardach (2001) criou uma plataforma chamada ICC demonstrando cada uma das capacidades necessárias para que a colaboração se tornasse eficiente. Na base desse processo, o autor incluiu elementos como confiança, oportunidade criativa, capital intelectual, aceitação da liderança, implementação de rede, comunicação em rede. Com esses elementos, chegaríamos ao topo do processo tendo uma melhor capacidade de direção, um subsistema operacional pronto e capacidade de continuidade do aprendizado.

No âmbito das relações interagências, Figueiredo e Moreira (2022) postulam que a cooperação interagências é gerada pela necessidade de solução de um problema comum, sendo caracterizada pela ausência de uma sistematização bem definida e um menor formalismo nos relacionamentos institucionais. A colaboração interagências está presente como um elo entre as agências, mas o arranjo colaborativo-cooperativo ocorre de maneira desestruturada, baseado em relacionamentos pessoais, voluntarismo e participação discricionária de seus membros.

A cooperação interagências tem demonstrado maior eficiência de resultados por diversos motivos. Além de realizar ações de forma mais abrangente e coordenada, o modelo de cooperação interagências tem servido para o compar-

tilhamento de recursos, conhecimento e boas práticas provenientes da participação de múltiplas agências. A maior capacidade de compartilhamento preciso de informações e inteligência tem permitido maior consciência situacional de determinado fenômeno e maior rapidez na tomada de decisão (Medeiros; Paiva; Mendes, 2023).

Em continuidade ao diálogo sobre aspectos e estruturas interagências, o debate mais institucionalizado dos processos entre as agências perpassa o conceito de coordenação interagências. A coordenação interagências seria hierarquicamente superior à cooperação em termos relacionais (Figueiredo; Moreira, 2022), porque o arranjo colaborativo-coordenado se trataria de um avanço obtido por meio do planejamento institucionalizado e participativo das agências. Dessa forma, a participação coletiva das agências no planejamento único em uma missão interagências encontraria maturidade dos órgãos envolvidos em benefício de um objetivo comum já delegadas as prioridades.

Entretanto, alguns fatores impactam diretamente as relações interagências, dificultando a cooperação e os níveis mais profundos de institucionalização nesse ambiente. Calder, Santos e Mendes (2022) sintetizaram alguns dos aspectos já descritos na literatura e que causam impactos desfavoráveis ao trabalho interagências. Elementos como a confiança entre os atores e instituições, a clareza de comunicação e o não compartilhamento de informações, ausência de doutrinas e procedimentos padrões e a cultura organizacional diversa podem se tornar um dilema na construção de cooperação entre as agências.

Para corroborar com essa pesquisa outros fatores foram observados como essenciais para o bom funcionamento das relações interagências, dentre eles: o conhecimento do papel das agências e a construção de confiança, o estabelecimento de uma liderança, a construção de conceitos comuns a partir da interoperabilidade semântica, normas e doutrinas, continuidade de processos e, aprendizado e processo de capacitação dos atores (Medeiros; Mendes; Paiva, 2021).

Para que os elementos de uma cooperação interagências sejam considerados com eficiência, de acordo com as especificidades da missão, da atuação das agências e com as principais variáveis já apresentadas que consistem as relações interagências, compreendemos que há uma necessidade de se estabelecer um planejamento no modelo interagências, que apresente um grau de institucionalidade no nível de relação interagência colaborada-coordenada.

Utilizamos nesse estudo o conceito de planejamento apresentado pelo Glossário das Forças Armadas brasileiras (Brasil, 2015). No citado manual, o termo é definido como

Ato ou efeito de idealizar e fixar, com maior ou menor grau de detalhes, a ação, operação ou atividade a ser realizada, por meio da determinação e ordenação de um conjunto de ações que permitem atingir certo objetivo. Compreende a identificação: do que; de quando; de como deve ser feito; e de quem deve fazê-lo. 2. Atividade permanente e continuada que se desenvolve de modo orientado e racional, sistematizando um processo de tomada de decisões na solução de um problema, que envolve também a implantação e o controle (Brasil, 2015, p.206/288).

Optamos por essa abordagem por entendermos que tal definição pode ser utilizada por analogia para as operações interagências, cuja diferença fundamental em relação às operações unicamente militares é a participação das agências no processo de tomada de decisões (Figueiredo; Moreira, 2022).

Postulamos que o grau de integração de uma relação interagências cresce na medida em que os atores envolvidos participam do planejamento, evoluindo em última instância para o nível pleno, a ser atingido quando houver uma doutrina de planejamento interagências comum abordando as capacidades das agências e com o processo de orientação para o sucesso da operação seja realizada de maneira participativa e realmente conjunta.

Nas considerações de Figueiredo e Moreira (2022, p. 289), os autores apontam para a necessidade de “desenvolvimento de uma doutrina de planejamento interagências, que seja compreensível às agências e a qual facilite a solução dos problemas complexos”, pois a questão doutrinária parece ainda ser um problema (Figueiredo; Ferreira; Moreira; Caminha 2023), que inviabiliza o atingimento da relação colaborativa-coordenada plena, além da ausência de padrões para coordenação o que justifica ainda mais a necessidade de planejamento comum.

No quadro abaixo podemos sintetizar alguns aspectos teóricos relacionados a questão do planejamento interagências como forte impulsionador dos níveis e modelos de relações interagências que podem ser adotados.

**Quadro 1** – Níveis de relacionamento interagências

Tipo de Relação Interagências	Características
Colaboração	Condição para a existência das relações interagências e base relacional sobre a qual os demais tipos de relação podem se estabelecer.
Colaboração-Cooperação	Nível básico. Trabalho em conjunto, sem institucionalização. Dependência de relações interpessoais, voluntarismo e participação discricionária dos membros das agências. Cada agência planeja independentemente das demais.

Colaboração-Coordenação	Nível superior. Planejamentos das agências consideram os objetivos e EFD umas das outras, mas não há uma doutrina de planejamento comum.
Colaboração-Coordenação Plena	Nível pleno. Planejamento conjunto com objetivos e EFD em comum. Existe uma doutrina de planejamento comum.

*Fonte: elaborado pelos autores.*

## **Operação “Fronteira Legal”**

Após os debates conceituais e teóricos dos aspectos das relações interagências e da construção de um planejamento comum que possam envolver todas as instituições e suas especificidades na resolução de um conflito ou crise emergencial, este trabalho se debruçará na análise da Operação Fronteira Legal, já introduzida nesse artigo.

A Operação “Fronteira Legal” teve sua primeira edição em 2021, num contexto em que o País, aos poucos, saía das medidas restritivas associadas à pandemia de COVID-19. Ela foi originada numa simulação de depósito de mercadorias e veículos apreendidos que funcionava 24 horas em Dourados, nas dependências do Círculo Militar a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Sousa, 2023).

Os objetivos da Operação Fronteira Legal estão concentrados no combate ao tráfico de drogas e armas, combate aos crimes ambientais, controle de contrabando e a garantia de segurança fronteiriça. Para isso, foram feitos intensos patrulhamentos na região em que foi operacionalizada, com o uso de tecnologias de suporte, inteligência e levantamento de dados. Os agentes utilizaram os métodos da cooperação interagências, assim, a Operação “Fronteira Legal” destaca a importância das relações interagências. A coordenação entre diferentes órgãos e níveis de governo é fundamental para o sucesso da operação. Cada agência contribui com sua expertise e recursos específicos, permitindo uma abordagem mais abrangente e eficaz para enfrentar os desafios complexos presentes nas regiões de fronteira.

O depósito de mercadorias apreendidas (DMA) é um recinto armazenador administrado pela Receita Federal para tratamento administrativo e posterior destinação legal (Brasil, 2022b). Como o depósito da operação é simulado, este serve de recinto armazenador temporário para redistribuição aos DMA legalmente estabelecidos para os fins de guarda preliminar e fiscal até a destinação dos bens apreendidos.

Além do recinto para recepção de bens apreendidos, durante a Operação “Fronteira Legal” também foram colocados à disposição meios de apoio logístico para remoção de veículos e mercadorias apreendidas e sob a guarda temporária de outros órgãos (Quevedo, 2023).

Nesta versão inicial, segundo Quevedo (2023), a operação tinha dois objetivos principais: demonstrar à alta administração da RFB o potencial de combate aos crimes de contrabando e descaminho na fronteira do Mato Grosso do Sul com países vizinhos do cone sul e evidenciar a importância de atuação em conjunto com as demais instituições, verificando a potencialidade que uma estrutura da Receita Federal funcionando em tempo integral no local poderia trazer em produtividade e aumento das apreensões de contrabando e descaminho e seus reflexos no combate ao tráfico de drogas, uma vez que a atuação da RFB otimizaria o serviço e poderia liberar as forças policiais de ocorrências com mercadorias.

Ainda de acordo com Quevedo (2023), em relação ao primeiro objetivo, a alta administração da RFB ficou convencida da importância e passou a desenhar projetos para construção em Dourados – MS de uma estrutura de repressão ao contrabando de descaminho e um depósito de mercadorias e veículos apreendidos, que funcionaria de forma semelhante à instalada durante a Operação “Fronteira Legal”.

Quanto ao segundo objetivo, os 140 veículos apreendidos e cerca de 30 milhões de reais em mercadorias apreendidas em duas semanas de operação (Brasil, 2021) indicam expressivos resultados. A ação conjunta aparenta ter grande parcela de aporte no resultado das apreensões.

Em uma ação específica dessa primeira edição, realizada em hotéis de fachada que funcionavam como entreposto de mercadorias ilegais, a efetividade só foi possível em razão da atuação conjunta da RFB, da PF e do MPF (Operação..., 2021).

No segundo ano da operação, 2022, além da tradicional base em Dourados, as ações expandiram-se para a cidade de Corumbá. Da mesma forma que na primeira edição, várias agências seguiram participando em Dourados e outras passaram a atuar também em Corumbá. Os resultados ultrapassaram 74 veículos apreendidos, 2 toneladas de defensivo agrícola não permitido e mais de 14 milhões de reais em mercadorias apreendidas (Sousa, 2022).

A terceira edição foi realizada entre os dias 25 de setembro e 6 de outubro de 2023, desta vez com ações em outros municípios fronteiriços, não só no Mato Grosso do Sul como também no Paraná (Receita..., 2023). Nesse momento, houve mudança no nome da operação, a qual passou a se chamar “Fronteira RFB”.

O nível de relacionamento interagências está em processo de amadurecimento, tendo em vista o aumento de participação dos órgãos e agências envolvidos, totalizando 10 instituições<sup>35</sup>, como também do número de municípios no quais houve alguma ação repressiva, a saber: Dourados, Mundo Novo e Corumbá, no Mato Grosso do Sul, e Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá e Guaira, no Paraná.

Ressalta-se também como expressivo o crescimento nos resultados mensuráveis da operação, já que o prejuízo causado ao crime foi de cerca de 76 milhões de reais, sendo apreendidas aproximadamente de 10 toneladas de maconha, 500kg de cocaína, 4 kg de cocaína preta e 136 veículos, além de efetuadas 47 prisões em flagrante (Xavier, 2023).

O encerramento da Operação contou com a presença de representantes das instituições envolvidas e do Secretário da Receita Federal, Robinson Sakiyama Barreirinhas, autoridade máxima do Órgão, numa evidente demonstração de prestígio da Operação “Fronteira Legal” dentro a RFB (Sousa, 2023).

Além do levantamento feito em fontes abertas, o próximo tópico abordará os dados relativos às entrevistas para a análise de seu conteúdo.

Para ampliar nosso entendimento sobre os desafios e benefícios da Operação “Fronteira Legal” articulando as experiências com a literatura, foi realizado um levantamento de dados por meio de entrevista semiestruturada com agentes que participaram de uma ou mais edições dessa operação interagências. Abaixo, segue o tópico da coleta de dados e entrevistas realizadas.

### *Coleta de dados a partir de entrevistas sobre a Operação “Fronteira Legal”*

Foram entrevistados 6 profissionais das áreas de segurança pública, fiscalização e defesa (Ananias, 2023) (Pereira, 2023) (Quevedo, 2023) (Santos, 2023) (Silva, 2023) (Sousa, 2023). Os entrevistados são pessoas que participaram com destaque de uma ou mais das edições da Operação “Fronteira Legal”. Participaram da entrevista dois auditores-fiscais da RFB responsáveis pelo planejamento e execução das ações. Em relação às demais agências, quatro representantes de instituições que já participaram da operação: Exército Brasileiro, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e Delegacia Especializada em Crimes de Fronteira (DEFRON). As entrevistas foram realizadas no período de 2 a 6 de outubro durante a Operação “Fronteira Legal” 2023.

---

35. Exército Brasileiro, Marinha do Brasil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Rodoviária Estadual do PR, Polícia Rodoviária Estadual do MS, Polícia Militar do PR, Polícia Militar do MS, Polícia Civil do PR e Polícia Civil do MS.

O roteiro de entrevistas foi elaborado de acordo com o referencial teórico do estudo, buscando informações que permitissem avaliar o grau de aprofundamento e a existência ou não de planejamento conjunto. Como o roteiro seguiu uma lógica de entrevistas em profundidade, ao longo das questões, novas perguntas secundárias foram surgindo, gerando um roteiro para cada um dos entrevistados. Eis as questões básicas:

- Qual a importância que você observa nas Operações Interagências?
- Você, que participou de todas as Operações “Fronteira Legal”, poderia discorrer sobre como ela começou (para os entrevistados da Receita Federal que participaram da organização)?
- Fale de pontos positivos e negativos em relação à Operação Fronteira Legal.
- Como você imagina a Receita Federal trabalhando sozinha numa Operação dessa envergadura?
- Qual é a importância de um Centro integrado de operações.
- Como que você enxerga essa ideia de centro integrado de coordenação?
- Comente um pouco do seu envolvimento na Operação.

A coleta de dados foi realizada com gravação e degravação posterior. Utilizou-se um Smartphone Iphone ProMax13 e um Ipad 8 Pro. Com os áudios gravados, procedeu-se com a transcrição das entrevistas. O sistema adotado para a transcrição foi *Transkriptor on line* e o *Good Tape*, com posterior revisão dos textos.

### *Técnica de análise de dados*

A técnica de análise de dados escolhida foi a Análise de Conteúdo Clássica, com suporte do Sistema *Sphinx Léxica*, disponibilizado pela Universidade Federal de Goiás. Procedeu-se com a análise das palavras citadas com maior frequência, elaborando novas variáveis. Efetuou-se cruzamento entre as palavras mais frequentes e as categorias de análise, sendo estas os níveis de relacionamento interagências considerados conforme o referencial teórico e constantes no quadro 1 deste trabalho.

Como já era esperado, não houve correlação do teor das entrevistas com o nível mais alto de integração, a Colaboração-Coordenação Plena.

### *Análise de dados*

Inicialmente, procede-se com a avaliação da incidência das palavras consideradas mais interessantes para o estudo, correlacionadas às categorias classificadas no discurso de respostas dos entrevistados:

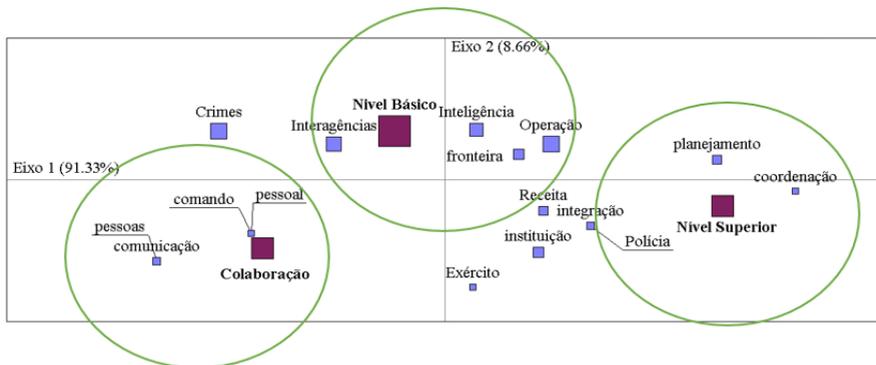
**Quadro 2 –** Palavras de interesse vs níveis de relações interagências

VARIÁVEL_2 VARIÁVEL_1_R	Colaboração	Nível Básico	Nível Superior	TOTAL
Operação	20,0%	50,0%	30,0%	100%
Receita	23,1%	46,2%	30,8%	100%
fronteira	21,4%	50,0%	28,6%	100%
planejamento	15,4%	46,2%	38,5%	100%
Polícia	22,2%	44,4%	33,3%	100%
Exército	28,6%	42,9%	28,6%	100%
pessoal	33,3%	50,0%	16,7%	100%
Interagências	26,9%	53,9%	19,2%	100%
coordenação	14,3%	42,9%	42,9%	100%
instituição	25,0%	43,8%	31,3%	100%
Inteligência	21,7%	52,2%	26,1%	100%
Crimes	30,0%	56,7%	13,3%	100%
pessoas	37,5%	50,0%	12,5%	100%
comando	33,3%	50,0%	16,7%	100%
comunicação	37,5%	50,0%	12,5%	100%
integração	22,2%	44,4%	33,3%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>24,9%</b>	<b>49,8%</b>	<b>25,3%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Isto significa que, num momento em que o entrevistado falava sobre uma relação interagências cujas características se assemelham a um determinado nível, houve uma certa incidência de determinadas palavras de interesse. Percebe-se no gráfico a seguir:

**Gráfico 1 –** Incidência de palavras de interesse e categorias das relações interagências.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O cruzamento entre as variáveis “palavras de interesse” e “categorias de análise” sugere que as relações interagências são consideradas em nível de colaboração com as palavras “comando”, “pessoal/pessoas”, “comando” e “comunicação”. Percebe-se alguns exemplos. Na entrevista de Ananias (2023) quando perguntado sobre pontos negativos da Operação Fronteira Legal, a palavra “comunicações” está associada a uma parte do discurso que remete a um nível de colaboração interagências:

Assim, pontos negativos de cabeça, eu não consigo pensar. Eu vejo só pontos positivos. Talvez, não que seja um ponto negativo, mas uma oportunidade de melhoria é que tivesse um centro único de coordenação com todos os órgãos. Aí não só da Receita, tivesse o Exército, tivesse um centro só com material de informática, as comunicações estabelecidas, cada órgão falando com o seu, mas tendo um briefing diário com todo mundo junto, ou dois briefings, e que ficasse o tempo todo trabalhando junto. Acho que é só uma oportunidade de melhoria, não é uma crítica, mas acho que a gente vem trabalhando para melhorar isso. Quem sabe no futuro aconteça esse centro coordenado (Ananias, 2023, grifo nosso).

Em relação à palavra “pessoal”, por exemplo, uma resposta do entrevistado da PRF e outra do Auditor-Fiscal indicaram que as ações conjuntas dependiam de relações pessoais ou interpessoais o que de certa forma remetem a um nível de colaboração, embora este elemento seja importante e característico de outros níveis de aprofundamento quando acompanhados de cooperação e coordenação.

A palavra “comando” apareceu associada na entrevista do Auditor-Fiscal a uma atual separação de centros de comando de cada agência, sem uma integração. Ainda nas respostas do referido entrevistado, houve menção da dificuldade encontrada por ocasião da troca de comando de uma das agências participantes, o que acarretou dificuldades na retomada das relações, evidenciando a dependência que as relações interagências possuem das relações interpessoais.

Em nível básico, os entrevistados consideraram as palavras “interagências”, “inteligência” (aqui englobadas as palavras “informação” e “conhecimento”), “operação/operações” e “fronteira”.

Quando perguntado sobre pontos positivos e negativos da Operação “Fronteira Legal”, um dos entrevistados destacou a coordenação, alegando que no ano de 2023 ela estava melhor: “o ponto positivo foi essa coordenação interagências. Eu creio que esse ano a coordenação está melhor [...] (grifo nosso). No restante do discurso, nota-se que se trata de um nível de cooperação, pois a coordenação a que ele se refere é a de manter uma comunicação mais estreita durante a operação, e não de coordenar ações conjuntas.

A palavra “inteligência”, por exemplo, esteve associada a uma ação conjunta entre Receita Federal e Delegacia de Repressão aos Crimes de Fronteira, que consistiu numa troca de informações sobre o melhor momento para realizarem uma determinada intervenção. O nível considerado foi de cooperação, pois, apesar da troca de informações ter sido ótima, a coordenação não foi boa em grau de compartimentação da inteligência.

O cruzamento demonstrou que as relações em nível superior são consideradas pelos entrevistados com incidência das palavras “coordenação” e “planejamento”. Na própria resposta anterior, sobre a coordenação em troca de informações que falhou, o entrevistado menciona que faltou essa coordenação de nível mais alto para orientar e liderar as condições e estrutura de um bom compartilhamento de dados e informações. A palavra, portanto, está associada a um nível superior que, se houvesse, traria maior efetividade à ação.

Na entrevista, houve menção ao convite realizado por uma instituição às demais para compartilhar partes do seu planejamento que poderiam ser de interesse para os planejamentos próprios de cada órgão. Isto já demonstra nuances de um nível de colaboração coordenada, considerada superior em nosso estudo e que agrega maturidade dos órgãos envolvidos para o desenvolvimento de um planejamento interagências com participação de todos no processo decisório.

Em resumo, a análise clássica anterior sugeriu que algumas palavras-chaves tiveram incidência quando relacionadas a determinada categoria deste estudo. Uma “coordenação” quando inexistente ou ruim aponta para os níveis básicos ou de colaboração pura. Já quando o discurso aponta para uma boa coordenação ou a necessidade de ser trabalhada, está se falando de um nível superior de relações interagências que precisam estabelecer um design planejado, de nível mais profundo de entendimento, normativas, doutrinas que possam operar significativamente de maneira interagências, sob uma prioridade estabelecida em conjunto.

Quando as relações são mais interpessoais, desacompanhadas de outros elementos, ou inexista comunicação a um nível considerável de compartilhamento, o nível sugerido é o primário de colaboração.

Não foram encontrados indícios nas respostas de qualquer dos entrevistados que apontassem, ainda que para vislumbrar um avanço futuro, para o nível máximo de relações interagências, aquele em que há um plano único que compartilha objetivos e o estado final desejado, ou seja a prioridade e objetivo comum estabelecido de forma consensual e participativa das agências.

Em relação à necessidade de uma doutrina de processo de planejamento interagências próprias da Receita Federal, consideramos que os entrevistados indicaram ser importante e com potencial de melhorar as relações interagências e, conseqüentemente aumentar sua efetividade.

Vejamos a resposta de um dos entrevistados à pergunta sobre pontos negativos da Operação “Fronteira Legal”:

Eu vou falar primeiramente dos pontos negativos. Dos **pontos negativos** que nós observamos no decorrer da Operação Fronteira Legal **seria o planejamento prévio com as demais instituições**. Embora nós chegamos até a conversar, a fazer algum planejamento, mas o que nós percebemos é que, **por mais que tenha sido planejado com as demais instituições**, nós observamos que **necessitamos de um planejamento mais apurado, mais detalhado, realmente um planejamento interagência**, trabalhando em conjunto, sem ser de forma isolada [...] (Sousa, 2023, grifo nosso).

Neste sentido, também responde outro entrevistado:

Em relação ao **ponto negativo**, o que eu destacaria é que a gente, a Receita Federal como um todo não tem uma expertise. Não tem isso de forma manualizada ou protocolar em relação a como coordenar, como agir quando você vai tratar com outras agências. **Não existe um planejamento ou uma estrutura prévia ou pessoas designadas formalmente** para lidar com outras instituições e como estabilizar ou sistematizar todo esse procedimento de forma a realizar isso com máxima eficiência [...] (Quevedo, 2023, grifo nosso).

É interessante notar que houve a percepção, por parte de um dos entrevistados de ter sido chamado na fase de planejamento para conhecer alguns aspectos da operação. Já outro entrevistado sentiu falta de, em suas palavras, “algo mais macro”, que, na própria entrevista, ele confirma se tratar de um planejamento prévio.

Nesse sentido, algumas percepções são positivas e conseguem vislumbrar o conhecimento prévio de um planejamento. Outros não conseguiram acuradamente perceber o entendimento de um planejamento interagências. Essas percepções demonstram interpretações diferentes quanto ao modelo interagências, condições de estrutura e arquiteturas conhecidas também de formas múltiplas e diversas pelas agências, trazendo mais necessidade de capacitação, treinamento e condições de aprendizado contínuo para uma leitura aproximada

sobre o que é um ambiente interagências. A partir das entrevistas apontamos, então, para a necessidade de uma doutrina de planejamento interagências para a RFB, à luz das observações aplicadas a Operação “Fronteira Legal”, incrementadas pelos fatores expostos na literatura que possam auxiliar o planejamento de uma arquitetura de modelo interagencial.

### ***Considerações finais***

Nesta pesquisa investigou-se o grau de aprofundamento das relações interagências na Operação Fronteira Legal e a necessidade de um processo próprio de planejamento interagências para Receita Federal do Brasil. Os achados da pesquisa evidenciaram que as relações interagências na referida operação podem ser classificadas em um grau básico, ou seja, em nível de colaboração-cooperação com algum grau de compartilhamento de dados e informações, mas que não geram necessariamente um planejamento comum.

Nota-se que a Operação pode estar amadurecendo essas relações conforme avança em suas edições, porém o planejamento ainda é feito de maneira empírica, conforme os relatos de entrevistado. Há certo grau de dependência das relações interpessoais, pois, como visto, a troca de pessoas em posições de liderança pode criar dificuldades para as relações e conseqüentemente para a efetividade da operação. Essas relações pessoais, fundamentais para o nível de cooperação atingido, não parecem ser capazes de aprofundar as relações interagências para um nível superior, considerado mais institucionalizado.

A coordenação da Fronteira Legal, cuja nomenclatura foi recentemente alterada para Fronteira RFB, ensaia dar passos em direção a uma relação mais profunda, tendo em vista que o aprimoramento da operação, uso inovadores de estruturas interagências em benefício de um melhor processo decisório, seja algo impulsionado por políticas públicas de combate a crimes transfronteiriços.

A Operação “Fronteira Legal” chegou em um nível em que as forças envolvidas operam juntas em buscas de seus próprios resultados, baseado, portanto, em expectativas das próprias instituições, tal como a literatura discute. Porém, cada vez mais cientes da importância, capacidades e objetivos de outras instituições, estas expectativas precisam amadurecer para uma conjuntura realmente prioritária e com objetivos comuns. Essa percepção está no sentido de se notar a contribuição mútua com os resultados

Por fim, interessante trazer o seguinte relato de um dos organizadores da Operação “Fronteira Legal” ao se referir à sua primeira edição:

[...] Porque uma vez que a gente tivesse uma estrutura robusta em Dourados, onde a gente conseguisse **apoiar as demais forças policiais** e receber as mercadorias em tempo integral e até, inclusive, **forneendo apoio logístico** como caminhão-prancha, caminhão-baú e carregadores **para auxiliá-los nas apreensões**, eles conseguiriam **encerrar rapidamente a ocorrência** e conseguir **direcionar toda a sua energia para** o objetivo principal deles, que é **o combate ao tráfico de drogas**. E o que a gente notou nesse período de 15 dias que foi a primeira operação, é que teve um salto gigantesco no número, no volume e quantidade de apreensão de drogas [...] (Quevedo, 2023, grifo nosso).

Os entrevistados foram unânimes em dizer que uma operação da envergadura da Fronteira Legal não teria sucesso se realizada somente pela própria instituição que a coordena. Dentre os vários motivos que podemos inferir, citamos a alta complexidade da região e os já mencionados problemas perversos (Rittel; Webber, 1973) envolvidos. Desta feita, fica difícil imaginar que a Receita Federal possa conduzir uma operação somente para a repressão de crimes sob sua competência e atinja resultados efetivos.

Esta constatação não só reforça a especial atenção por parte da Receita para a criação de uma doutrina de planejamento interagências que possa elevar as relações institucionais, baseada no aperfeiçoamento da cultura organizacional com características e treinamento em modelos interagências.

É preciso reconhecer que as boas relações pessoais já cumpriram seu papel de trazer a cooperação entre os órgãos, mas que somente a institucionalização pode trazer a coordenação interagências, elevando as suas relações a um nível superior.

Sugere-se, como um trabalho futuro, uma análise de doutrinas (ou propostas de doutrinas) de processos de planejamento interagências bem como as experiências da Receita Federal e mesmo outros órgãos para que possamos analisar e implementar por meio das boas práticas um modelo brasileiro de relações interagências que alcance êxito na garantia de segurança integrada.

## ***Referências***

ALMEIDA, D. Ciclone deixa 22 mortos e causa enchentes na Região Sul. **Agência Brasil**. 05 set. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/ciclone-deixa-22-mortos-e-causa-enchentes-na-regiao-sul>. Acesso em: 05 nov. 2023.

ANANIAS, H. C. B. **Operação Fronteira Legal: uma análise à luz das teorias interagências.** Entrevista concedida a Raphael Eugênio de Souza. Dourados, 2023.

BARDACH, E. **Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998. Disponível em [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=CtGgXt3Ci2sC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Getting+agencies+to+work+together&ots=h-YcIs4oRS&sig=eNmHAWWpOV8dUk8oovSL-MRDZX\\_c#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=CtGgXt3Ci2sC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Getting+agencies+to+work+together&ots=h-YcIs4oRS&sig=eNmHAWWpOV8dUk8oovSL-MRDZX_c#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 18 set. 2023.

BARDACH, E. Developmental dynamics: interagency collaboration as an emergent phenomenon. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 2, p. 149-164, 2001.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** – PDF. Brasília, DF: Ministério da Integração Regional, 2009. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Ágata.** [S.l.]: Ministério da Defesa, 1 jan. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD35-G-01. **Glossário das Forças Armadas.** 5. Ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Operação fronteira legal: drones auxiliam Receita Federal em operação na fronteira.** [S.l.]: Ministério da Fazenda, 24. Set 2021. Atualizado em 1 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/setembro/operacao-fronteira-legal-drones-auxiliam-receita-federal-em-operacao-na-fronteira>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Portaria RFB nº 200, de 18 de julho de 2022**. Dispõe sobre a administração e a destinação de mercadorias apreendidas, Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2022b. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125063>. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm). Acesso em: 01 set. 2023.

CALDER, Ana F.; SANTOS, T.; MENDES, Cintiene S. M. Mapping the inter-agency cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 9, n. 1, p. 15-42, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75262>. Acesso em: 06 dez. 2023.

FERREIRA, R.P. **Planejamento Interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos**. Rio de Janeiro-RJ, Dissertação de Mestrado PPGEM da Escola de Guerra Naval, 2022.

FIGUEIREDO, T. A.; FERREIRA, R.P; MOREIRA, N.X; CAMINHA, V.M. Operações Interagências em questão: notas sobre o manual MD33-M-12 (2017). **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 17, n. 60, p. 527-542, 2023. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/10901>. Acesso em: 16 set. 2023.

FIGUEIREDO, T. A; MOREIRA, N. X. Coordenação e planejamento: categorias centrais nas relações interagências. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 16, n. 56, p. 279-293, 2022. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/9235>. Acesso em: 15 jul. 2023.

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

GREENPEACE. O Crime da Vale em Brumadinho. **Greenpeace**. 2023. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/o-crime-da-vale-em-brumadinho/>. Acesso em: 05 dez. 2023

GRÖHS, M.; BIAVASCHI, E. L.; RODRIGUES, K. F. Forças Armadas e Capacidade Relacional na Operação COVID-19. *Military Review*, maio 2020. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2020/Forcas-Armadas-e-Capacidade-Relacional-na-Operacao-COVID-19/>. Acesso em: 06 dez. 2023.

MEDEIROS, S.; MENDES, C. S. M.; PAIVA, A. L. B. Learning process for collective decision-making in Defense and Security: inter-agency policy building. **Journal of Higher Education Theory and Practice**, v. 21, n. 4, 2021.

MEDEIROS, S.; PAIVA, A. L.; MENDES, C. S. M.. What kind of mission is that? The Brazilian Armed Forces' performance. *In: Nontraditional Operations*. **Journal of Military and Strategic Studies**, v. 22, n. 4, 2023.

MOREIRA. N.X. Uma análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e agências envolvidas na resposta a desastre no Brasil – o caso de Nova Friburgo. **O Social em Questão**, ano XXI, n. 40, p. 385-406, jan./abr. 2018. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_40\\_SL\\_3\\_Moreira.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_SL_3_Moreira.pdf). Acesso em: 14 dez. 2023.

OPERAÇÃO Fronteira Legal é deflagrada pela PF e Receita em Dourados. **Enfoque MS**, Mato Grosso do Sul, 23 set. 2021. Notícias. Disponível em: <https://www.enfoquems.com.br/operacao-fronteira-legal-e-deflagrada-pela-pf-e-receita-em-dourados/>. Acesso em: 14 set. 2023.

PEREIRA, M. W. **Operação Fronteira Legal: uma análise à luz das teorias interagências**. Entrevista concedida a Raphael Eugênio de Souza. Dourados, 2023

PIMENTA, P. Biodiversidade da flora e da fauna de Mato Grosso do Sul é publicada em artigos organizados por professores da UFMS. Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 18 maio 2018. Disponível em: <https://www.ufms.br/biodiversidade-da-flora-e-da-fauna-de-mato-grosso-do-sul-e-publicada-em-artigos-organizados-por-professores-da-ufms/>. Acesso em: 06 dez. 2023.

QUEVEDO, E. R. Operação Fronteira Legal: uma análise à luz das teorias interagências. Entrevista concedida a Raphael Eugênio de Souza. Campo Grande, 2023.

RECEITA Federal divulga hoje balanço final da Operação Fronteira RFB. **Diário Corumbaense**, Corumbá, 05 out. 2023. Disponível em: <https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=140962>. Acesso em: 07 out. 2023.

RITTEL, H. W.J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, jun. 1973. Disponível em: [https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber\\_1973\\_PolicySciences4-2.pdf](https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf). Acesso em: 21 dez. 2021.

SANTOS, S. E. M. **Operação Fronteira Legal: uma análise à luz das teorias interagências**. Entrevista concedida a Raphael Eugênio de Souza. Dourados, 2023.

SANTOS, G. A. **Crimes transfronteiriços em cidades gêmeas do Mato Grosso do Sul**. 132 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1433>. Acesso em: 06 dez. 2023.

SCHNAUBELT, C. M. Complex Operations and Interagency Operational Art. *Prism*, v. 1, n. 1, p. 37-50, 2009. Disponível em <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1042859.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023

SILVA, N.M.G; CESARIO, A.V.; CAVALCANTI, I.R. Relevância do agronegócio para economia brasileira atual. *In: Encontro de Iniciação à Docência – UFPB*, 10, 2007, Paraíba. **Anais [...]**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. Disponível em: <http://www.prac.ufpb.br/anais/IXEnex/iniciacao/documentos/anais/8.TRABALHO/8CCSADAMT01.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2023.

SILVA, W. F. **Operação Fronteira Legal: uma análise à luz das teorias interagências**. Entrevista concedida a Raphael Eugênio de Souza. Campo Grande, 2023.

SOUSA, G. Apreensões da Operação Fronteira Legal já somam R\$ 14 milhões em mercadorias. **Capital do Pantanal**, Corumbá, 20 out. 2022. Geral. Dis-

ponível em: <https://www.capitaldopantanal.com.br/geral/apreensoes-da-operacao-fronteira-legal-ja-somam-r-14-milhoes-em/548714/>. Acesso em: 12 set. 2023.

SOUSA, G. F. de. **Operação Fronteira Legal: uma análise à luz das teorias interagências**. Entrevista concedida a Raphael Eugênio de Souza. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, Brasília, 2023.

XAVIER, J. Com prejuízo de R\$ 76 mi às organizações, operação reforça combate aos crimes fronteiriços. **Dourados News**, Dourados, 05 out. 2023. <https://www.douradosnews.com.br/policia/com-prejuizo-de-r-76-milhoes-ao-crime-organizado-operacao-reforca/1219796/>. Acesso em: 08 out. 2023.

# AS TENSÕES CRESCENTES NO NORTE DA AMÉRICA DO SUL E O BRASIL: PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS

*Leonardo Ulian Dall Evedove*

*Selma Lúcia de Moura Gonzales*

*Guilherme Lopes da Cunha*

## **Introdução**

A República Cooperativa da Guiana é um dos Estados mais recentes da América do Sul. Tendo reconhecida a sua independência na segunda metade do século XX, herdou dos colonizadores as contendas e as incertezas quanto aos marcos de suas fronteiras, as quais influenciam a estabilidade política na porção setentrional da América do Sul. É nesse contexto que se avaliam as tensões naquela vizinhança, sobretudo com a Venezuela, no que se refere à região do Essequibo, a qual tem íntima relação com a presença de potências extrarregionais no continente, sob a justificativa de defender algum lado. Ademais, considere-se a interação com o Brasil, em um cenário marcado por interesses estratégicos e desafios comuns.

A historiografia indica que Brasil e Guiana foram gestados para atender aos interesses europeus entre os séculos XVI e XIX. A evolução, o progresso, as mazelas e as disparidades, em ambos os países, são elementos resultantes de processos geridos por interesses extrarregionais com epicentro na Europa. É nesse sentido que se verifica, por meio de uma análise histórica comparativa, a existência de desafios ora de natureza diversa, ora similares.

Às dinâmicas históricas, somam-se as avaliações geopolíticas. Elas são marcadas pela insegurança resultante da presença de potências extrarregionais, que se contrapõem aos interesses autóctones de prosperidade e desenvolvimento. A evolução sociopolítica e cultural evidencia uma sucessão de potências extrarregionais que se apresentam como símbolo salvacionista, mas que raramente colaboram para a resolução de conflitos. O objetivo da análise, portanto, é avaliar causas, consequências, elementos de convergência e divergência nas dinâmicas políticas que gravitam em torno da Guiana.

O desenho de pesquisa se propõe a investigar as dinâmicas geopolíticas que permeiam o norte da América do Sul. Nesse sentido, quais são as consequências para o Brasil frente aos interesses contrapostos entre a Guiana e seus vizinhos, em especial a Venezuela? Que mecanismos podem ser ativados para

incentivar um ambiente de solução pacífica de controvérsias? Essa arquitetura investigativa favorece a proposição da hipótese de que quanto maior a percepção de escalada de crise naquela região, menores são os benefícios dos países envolvidos, individual e coletivamente. Para tanto, por meio de pesquisa hipotético-dedutiva e de abordagem metodológica qualitativa, propõe-se desenvolver análise exploratória, documental e bibliográfica.

O artigo está dividido em quatro etapas. Inicialmente, investigam-se elementos socioculturais, políticos e jurídicos que viabilizam uma comparação entre Brasil e Guiana. Sobressaem os traços coloniais comuns, ainda que cada país tenha se desenvolvido de maneira estanque, sem influência direta ou indireta uma da outra. A partir da independência do Brasil e da manutenção da colonialidade guianense, essa trajetória é modificada, sobretudo no decurso do século XIX, mas, principalmente, no século XX, convergindo com a independência da Guiana. Em uma segunda etapa, analisam-se aspectos geográficos e geopolíticos delineando opções estratégicas em temas como acesso a recursos naturais, diversidade étnica e conflitos fronteiriços, envolvendo áreas contestadas pelo Suriname, no Triângulo do *New River*, e pela Venezuela, no território de Essequibo. Em uma terceira parte, refletem-se iniciativas coletivas, entre elas a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), indicando horizonte de cooperação favorável para os assuntos regionais. A última etapa, indica convergências e divergências frente à falta de estabilidade provocada, sobretudo, por meio da animosidade venezuelana.

### ***Panorama histórico***

A *longue durée* Braudeliana propõe a análise histórica em uma temporalidade que perpassa macroescalas (Braudel, 1992, p.44), ajudando na comparação historiográfica entre o Brasil e a Guiana. Se, por um lado, durante o período colonial, a sociodiversidade, o modo de produção escravocrata e a lógica exploratória constituem as marcas mais contundentes em ambas as unidades políticas, por outro lado, o decurso do século XIX revela características singulares para os dois territórios: enquanto o Brasil inicia um processo de construção nacional autônoma, a Guiana retroalimenta sua função de apêndice de interesses da metrópole europeia, somente revertendo esse processo na segunda metade do século XX. Desde os anos que prenunciam a virada para o terceiro milênio, identificam-se dinâmicas que contribuem para a formação do contexto político contemporâneo, oportunizando avaliações geopolíticas e estratégias regionais coletivas.

## *O período colonial, o Brasil amazônico e a Guiana*

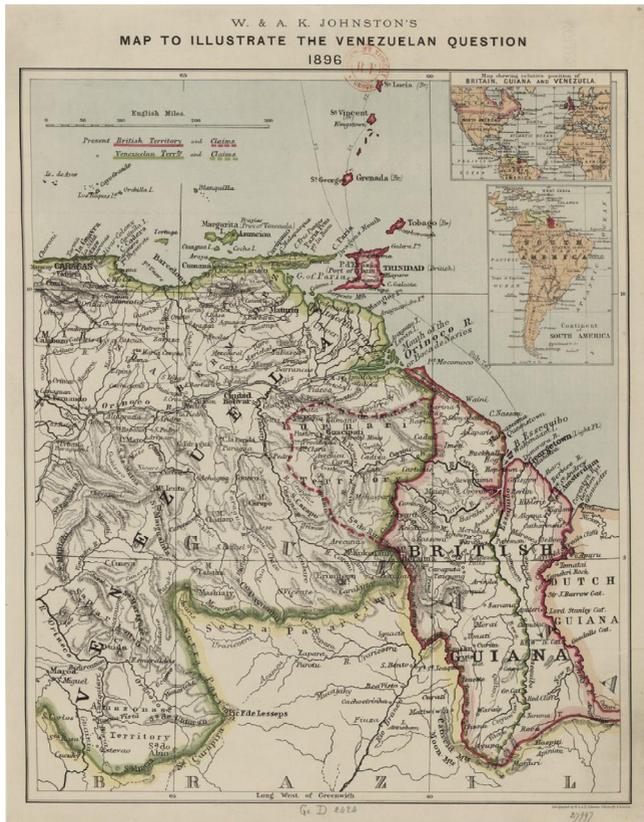
Em geral, podemos afirmar que, no período colonial, a história do Brasil e da Guiana tiveram seus caminhos conduzidos em meio a dinâmicas apartadas. Contudo, embora cada um tenha sua própria história, sem a interferência do outro, as dinâmicas coloniais nos dois territórios foram guiadas por interesses europeus, constituindo elemento de similaridade. Assim, dificuldades logísticas se somaram ao ambiente de disputas de potências coloniais europeias e à exploração da natureza, da escravidão e dos povos originários. Cada um desses fenômenos afetou de forma singular os países estudados. Cabe destacar ainda que a colonialidade é diferente nos dois países, pois a independência brasileira (1822) se distancia da guianense (1966).

Em termos de ocupação e conquista territorial, o Brasil iniciou sua expansão sobre a Amazônia em meio à fundação do que atualmente é a cidade de Belém, no Pará, em 1616. Sobre o contato do colonizador com o indígena da costa atlântica do Brasil, as etnias mais mencionadas em estudos históricos são das famílias do tronco Tupi e diversas outras famílias, reunidas em torno do epíteto *tapuia*, emprestado da língua tupi para definir indígenas estrangeiros ou “outros” (Fausto, 2001). As localidades brasileiras que se situam na Amazônia constituíram uma província autônoma, vinculada diretamente à metrópole portuguesa até 1823. A diversidade sociolinguística indígena do que hoje compreendemos como Amazônia era diferente da zona litorânea (Souza, 2019). Em termos de relações políticas entre as metrópoles que controlavam à época os territórios de Brasil e Guiana, podemos estabelecer como marcos diplomáticos do Brasil a União Ibérica (1580-1640), o Tratado de Madri (1750), a vinda da família real portuguesa em 1808 e a independência (1822).

A Guiana, por sua vez, tem sua história intimamente ligada aos demais países do planalto das Guianas. Os primeiros relatos sobre a região são de viajantes e colonizadores espanhóis e neerlandeses, que remontam ao final do século XV. A região litorânea guianense foi chamada de costa selvagem, associada à grande presença de povos indígenas das famílias linguísticas Karib e Arawak. Muitas das fronteiras da ocupação humana na região das guianas, que incluem Brasil e Venezuela, são definidas ainda pelas línguas faladas pelos povos originários que ali residem (Cruz, 2014, p. 15-20; Oliveira, 2020, p. 29-30). Spinner (1984) afirma que a história da região é marcada pela concorrência das potências europeias contestadoras da hegemonia luso-espanhola sobre as navegações - França, Países Baixos e Reino Unido. Inicialmente, a Guiana foi ocupada pelos Países Baixos, especialmente na região do Essequibo-Demerara, o que foi disputado de maneira recorrente no intervalo 1775-1815 pelo Reino Unido, tendo

ficado estabelecido o domínio inglês por meio do Tratado de Viena. A figura abaixo, de 1896, é ilustrativa da disputa territorial persistente entre Venezuela e a então colônia britânica da Guiana<sup>36</sup>.

**Figura 1** - A questão venezuelano-guianense em 1896



Fonte: Biblioteca Nacional da França. <gallica.bnf.fr>

A relação com os povos originários estabelecidos pelas colônias, seja portuguesa, neerlandesa ou inglesa, tem pontos de semelhança. Tanto no Brasil (Ribeiro, 1995) quanto na Guiana (Burnard e Coffey, 2023), houve enfrentamento, assimilação conflituosa, papel das igrejas na catequização, alta mortalidade e adoecimento indígena pelo contato com povos europeus, relações comerciais, de troca e escravização. Sublinhe-se o fato de que, enquanto o Brasil trilhava seus primeiros passos na independência, a Guiana vivenciava a Revolta

36. A região pontilhada em vermelho, formando um triângulo irregular, delimita as pretensões territoriais britânicas em 1896. A pontilhada em verde, sobreposta aos limites da Guiana Inglesa a partir de 1815, incluindo toda a margem ocidental do rio Essequibo, que desemboca no Oceano Atlântico, indica as pretensões venezuelanas, persistentes até a atualidade.

de Demerara (1823)<sup>37</sup>, promovida por escravizados, segundo Costa (1998). No Brasil, a primeira lei a proibir a escravização de indígenas no Brasil data de 1570 (Fausto, 2001), que não abrangia a totalidade de etnias ou todas as províncias que hoje compõem o Estado brasileiro. A prática da escravização indígena perdurou no país até o século XIX: o emblemático caso da indígena Francisca<sup>38</sup> (1739), mesmo sem ter obtido êxito na pretendida declaração de liberdade, mostra as dificuldades judiciais no período (Souza, 2019). Na Guiana, Spinner (1984) afirma que a escravização indígena, ocorreu mesmo diante da fronteira epidemiológica e do interior de selva da região, o que possibilitava aos indígenas a fuga como reação ao colonizador. Em fins do século XIX, no Brasil ou na Guiana, os indígenas eram pressionados em direção às periferias geográficas ou da pirâmide social.

Em ambas as colônias, as relações com a natureza local passaram por etapas parecidas, uma vez que as economias se integravam com a expansão do espaço global e com a acumulação mercantilista, em primeiro lugar, e depois com a capitalista. As atividades de monocultura da cana com a utilização de mão de obra escravizada advinda da África estiveram presentes em ambos. As culturas do algodão e do tabaco também ocorreram onde historicamente se concentraram as populações afrodescendentes, guardadas as diferentes proporções de território português e inglês. A mineração de ouro no Brasil e de ouro e diamantes na Guiana também contou com o serviço escravista, ainda que em regimes de produção diferente: no caso guianense, a dimensão da exploração foi menor e com maior participação do garimpo e da livre iniciativa. Sublinhe-se a diferença na abolição da escravatura no Brasil (1888) e em território britânico-guianense (50 anos antes), restringindo o acesso à terra para o trabalho e incentivando a formação de núcleos urbanos, especialmente nas periferias (Spinner, 1984, p.20-21; Fausto, 2001).

No alvorecer do século XIX, o Brasil era um país independente, há pouco tempo livre da escravidão e desligado da família real portuguesa por conta da Proclamação da República. O país começava a incentivar a imigração de europeus empobrecidos para que trabalhassem no campo e na indústria nascente. A Guiana, por sua vez, ainda era uma colônia, com relativa capacidade de autogoverno, mas bastante diversificada étnica e racialmente, em torno de uma população de indo-guianenses, afro-guianenses, chineses, portugueses madeirenses e outras matrizes europeias, todos ligados aos poderes coloniais tradicionais.

37. Costa (1998, p.13) avalia que “em 1823, Demerara foi cenário de uma das maiores revoltas de escravos na história do Novo Mundo. De 10 a 12 mil escravos se sublevaram em nome de seus direitos.”

38. Souza (2019) reporta pesquisa documental que lança luz sobre os autos do processo, nos tribunais de Belém do Pará, em ação movida pela índia Francisca, a fim de alcançar liberdade. Em uma primeira instância, a sentença reconheceu a liberdade de Francisca. Contudo, a apelação reverteu a sentença, declarando que Francisca era escrava. O contexto evidencia um passado obscuro, marcado por arquitetura social escravocrata.

## *O século XX e as estratégias de desenvolvimento e consolidação política*

A passagem para o século XX inaugura uma importante questão limdeira que vincula as histórias de Brasil e Guiana: a Questão do Pirara. Ao tratar das terras fronteiriças entre Roraima e Guiana, encontro das bacias do Essequibo e do Amazonas, o evento remonta aos limites entre o Brasil e a então Guiana Inglesa, que da parte brasileira eram definidos pelas águas do rio Rupununi, e para a contraparte, estavam nos rios Pirara e Maú, afluentes da bacia amazônica. Contextualmente, o desenrolar da questão se iniciou em 1841 por ocasião da pressão britânica sobre o regime de escravidão do Brasil, concomitante aos relatos de Robert Hermann Schomburgk<sup>39</sup>. O contencioso se resolveu, em desfavor ao Brasil e à diplomacia de Rio Branco, entre 1901 e 1904, por meio de laudo arbitral pronunciado pelo rei da Itália, Vittorio Emanuel III (Menck, 2009, p.23-34)<sup>40</sup>.

São raras as menções ao Brasil na historiografia britânica a respeito da história guianense. Mesmo a questão do Pirara, quando mencionada, se faz de maneira pouco aprofundada e sentenciando-a a uma resolução definitiva. Na bibliografia sobre o período colonial da Guiana do século XX, além de não haver maiores menções ao Brasil, apenas se localizam as disputas limdeiras com a Venezuela e o Suriname como ainda por serem resolvidas. O ambiente interno guianense na primeira metade do século XX foi de aprofundamento da crise econômica devido ao fato de ser um país agrário exportador, conjugado ao ambiente de agitação política oriunda do movimento de descolonização do jugo inglês e do pós-Segunda Guerra Mundial. Os dois maiores partidos políticos da então colônia, no final da década de 1950, tinham inspiração no campo socialista (Bueno; Cervo, 2001; Fausto, 2001; Spinner, 1984).

Iuri Cavlak (2020, 2021), em dois artigos produzidos a partir dos arquivos abertos do Itamaraty desde 2018, traz informações relevantes sobre as relações Brasil-Guiana. Somos informados que o processo de independência da Guiana, além das idas e vindas com a metrópole, assistiu a crescente intervenção dos EUA. Cavlak afirma que a independência da Guiana, ocorrida em 1966, além do

---

39. Robert Schomburgk é considerado, pelo representante arbitral Joaquim Nabuco (1949, p. X), como um dos desencadeadores da invasão dos direitos do Brasil, pois, em 1840, concomitante a uma expedição militar inglesa, na qualidade de Comissário, abre inscrições de posse e de limite em nome da Rainha. Complementarmente, Romani (2019) considera que a cartografia produzida por Robert Schomburgk foi crucial para o resultado da disputa arbitral que favoreceu a Grã-Bretanha, evidenciando que, no Estado moderno, o poder se justifica pela ciência, antecedendo a ação militar: “nessa questão limítrofe, o discurso de autoridade científica estabeleceu-se com base na obra cartográfica produzida por Robert Schomburgk (1840; 1841; 1843), cuja passagem pela região pode ser definida como o ponto de inflexão na disputa.” (Romani, 2019, p.85)

40. Para Doratioto (2023, p.154) algumas pesquisas inovadoras tiveram destaque nos estudos sobre a história da política externa brasileira, como os de Menck (2009), que realiza investigação em arquivos no Brasil, na Grã-Bretanha e na Itália, avaliando a tentativa de expansão inglesa na Amazônia, durante anos iniciais da independência do Brasil.

apoio estadunidense, contou com o apoio do governo conservador imposto no Brasil em 1964. No entanto, a partir da década de 1970, o governo Burnham se declara cooperativista e se aproxima do movimento dos países não alinhados, da China e de Cuba (Cavлак, 2020, p. 232), o que se confirma na comunicação secreta entre o Ministro das Relações Exteriores e o Presidente da República na década seguinte (Brasil, 1981, 1983).

Devido ao forte movimento de nacionalização de empresas ocorrido nos anos 1970, a Guiana contraiu grandes passivos em moeda estrangeira, o que acarretaria uma crise econômica importante, fazendo com que ocorresse intensa emigração do país para Canadá, EUA e países do *Commonwealth* (Lima, 2011, p. 53-56). Nas tentativas de movimentar a economia e se articular politicamente, a Guiana passa a compor a Comunidade do Caribe (CARICOM), como um de seus membros fundadores e país sede, em 1973 (Cavлак, 2020, p. 334).

A aproximação do Brasil à Guiana advém desse contexto. Em 1968, o Itamaraty e a Casa Militar elaboram projeto de integração da Amazônia, o qual se baseia em preocupações com as ambições da Venezuela sobre o território guianense, a baixa representação da maioria indo-guianense nas Forças Armadas do país. A Revolta do Rupununi (1969)<sup>41</sup>, ocorrida em província vizinha ao estado de Roraima, insuflada pela Venezuela, acentuou as preocupações brasileiras (Cavлак, 2020, p.336-338).

A aproximação guianense com a China, a partir de 1971, e o início das pressões internacionais sobre a gestão dos assuntos do meio ambiente e da Amazônia, a partir de 1972, também incentivou o Brasil a se aproximar mais do país, de forma a minimizar a influência de potências extrarregionais. A aproximação, no entanto, ocorria em meio a tensões por conta da aproximação da Guiana com o Movimento de Países não Alinhados, e destes com a União Soviética. A independência do Suriname, realizada em 1975, só fez o Brasil reforçar seu olhar para a integração amazônica e propor o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) (1978). Isso foi buscado como forma de atrair os países recentemente independentes para a órbita brasileira e a continentalização na América do Sul, face à componente caribenha que também os caracteriza (Cavлак, 2020, p.338-349).

Ao longo de toda a década de 1970, houve contato diplomático entre Brasil e Guiana. A proposta de construção de uma ponte sobre o rio Tacutu, que limita os dois países, era aventada desde 1968 e foi retomada em 1972<sup>42</sup>. Um

41. Silva (2005) ensina: o evento foi um movimento armado, planejado por fazendeiros, com o objetivo de formar um novo país. Contou com a participação de indígenas e recebeu apoio da Venezuela.

42. Em documento Secreto, o Ministro das Relações Exteriores, transmitiu, mensagem ao Presidente da República, em 23/5/1983: “assim, permito-me sugerir a Vossa Excelência: (...) 3 - que se autorize o Ministério dos Transportes a dar início, logo que possível, às obras de construção da ponte internacional sobre o rio Tacutu, cujo acordo foi assinado em janeiro de 1982.” (Brasil, 1983, p.2).

empréstimo do Banco do Brasil foi viabilizado em 1971. Com as crises do petróleo ocorridas naquele período, o Brasil viabilizou mais linhas de crédito em 1977. A perspectiva brasileira contrastava com a dos EUA, que por antipatia ao regime de Burnham ou pelas negativas do presidente em aceitar condicionalidades, chegou a vetar empréstimo ao governo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A ação estadunidense, de acordo com analistas do país, fazia aumentar o apoio ao movimento de esquerda no forte sindicalismo guianense (Cavlak, 2021, p.10-14).

A década de 1980 viu o ocaso do cooperativismo guianense com a morte de Forbes Burnham, que governou o país por 19 anos. O Brasil, em processo de redemocratização, viu no novo contexto bilateral uma proximidade mais alinhada à cooperação econômica que em termos de segurança. A década de 1980 foi um período de crise econômica para ambos os países (Cavlak, 2021, p.13-14).

Ávila (2008, p.722) registra que entre o século XX e o XXI, os países do Caribe próximo, dentre os quais a Guiana, privilegiam suas relações com as ex-metrópoles, de tradição cultural comum. O projeto brasileiro de integração sul-americana seria visto pelos vizinhos amazônicos do norte como de baixo interesse, ainda que se sentissem vinculados de alguma forma com a segurança ambiental e institucional como parte da agenda amazônica (*Ibid*, p. 724).

Procópio (2007) identifica que Brasil e Guiana estiveram de costas um para o outro, constatando que a representação diplomática guianense no Brasil era de segunda classe. Na Guiana, a cooperação soviética era trocada pela chinesa: as exportações, especialmente a de bauxita, destinavam-se para localidades extrarregionais. O investimento e a infraestrutura do Brasil privilegiavam Venezuela e Suriname. E as disputas lindeiras entre Guiana e os outros vizinhos estavam à margem das preocupações brasileiras. Procópio (2007) sublinha, ainda, o crime transnacional e o encarceramento de guianenses no Brasil, sem devido tratamento.

### ***A geografia, a geopolítica e as relações exteriores da Guiana***

Situada no norte do continente da América do Sul, e com litoral voltado para o mar do Caribe, a Guiana, geograficamente, carrega duas vocações: a de ser tanto um país caribenho quanto um país Sul-americano. Conta com um território de 214.970 km<sup>2</sup>, é o terceiro menor estado soberano da América do Sul, depois do Uruguai e do Suriname. Sua população estimada em 2024 é de 741.300 habitantes (Menke; Richardson, 2024), o que o coloca com a segunda menor população do subcontinente, atrás apenas do Suriname.

Guiana faz fronteira ao leste com o Suriname, ao norte e nordeste com o

Brasil e a oeste com a Venezuela. O recente processo de descolonização (1966) não suprimiu disputas territoriais latentes com os vizinhos, com exceção do Brasil, na questão do Pirara<sup>43</sup>, impasse fronteiriço já resolvido no início do século XX, como comentado na seção anterior. Com os demais vizinhos ainda persistem desconfianças e reivindicações territoriais.

Dessa maneira, a dinâmica geopolítica que congrega, por um lado, questões fronteiriças ainda não plenamente aceitas, por outro, a presença de atores extrarregionais, agora ainda mais efetiva, especialmente após o recrudescimento das tensões entre Venezuela e Guiana, juntamente com uma nova dinâmica geoeconômica impulsionada pela descoberta de novas reservas de petróleo no mar territorial dos três países do chamado Planalto das Guianas: Suriname, Guiana e Venezuela.

Guiana e Suriname disputam território nas cercanias do rio Corentyne e áreas próximas a “Neiuw Nickerie”. Essa área é reivindicada desde o século XVIII por ingleses e holandeses. Denominada de Triângulo do *New River*, tem cerca de 15.000 km<sup>2</sup> de floresta intocada que chega a quase 10% do território do Suriname, localizado no sul da Guiana, entre os rios New e Courantyne. Região rica em diamantes e ouro, na qual vivem os Maroons, mestiços de negros e indígenas. A Guiana invoca sobre esta região o princípio do *uti possidetis*, já que alega o domínio efetivo daquele território há mais de 150 anos. Por ser uma área de difícil acesso, onde nenhum dos dois países tem domínio físico territorial, o litígio permanece em compasso de espera. (Agostinho, 2012).

**Figura 2** - Guiana - fronteiras e região em litígio com o Suriname



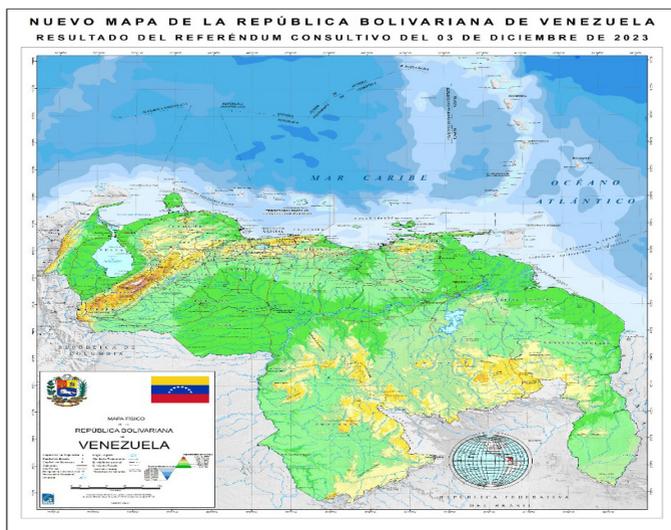
Fonte: adaptado de: <https://www.britannica.com/place/Guyana#/media/1/250021/1844>

43. Para mais detalhes sobre a questão do Pirara, vide: *Tratados de Fixação de Limites Territoriais. Atlas Histórico do Brasil - FGV* (<https://atlas.fgv.br/verbetes/tratados-de-fixacao-de-limites-territoriais>)

Havia também uma disputa marítima entre o Suriname e a Guiana, mas em 2007, com a arbitragem do Tribunal Internacional das Nações Unidas para o Direito do Mar, o litígio foi resolvido, ajustando limites da fronteira marítima para dar aos dois países acesso à área potencialmente rica em depósitos de petróleo.

Nos últimos anos, a Venezuela voltou a reclamar a região de Essequibo, agravando tensões. Esta área corresponde a praticamente dois terços do atual território guianense, que equivale a aproximadamente 160 mil km<sup>2</sup>. Em 18 de junho de 1970, foi assinado o protocolo *Port of Spain* entre Guiana e Venezuela, congelando a reclamação venezuelana por 12 anos. Dentro das linhas do Protocolo, a Venezuela não havia mais reacendido suas pretensões sobre a região do Essequibo, embora movimentos nacionalistas, tanto militares como civis, sempre estiveram ativos (Agostinho, 2012). Porém, a tensão ganhou novas dimensões com a descoberta de petróleo na costa da Guiana pela ExxonMobil em 2015, aumentando o interesse econômico na região, culminando com um referendo realizado em 2023 pelo presidente venezuelano Nicolás Maduro, que obteve maioria favorável ao pleito de anexação da região do Essequibo. A partir desse resultado, a Venezuela publicou um mapa oficial (vide figura 3 abaixo, agregando a região ao território venezuelano, ordenando, inclusive, que a empresa estatal de petróleo (PDVSA) concedesse licenças para exploração de petróleo e gás na região).

**Figura 3** - Mapa divulgado pelo presidente da Venezuela após resultado do plebiscito - 2023



Fonte: <https://confirmado.com.ve/gobierno-elimina-zona-en-reclamacion-y-agrega-la-guayana-esequiba-en-mapa-de-venezuela/eclamación y agrega la Guayana Esequiba en mapa de Venezuela>

A fim de criar estratégias de contenção às ações venezuelanas, a Guiana tem buscado apoio junto a outros países e a organismos e fóruns internacionais, tais como o Brasil, os EUA, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

### ***Cooperação em meio a conflito na região do Planalto das Guianas na atualidade***

O ambiente conflituoso que se verifica sobretudo, por meio da iniciativa venezuelana, contrasta com plataformas de cooperação com diferentes objetivos e em diferentes graus de institucionalização. Os diálogos voltados para um entendimento regional, em um passado recente, marcaram o desenvolvimento e a paralisação da UNASUL. Contudo, raízes mais profundas são identificadas, por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja construção remonta os anos de 1970, promovendo avanços em dinâmicas de velocidade alternada, ao longo de sua existência, e recebendo impulso renovado nas administrações recentes.

Criada em 23 de maio de 2008, a UNASUL acalentava um interesse coletivo em oportunizar uma identidade estratégica que estava prevista nas Declarações de Cuzco e de Ayacucho, ambas de 2004. Todavia, em 2018, a UNASUL passou a enfrentar o ceticismo de membros que começaram a duvidar de sua eficácia, levando chanceleres de Peru, Colômbia, Brasil, Argentina, Chile e Paraguai a sinalizarem que deixariam de participar das atividades do bloco, que passa a existir apenas formalmente, sem operacionalidade. Em 2019, Equador, país sede, anunciou a sua saída, em contexto que aponta para um panorama marcado por incertezas e que contribuiu para a conclusão a que chegou Nolte (2023), para quem haveria uma potencial transição entre um regionalismo mágico, marcado por discursos, para um regionalismo pragmático, definido por resultados esperados.

Por sua vez, a OTCA emerge nos tempos turbulentos da Guerra Fria. Sendo uma iniciativa lançada como Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, destacou-se como uma exitosa plataforma de cooperação entre países amazônicos a ponto de transformar-se em organização, a OTCA, em 1998. Para Cunha (2018), o processo evolutivo da cooperação resultou em um natural desfazimento de uma desconfiança inicial. Perpassando diferentes fases que contribuíram para a formação de um multilateralismo amazônico, conforme asseveram Queiroz *et al.* (2020, p.521), o aprimoramento paulatino ganha vulto nas audaciosas iniciativas previstas na Declaração de Belém (OTCA, 2023), entre outras, aquela previstas nos itens 65, 66 e 67, que dispõem sobre a proposição

i) do Centro de Cooperação Policial da Amazônia, ii) do Sistema de Controle de Tráfego Aéreo Integrado e iii) da Reunião de Ministros e autoridades dos setores de Segurança Pública.

Para Teixeira *et al.* (2024), o perfil de governança em que se conforma a OTCA avança em um formato policefálico. Essa *rationale* sugere uma figura alegórica de vários cérebros unidos a um corpo, em que cada Estado Amazônico representa um deles, expressando uma inequívoca preservação dos interesses nacionais, individualmente. O *corpus* que une a todos, simbolizando os interesses coletivos compartilhados entre os Estados, reflete o propósito unívoco de proteger a bacia, o bioma, a floresta tropical, sua sociobiodiversidade e seus ativos estratégicos. O formato não somente remete às análises de Teixeira *et al.* (2023, p.86), quanto aos casos em que atores extrarregionais interferem na efetividade da OTCA, demandando uma unicidade orgânica que proteja os interesses dos Estados amazônicos, mas também revela uma validade explicativa para iniciativas como aquelas propostas na 46<sup>a</sup> Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe (Caricom), em 28 de fevereiro de 2024, mostrando o potencial de uma abordagem de soma positiva, pois o benefício tende a favorecer a todos: na ocasião, realizou-se a Reunião Trilateral entre Brasil, Guiana e Suriname, trazendo, entre os destaques, a iniciativa denominada Rota das Ilhas das Guianas, que consiste na criação de eixo logístico composto por cinco rotas de integração que objetivam ampliar comércio, investimento e laços culturais (Brasil, 2024).

### ***Brasil e Guiana: convergências e divergências geopolíticas na atualidade e tendências***

No que se refere às tendências geopolíticas atuais no Planalto das Guianas, constata-se um acirramento das disputas por Essequibo, provocado por ações iniciadas pela Venezuela, o que gera maior vulnerabilidade na fronteira norte do Brasil em função dos aumentos dos riscos de crises e instabilidades entre os países (Guiana e Venezuela), mas podendo atingir também o Suriname. Além da questão territorial de Essequibo, outras possíveis disputas, na perspectiva da geoeconomia, podem ocorrer, envolvendo a presença de grandes corporações privadas e estatais extrarregionais em busca de exploração dos novos campos petrolíferos e por mercados às commodities energéticas.

Nesse contexto de acirramento das tensões, qual posicionamento geopolítico o Brasil tem demonstrado? O primeiro aspecto a considerar é que a eclosão de um conflito entre os países na fronteira norte do País configura um verdadeiro desastre frente aos projetos da política externa brasileira, que procura manter a paz e a estabilidade regional e tem a clara percepção da importância de se buscar a integração regional e a construção da confiança por meio de medi-

das de cooperação e aproximação. Essas medidas novamente ganharam fôlego com a retomada dos projetos e eixos de integração física e o retorno do Brasil à UNASUL em 2023, por meio do Decreto nº 11.475 de 6/4/2023.

Todavia, os tensionamentos no Planalto das Guianas acrescentam mais um complicador na tão almejada integração regional pelo Brasil, haja vista os desafios que se imporão à cooperação entre os países em litígio, aliados à presença de potências extrarregionais. Essa antiga preocupação foi registrada pelo Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, em documento Secreto transmitido ao Presidente da República, em 11 de maio de 1981:

Politicamente, é inegável nosso interesse na estabilidade política de dois países que se limitam com a nossa imensa e despovoada região norte. Ousaria dizer que é uma das poucas áreas em que é vital para o Brasil ter Governos bem-dispostos. Não queremos satélites, vassalos, protegidos ou dependentes, mas países autenticamente voltados para seus reais interesses e que não se deixem “instrumentalizar” para fins de outras potências. O estabelecimento de um governo marxista, de observância russo-cubana em qualquer um deles forçosamente criaria problemas sérios para o Brasil. Consequentemente, o aprofundamento das nossas relações com a Guiana e o Suriname teria um significado político especial; aumentando nossa presença e gerando confiança, constituiria fator estabilizador altamente benéfico à política externa brasileira. Cumpre salientar, aliás, o interesse daqueles países por uma maior integração à América Latina, demonstrado pela decidida participação de ambos no Tratado de Cooperação Amazônica (Brasil, 1981, p.4).

Nesse sentido, crises ao norte do continente significam efeitos deletérios ao Brasil. Isso reforça o interesse do Brasil em uma vizinhança que persiga interesses próprios sem a interveniência de potências, que, ávidas por recursos recém-descobertos, justificam novos interesses.

Ainda que o Brasil tenha buscado agir como uma força estabilizadora e mediadora nas disputas territoriais sobre Essequibo, a aproximação cada vez maior da Guiana com os EUA é sintomática dessa perda de influência. Por um lado, a Venezuela busca apoio político junto à Rússia e, por outro, Guiana se aproxima dos EUA, inclusive com a realização de exercícios militares bilaterais conjuntos<sup>44</sup>. Essa tendência foi apontada na revisão histórica feita na segunda seção deste artigo.

<sup>44</sup> Guiana e EUA estabeleceram um Acordo de Cooperação Militar desde 2022. Logo após o anúncio do referendo pela Venezuela em dezembro de 2023, os EUA anunciaram a realização de um exercício militar, com sobrevoos dentro do território da Guiana. (BBC, 2023). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c1v2wpqk7970>

O Brasil, por sua vez, em uma ação que foi interpretada como dissuasória frente às ações da Venezuela, iniciou, em dezembro de 2023, os deslocamentos de tropas e equipamentos militares para a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, em Boa Vista, Estado de Roraima<sup>45</sup>, a fim de reforçar a presença militar na fronteira com a Venezuela.

No campo diplomático, com relação especificamente à crise envolvendo Venezuela e Guiana sobre a região do Essequibo, o Brasil buscou agir como mediador, promovendo o diálogo entre as partes, por meio de reuniões de chanceleres, com a participação do presidente Lula na cúpula da Comunidade dos Estados do Caribe (Caricom), em fevereiro de 2024, dentre outras iniciativas.

Nas palavras do professor guianense Raymond Mark Kirton, em aula ministrada no curso de Geopolítica e Defesa na Escola Superior de Defesa em 2023, Guiana e Brasil assinaram dezenas de acordos desde que os dois Estados estabeleceram relações diplomáticas. Mas, apesar das garantias de cordialidade e compromisso, o cumprimento das obrigações fracassou e as realizações foram pequenas. Para Kirton (2023), o Brasil teria condições de avançar mais nas parcerias bilaterais e sinaliza que o país vizinho conta com o apoio brasileiro contra o pleito e às ações da Venezuela.

O relacionamento entre os dois países surgiu de uma percepção de convergência de interesses no que diz respeito à questão fronteiriça. Os próprios interesses estratégicos e de segurança do Brasil e suas preocupações com a adesão ao princípio tradicional de cumprimento das fronteiras juridicamente estabelecidas, juntamente com a necessidade da Guiana de um contrapeso confiável e consistente à Venezuela, forneceram a base para uma ampliação do relacionamento. Além disso, pode-se observar pela interação que um dos principais objetivos do governo da Guiana era buscar e manter ativamente o apoio brasileiro, seja tácito ou explícito (Kirton, 2023, p.10, informação verbal<sup>46</sup>).

Nesse sentido, interpreta-se que a ausência de um posicionamento mais assertivo do Brasil, naturalmente vai levar a Guiana a se mover cada vez mais em direção aos EUA a fim de conseguir apoio frente à Venezuela. Com isso, surge, inclusive, a possibilidade de estabelecimento futuro de bases americanas

---

45. "O esforço é parte da transformação do Esquadrão de Cavalaria Mecanizada de Boa Vista em Regimento de Cavalaria Mecanizada. Após a mudança, prevista para 2025, o Regimento passará a ter três esquadrões e um efetivo de cerca de 600 militares. A iniciativa está alinhada com o Plano Estratégico do Exército, que visa aumentar em 10% o efetivo de tropas do Comando Militar do Norte e do Comando Militar da Amazônia. (Exército Brasileiro, 2024). Disponível em: [https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/exercito-conclui-transporte-de-viaturas-e-armamentos-para-a-fronteira-norte?p\\_l\\_back\\_url=%2Fsearch%3Fsort%3DdisplayDate-%26q%3DBoa%2Bvista](https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/exercito-conclui-transporte-de-viaturas-e-armamentos-para-a-fronteira-norte?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fsort%3DdisplayDate-%26q%3DBoa%2Bvista)

46. Aula ministrada no curso de Geopolítica e Defesa, na Escola Superior de Defesa, em 25 de outubro de 2023.

no país vizinho, gerando um enfraquecimento cada vez maior no projeto de integração regional incentivado pelo Brasil.

### ***Considerações finais***

Historicamente, Brasil e Guiana mantêm traços identitários como elemento de convergência. A condição de ex-colonizados e a presença do componente multiétnico estão entre os pilares associativos entre os dois países. A necessidade de administrar um território cobiçado por países vizinhos e potências exógenas ainda é uma característica marcante para a Guiana, em que a conflituosidade nas reivindicações indicam a carência de apoio de potências extrarregionais, para que a soberania guianense tenha mais chances de ser preservada.

A relação brasileira com a Guiana, ainda que tenha ganhado mais fôlego a partir da década de 1970, ainda carece de maior aproximação. Nesse sentido, entre as iniciativas que podem incrementar essa aproximação sugere-se:

i. Com as novas descobertas de petróleo no mar da Guiana, a elaboração de parcerias para o uso de tecnologias de exploração de petróleo como pauta para construção da confiança para que o Estado brasileiro busque incentivar a indústria nacional de petróleos e derivados no apoio ao país vizinho por meio do fornecimento de equipamentos para exploração e refino de óleo e gás. Essa sugestão é corroborada por Kirton (2023):

Como um novo país exportador de petróleo, e na ausência de uma estrutura regulatória e institucional estabelecida para gerenciar efetivamente o setor emergente, o Brasil, com seu setor de petróleo e gás bem estabelecido e como um parceiro regional confiável, pode contribuir significativamente para o desenvolvimento do setor na Guiana, através da participação no processo de exploração, compartilhamento de conhecimentos e fornecimento de treinamento técnico e científico. Além disso, com o crescente foco global em energia renovável, incluindo energia hidrelétrica, eólica e solar, a vasta experiência do Brasil pode fornecer o suporte necessário no desenvolvimento dessas áreas (Kirton, 2023).

ii. O fortalecimento da soberania cooperativa, por meio de ações interagências e interestatais, inclusive por meio da agenda da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), organismo o qual tanto o Brasil quanto a Guiana integram.

iii. A promoção de uma diplomacia ativa e de bastidores, desempenhando o papel de mediador e estabilizador no jogo geopolítico dos países da fronteira norte, buscando o diálogo entre os dois países envolvidos na disputa por Essequibo, Venezuela e Guiana, e demais países do continente Sul-americano, por meio dos organismos regionais, a exemplo da UNASUL.

As inferências sublinham o argumento de que a falta de estabilidade regional, marcada, sobretudo, pelo definhamento da UNASUL, resulta em benefício para as potências extrarregionais. A incapacidade de Estados Sul-Americanos de administrarem divergências capitaliza a relevância de potências exógenas tradicionais, como os Estados Unidos, e recentes, como China e Rússia. Isso remete à hipótese proposta, pois a percepção de escalada de crise facilita a presença de potências extrarregionais, desarticula iniciativas desenvolvimentistas e tende a afetar a autonomia do continente, ainda que haja sinais de reversão do cenário negativo, por meio da proatividade brasileira.

Em suma, a participação da comunidade internacional na disputa sobre Essequibo reflete uma combinação de preocupações legais, estratégicas e econômicas. Enquanto a ONU e a Corte Internacional de Justiça oferecem mecanismos para uma resolução pacífica e baseada em regras, as ações dos Estados Unidos e da Rússia demonstram como as potências globais podem influenciar o equilíbrio de poder regional, com consequente esvaziamento e enfraquecimento da relevância brasileira, o que contribui para subtrair o peso geopolítico do Brasil na região.

## **Referências**

AGOSTINHO, Jaime de. A importância geopolítica de Roraima no contexto fronteiriço regional do nordeste da América do Sul. *In: Seminário Internacional: as fronteiras da interdisciplinaridade e a interdisciplinaridade das fronteiras*, 1., 2012, Boa Vista. **Anais** [...] Boa Vista: UFRR, 2012.

ÁVILA, Carlos F. D. O Brasil e o Grão Caribe: fundamentos para uma Nova Agenda de Trabalho. *In: Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, 2008.

BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a longa duração. *In: BRAUDEL, Fernand. Escritos sobre a História*, 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992. p. 41-78.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação para o Presidente da República. Transmitido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 11 de maio de 1981. Classificado como secreto. Documento acessado na base de dados do Arquivo Nacional, FUNDO Estado-Maior das Forças Armadas - BRDFANBSB 2M. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação para o Presidente da República. Transmido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 23 de maio de 1983. Classificado como Secreto pelo Conselho de Segurança Nacional, sob o número 105/83, em 24/5/1983. Documento acessado na base de dados do Arquivo Nacional, FUNDO Estado-Maior das Forças Armadas - BR DFANBSB 2M. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Rota de integração com a Guiana, Suriname e Venezuela vai pavimentar caminho para o Caribe, diz Lula:** presidente participa da 46<sup>a</sup> Caricom; Tebet destaca proximidade entre os países e impulso ao comércio. [S.l.]: Ministério do Planejamento e Orçamento, 28 fev. 2024. Atualizado em 5 abr. 2024. Disponível <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/rota-de-integracao-com-a-guiana-suriname-e-venezuela-vai-pavimentar-caminho-para-o-caribe-diz-lula>. Acesso em: 29 abr. 2024.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UNB, 2001.

BURNARD, Trevor; COFFEY, John. Slave Registers and British Guiana: Life and Resistance on Slave Plantations. **Histories of People and Place**, v.18, n.1, p.43-65, 2023

CAVLAK, Iuri. As Relações Diplomáticas da Guiana e o Brasil: Do Surgimento à Consolidação (1966-1976). **Diálogos**. Maringá, v. 24, n. 3, 2020.

CAVLAK, Iuri. O Brasil e a Guiana: da crise da república cooperativa à abertura democrática (1977-1986). **Estudos Ibero-Americanos**. Porto Alegre, v. 47, n. 1, 2021.

COSTA, Emilia Viotti da. **Coroas de glória, lágrimas de sangue:** a rebelião dos escravos de Demerara em 1823. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CRUZ, Maria Odileiz S. **A Brief Political History of the Guianas**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2014.

CUNHA, Guilherme Lopes da. O Brasil e seus vizinhos Amazônicos, *In:*

GARCIA, Carlos Alberto Chavez; GUEVARA, Gisela da Silva (Ed.). **Brasil y sus vecinos: estrategias de smart power (2003-2014)**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, p.119-152.

DORATIOTO, Francisco. Da legitimação ao questionamento: a historiografia sobre as relações exteriores brasileiras (1822-1840). In: JUNIOR, Gelson Fonseca (Org.). **Política externa brasileira: história e historiografia**. Brasília: FUNAG, 2023, p.107-167

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Ed. USP, 2001.

KIRTON, Raymond Mark. Geopolítica entre o Brasil e o Platô das Guianas. Aula ministrada no curso de Geopolítica e Defesa, na Escola Superior de Defesa, em 25 de outubro de 2023. Brasília: ESD, 2023.

LIMA, Erick C. L. **Política externa do vizinho distante: estudo de caso da República Cooperativa da Guiana**. 2011. 172 p. Tese de Conclusão de Curso (Rel. Internacionais e Desenvolvimento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MENKE, Jack K.; RICHARDSON, Bonham C. Guyana. In: **ENCYCLOPEDIA Britannica**, 23 Apr. 2024. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Guyana>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MENCK, José Theodoro M. **A Questão do Rio Pirara (1829-1904)**. Brasília: FUNAG, 2009.

NABUCO, Joaquim. **O Direito do Brasil**. Coleção Obras completas de Joaquim Nabuco, v.8, São Paulo: Instituto Progresso Editorial S.A., 1949.

NOLTE, Deflet (2023) Unasul: do regionalismo mágico ao regionalismo pragmático. **Latinoamérica21**. [S.l.:s.n.]. 2023. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/unasul-do-regionalismo-magico-ao-regionalismo-pragmatico/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

OLIVEIRA, Reginaldo Gomes. **Amazônia Caribenha: processos históricos e dos desdobramentos socioculturais e geopolíticos na ilha da Guiana**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2020.

OTCA (2023). Declaração de Belém, em 9 de agosto de 2023. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula Amazônica – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica). Acesso em: 15 abr. 2024.

PROCÓPIO, Argemiro. A Amazônia Caribenha. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50 n. 2, 2007.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de; CUNHA, Guilherme Lopes da; OLIVEIRA, Liziiane Paixão Silva. Reflexões sobre a construção de um regime de cooperação amazônico: do protecionismo defensivo à reivenção institucional (1978-2020). *In*: DIAS, Jean Carlos; FILHO, José Claudio Monteiro de Brito; ARAÚJO, José Henrique Mouta (Org). **Direito e desenvolvimento da Amazônia**, Florianópolis, v. 2, p.517-531, 2020.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil, 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROMANI, Carlo Maurizio. História imperial, ciência e poder: a disputa de fronteira anglo-brasileira. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 39, n. 82, p.83-105, 2019.

SILVA, Carlos Alberto Borges da. **A Revolta do Rupununi**: uma etnografia possível. 2005. Tese (de Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. Litígios transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe. *In*: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Letra1, 2018, p. 199-217 DOI 10.21507/9788563800367-12.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

SPINNER, Thomas J. **A Political and Social History of Guyana, 1945-1983**. Londres: Routledge, 1984.

TEIXEIRA, Carlos Alfredo Lazary; QUEIROZ, Fábio Albergaria de; CUNHA, Guilherme Lopes da. A Polycentric Governance Model Through the Amazon Cooperation Treaty Organization: Capabilities for Tackling Transnational Threats. *In*: RICCIO, Vicente ; CUNHA, Guilherme Lopes da (ed.) **Policing the Amazon: Why the Rule of Law is Crucial for the Future**. New York: Routledge, 2024. No prelo.

# ANÁLISE GEOPOLÍTICA DA ZOPACAS: TRÊS VISÕES

*Erika Rigotti Furtado*

*Wellington Dantas de Amorim*

*Marcelo Marcel Félix*

## **Introdução**

A concretização da ZOPACAS constituiu um grande esforço de vários países, com destaque para o Brasil. Quase quatro décadas após, pode-se afirmar que ela ainda guarda relevância, mesmo com os eventuais obstáculos encontrados para o seu fortalecimento. Este capítulo procura analisar (de forma sintética, devido aos limites editoriais em termos de espaço) a ZOPACAS por três vertentes: a primeira, da autoria da prof.<sup>a</sup> Erika Furtado, empreende uma visão jurídica de todo o processo. A segunda, do prof. Wellington Amorim, procura ressaltar a reação de outros países (além do Brasil) à iniciativa, e a terceira, do Comandante Marcel Félix, empreende um esforço ensaístico para enfatizar os desafios estratégicos associados.

## **A visão do Direito**

O ambiente internacional apresenta diversas complexidades em seu funcionamento, entre as quais se insere o Direito. O cenário de coexistência entre os Estados-nação abriga instituições como o equilíbrio de poder, a diplomacia e o Direito, todos envoltos na ideia de ordem que, embora possa não figurar como um objetivo efetivamente buscado, resulta de uma condição natural para a convivência humana. Conforme observa Bull (2002, p.07), “dizer que um conjunto de coisas demonstra uma ordem é, no sentido mais simples e mais geral, afirmar que elas estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura”. Desse modo, a ordem internacional representa o encadeamento padronizado de objetivos elementares vigentes no âmbito da sociedade de estados (Bull, 2002), não se confundindo com a ordem mundial, formada pelos indivíduos integrantes das várias formas de associação humana encontradas, tampouco com a ordem interna, conduzida pelos governos instituídos.

A ordem na vida social, cabe destacar ainda, não é uma regulação qualquer, mas uma estruturação da conduta cuja finalidade é levar a uma organização do convívio onde são promovidos valores e metas (Bull, 2002). Nesse sentido, as sociedades, de uma maneira geral, delimitam o convívio social focando como propósitos fundamentais a proteção da vida, das promessas realizadas (*pact sunt servanda*) e da propriedade. A noção de ordem proposta por Bull

(2002) equivale, assim, à ideia de pacificação social como medida preliminar para a obtenção de demais objetivos pela sociedade.

Sob tal perspectiva, é possível visualizar a relevância do papel desempenhado pelo Direito, pois, a organização da sociedade humana clama por regras no escopo de compatibilizar os interesses, pacificando o convívio. A paz, por conseguinte, é um pré-requisito indispensável à convivência ordenada, pois a partir dela o caos transforma-se em uma estrutura inteligível. Considerada sob este ângulo, a paz corresponde à ausência de conflito ou, conforme Hobbes (2003), da luta de todos contra todos, posto que o exercício de prerrogativas individuais julgadas justas em confronto com outras, consideradas sob a mesma ótica, quando desprovido de controle por parte de uma autoridade, torna todas as pretensões inexecutáveis. O direito integra o conceito de autoridade na medida em que as estruturas de poder procuram respaldo nas normas, não apenas como fonte de legitimação, mas como forma de dispor de um padrão de comportamento a ser seguido pela sociedade.

Diante disso, a criação da ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul), pode ser considerada como um esforço pautado, entre outros aspectos, pela necessidade de instituição da ordem na região do Atlântico Sul, por meio da utilização do Direito como instrumento de pacificação. A ZOPACAS, estabelecida em 1986, por meio da Resolução nº 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, conta atualmente com a participação de vinte e quatro países, ribeirinhos do Atlântico na América do Sul e da África (Brasil, 2014). Sua finalidade inicial era estabelecer um espaço de paz e cooperação, evitando o avanço sobre a região das tensões e rivalidades observadas durante o período da Guerra Fria.

Referida preocupação tornou-se premente com a Guerra das Malvinas, ocorrida em 1982, entre a Argentina e o Reino Unido. A guerra em questão foi impulsionada pela reação britânica à invasão das ilhas integrantes do arquipélago por seiscentos fuzileiros navais e efetivos do exército argentinos, movidos pela determinação do governo da Argentina em afirmar seu direito de soberania sobre as ilhas (Ávila, 2021). A ocupação das Malvinas pelo governo argentino, no entanto, antes de consistir em uma estratégia de cunho puramente militar, resultou de um expediente interno para desviar a atenção sobre a crise econômica que assolava o país. A postura argentina terminou por colocar as nações do continente sul-americano em choque com a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), ao confrontar o governo britânico e o próprio sistema capitaneado pelos Estados Unidos contra a antiga União Soviética. Dessa maneira, a necessidade de restabelecimento de uma ordem geopolítica na região, no contexto da Guerra Fria, resultou na criação da ZOPACAS, com o fundamental apoio brasileiro,

solidificando o reconhecimento global da referida zona de cooperação como um mecanismo eficaz para a manutenção da paz e da estabilidade na região.

Com o fim da Guerra Fria e o surgimento de novas ameaças de alcance global, o problema que se coloca, sob a perspectiva do Direito, refere-se ao delineamento do escopo da cooperação regional voltada à manutenção da paz no Atlântico Sul. Segundo Neumann (2003) a construção da ideia de região consiste na aplicação do princípio arquetipo do parentesco aos Estados-nação. O simulacro do “parentesco” torna-se relevante no contexto em destaque, posto elementar para o intento da cooperação pretendida. Assim, em função da proximidade histórica, os integrantes ribeirinhos do Atlântico, na América do Sul e na África, possuiriam interesses comuns na preservação da paz na região, pressupondo-se a vigência de interesses geopolíticos compatíveis.

Essa pressuposição pode ser explicada por meio da perspectiva da interdependência, que consiste em um conceito analítico e não ideológico. Consoante esclarece Macedo (2010, p. 74) “se por dependência se entende o fato de ser determinado, ou significativamente influenciado por forças externas, “interdependência” significa mútua dependência”. A interdependência é um aspecto visível da economia de mercado global, onde a conexão entre os estados é voltada à obtenção de ganhos conjuntos, bem como à criação de assimetrias, cuja finalidade é obter maiores ganhos e, conseqüentemente, poder (Nye Júnior, 2012). A manipulação das assimetrias no contexto da interdependência consiste em uma faceta relevante da dimensão econômica do poder, pois sendo a simetria perfeita algo raro, a interdependência envolve diversos potenciais de relacionamento desse aspecto do poder.

No caso da ZOPACAS, embora o intento inicial não se relacionasse diretamente com as questões de ordem econômica, posto dirigido ao combate à militarização e à nuclearização do Atlântico Sul, a criação da referida zona de paz e cooperação ensejou a possibilidade de estreitamento de relações comerciais, culturais e ambientais na região, citando-se como exemplo, o crescimento do fluxo de comércio entre o Brasil e a África, em 36,9%, registrado em 2022 (InvestSP, 2022). Diante das dinâmicas proporcionadas pela ZOPACAS é preciso considerar, portanto, que a distribuição do poder global, na atualidade, não é unipolar, multipolar, ou mesmo caótica, mas a conjugação dessas três dimensões, por isso não fazendo sentido observar as potencialidades dela decorrentes sob a ótica puramente realista ou exclusivamente liberal. No cenário global vigente, o exercício das interações de poder demanda o que Nye Júnior (2012, p. 269) classifica como “poder inteligente”, resultado de uma visão “realista liberal”, onde os três níveis do tabuleiro de relações possam ser manejados, segundo os potenciais e as limitações dos poderes militar e econômico de cada estado.

Sob referida perspectiva, o Direito funciona como uma ferramenta do “poder inteligente”, mesmo porque, consoante exposto anteriormente, o estabelecimento da ordem demanda o acatamento de um mínimo de regras. A relevância do Direito no âmbito de conformação do cenário internacional é explorada por Bobbitt (2003) a partir do estudo da transformação das formas de constituição do estado, largamente influenciadas pelo contexto resultante da celebração da paz, após o que o autor denomina como guerras momentosas, a exemplo da Guerra dos Trinta Anos e da Guerra Fria, considerada como o desfecho de um conflito iniciado com a Primeira Guerra Mundial.

Bobbitt (2003) procura demonstrar como os desdobramentos dessas guerras influenciaram o cenário internacional, especialmente porque as unidades soberanas dependem da interligação estabelecida com a ordem externa para sobreviver de maneira legítima. Assim, o estado que passa a dominar a conformação constitucional vencedora irá influenciar a adaptação constitucional dos demais estados, dada a necessidade de acomodação normativa diante da ordem jurídica internacional vigente. A estrutura do Estado-nação é resultante desse processo, bem como os princípios da ordem liberal, estabelecidos ao final da Segunda Guerra Mundial, muito embora a atualidade do convívio internacional abarque novos desafios, impulsionando os Estados a se adaptarem à realidade globalizada e à presença de atores não estatais.

Sob mencionada ótica, a iniciativa de criação da ZOPACAS no contexto da Guerra Fria é bastante peculiar em termos de abordagem normativa, pois, valeu-se de um expediente pautado pelos princípios da ordem liberal, embora estabelecida entre Estados com orientações políticas dela divergentes, como era o caso do próprio Brasil da década de 1980, e dos países da África, cujo processo de libertação colonial levou à conflagração de diversas revoluções socialistas. Em certa medida, portanto, a ZOPACAS terminou por afastar a região dos arroubos da insensatez, ensejando a possibilidade de manutenção da paz na região. A insensatez compõe os quatro tipos de desgoverno mencionados por Tuchman (2023) em sua análise histórica acerca das guerras, figurando ao lado da opressão, da ambição desmedida e da incompetência, ou decadência. A insensatez como desgoverno, conforme esclarece a autora (Tuchman, 2023, p. 13) corresponde à “execução de política adversa aos próprios interesses da comunidade ou nação envolvidas”, desviando-se da ideia de bem comum e resultado em medidas contraproducentes.

A preservação da zona de paz e cooperação nos dias correntes, ao contrário da insensatez, consiste em uma medida geopolítica coerente com as necessidades da região, dada sua qualidade potencial de elemento catalisador das dinâmicas de exercício do poder inteligente. Uma estratégia inteligente demanda

cinco componentes essenciais, consoante observa Nye Júnior (2012), sendo o primeiro deles a necessidade de estabelecer prioridades voltadas à estruturação de compromissos, onde se observa quais são as ligações que envolvem uma relação de poder de soma zero e quais podem propiciar ganhos conjuntos. O segundo fator diz respeito aos recursos envolvidos na interação pretendida, abrangendo o conhecimento acerca de quais estarão disponíveis e quando poderão ser utilizados. As táticas para o uso desses recursos são o terceiro fator de relevo, exigindo sejam sopesadas as oportunidades adequadas para o emprego do poder duro e do poder brando. Finalmente, deve-se questionar quanto à probabilidade de sucesso da interação pretendida, pois “as causas nobres podem ter terríveis consequências se forem acompanhadas por excessivo otimismo ou por uma cegueira deliberada sobre probabilidades de sucesso (Nye Júnior, 2012, p. 263).

Assim, considerando a estreita relação entre a conformação constitucional dos estados e a ordem jurídica internacional, os componentes do poder inteligente ora apresentados exigirão dos integrantes da ZOPACAS uma dupla visão estratégica, posto que, somados à ideia da preservação e do fortalecimento da região, encontram-se os interesses individuais de cada Estado. Embora visível a diferença entre o direito interno, que subordina os sujeitos de direito a um poder central por meio de um aparelho institucional, e o direito internacional, onde se pressupõe a promulgação comum, por meio de acordos, das regulamentações aplicáveis, a celebração dessas tratativas impactam o comportamento estatal, pois é a partir da estrutura do Estado que as condições estabelecidas serão executadas. Um acordo ou tratado internacional, por conseguinte, é um instrumento destinado a produzir efeitos jurídicos entre as partes, regido pelo direito internacional e impulsionado pelo consentimento estatal, como *conditio sine qua non* para a respectiva eficácia jurídica.

Dessa maneira, na esfera do arcabouço normativo internacional, a perspectiva de “bem comum” possui (ou deveria possuir) uma arraigada ligação com a postura estratégica do Estado, tendo em vista os impactos geopolíticos decorrentes da assunção de um compromisso internacional. Retomando, assim, os argumentos de Bobbitt (2003), consoante os quais as transformações constitucionais do Estado possuem estreita correlação com o desfecho das guerras momentosas, desde seu alicerce básico, como estado principesco, no início da Idade Moderna, ao complexo Estado-nação, a presença do Direito não decorre de um mero acaso, mas da necessidade de um instrumento inteligível de acomodação da sociedade internacional. Sob referido enfoque, é plausível afirmar que o Direito Internacional não é o elemento condicionante do comportamento dos Estados, mas o contrário, sendo os Estados os componentes que impulsionam a ordem jurídica internacional.

Diante disso, é importante observar as implicações impostas pelo mercado ao comportamento do Estado no cenário globalizado e, em consequência, às relações internacionais. Segundo Bobbitt (2003), o cenário em voga implica na adaptação constitucional do modelo do Estado-Nação para o modelo do Estado mercado, onde a regulação econômica, outrora componente do *ethos* do Estado-nação, cede espaço para uma ortodoxia econômica, forjada por ferramentas específicas, cabendo ao Estado, em consequência, redescobrir as suas funções nesse contexto. Demais disso, se as transformações constitucionais decorrem da celebração da paz desencadeada pelo encerramento das guerras momentosas, seria possível considerar que o processo de globalização econômica faz as vezes das guerras de outrora, muito embora a “pacificação” demande o estabelecimento de um processo diverso, onde a interdependência e o mercado exercem um papel de destaque.

Segundo observa Khanna (2008, p. 25), “os interesses econômicos que fomentam a interdependência também poderiam evitar as tensões geopolítica que se prenunciam, transformando-as para sempre em competição não-violenta”. A partir dessa premissa, estabelece a ideia do “Segundo Mundo”, ou da conexão entre as potências emergentes e os impérios estabelecidos, representados pelos Estados Unidos da América, a União Europeia e o Japão. Não sendo possível sustentar um espaço pacífico e economicamente suficiente apenas entre os integrantes dos impérios mencionados, a estabilidade almejada decorre do processo de estruturação da interdependência entre as superpotências e os estados emergentes. A questão, portanto, resume-se a como e com quais estados essa conexão ocorre, seja ela observada a partir da perspectiva dos impérios ou dos estados emergentes. Nas palavras do autor, “em grande medida, o futuro do Segundo Mundo depende da maneira como ele se relaciona com as três superpotências, e o futuro das superpotências depende de sua maneira de lidar com o Segundo Mundo” (Khanna, 2008, p. 28).

Por conseguinte, a eficiência da ZOPACAS depende da percepção das necessidades conjuntas da região diante das interações, espontâneas ou provocadas, com as superpotências, a exemplo dos intentos contrários à nuclearização do Atlântico Sul. De outro lado, sendo a própria interdependência permeada pela ideia do poder inteligente, resta a igualmente imprescindível visão estratégica do Estado como ente soberano, onde o Direito possa figurar como uma ferramenta da geopolítica capaz de auxiliar na contabilidade dos custos e benefícios da intervenção, da prontidão e da aliança.

### ***A reação dos países à ZOPACAS***

O objetivo desta seção é analisar a reação também de outros países, além

do Brasil, à constituição da ZOPACAS, tanto positiva quanto negativamente, e se houve alterações significativas no posicionamento, ao longo dos anos.

No final da década de 60 do século XX, ocorreu o acirramento dos movimentos de independência nas colônias portuguesas da África (especialmente Angola), alguns deles financiados pela então União Soviética. Tal tendência alimentou um crescente temor por parte dos EUA (e, subsidiariamente, pela África do Sul) de que houvesse uma penetração crescente da URSS no Atlântico Sul, podendo até mesmo interferir no tráfego marítimo e constituir uma ameaça militar significativa. Com o tempo, a Argentina também se juntou ao grupo, que iniciou tratativas no sentido do estabelecimento de uma aliança nos moldes da OTAN, ou seja, a OTAS (Organização do Tratado do Atlântico Sul). Brasil e Nigéria estavam temerosos de que tal iniciativa no fundo estimulasse a polarização ideológica/geopolítica na região e não resolvesse em absoluto as suas principais preocupações (facilitação do processo de independência das colônias portuguesas, ampliação dos laços econômicos e políticos, final do apartheid); portanto, conseguiram paralisar e eventualmente anular todo o processo de formação da eventual aliança.

Posteriormente, com a derrota na Guerra das Malvinas, a Argentina abandonou as ilusões de que privaria de consideração especial dos EUA, os quais colocaram as relações com o Reino Unido em primeiro plano. Com isso, passou a apoiar a iniciativa brasileiro/nigeriana no sentido de estabelecer uma área geográfica ampla (o Atlântico Sul) como Zona de Paz e Cooperação, sublinhando tais características:

- a. ausência de bases ofensivas
- b. não-nuclearização
- c. independência da Namíbia
- d. fim do *apartheid* na África do Sul

A questão dos itens a e b merece um detalhamento rápido. O que os países proponentes enfatizavam não era a “desmilitarização” do Atlântico Sul, e sim a “não-militarização” do mesmo pelas potências extrarregionais. De fato, conforme ressalta Oliveira (2015, p. 85):

A questão da não militarização do Atlântico Sul refere-se especificamente às atividades relacionadas às questões e interesses internacionais alheios aos da região, de maneira a não afetar de modo algum os programas de modernização e desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área. É importante,

pois, que fique claramente entendido que o conceito de não militarização da área por países a ela estranhos não pode ser confundido com o da desmilitarização no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região.

Portanto, antes da aprovação da ZOPACAS pela ONU, os posicionamentos dos principais países envolvidos podem ser sintetizados desta forma:

- a. Favoráveis desde o início – Nigéria (cuja liderança entre os países africanos “moderados” foi fundamental, inclusive por incluir o assunto do fim do *apartheid* na pauta dos debates) e Brasil (apesar de debate interno na Marinha, a ala contrária à OTAS se fixou em posição semelhante à do Itamaraty e ambos acabaram conseguindo se impor) (Oliveira, 2015, p. 77-80). Para a evolução do posicionamento brasileiro desde o final da década de 60 e mesmo o desempenho da ZOPACAS posterior à sua implementação, ressalte-se a extensa pesquisa de Barbosa (2015) e os significativos apontamentos de Novelli & Pereira (2020);
- b. Mudança de posição – Argentina (devido ao não-apoio dos EUA durante a Guerra das Malvinas) e Reino Unido (por perceber que uma reação à proposta dificultaria ainda mais a afirmação do “seu pertencimento à comunidade do Atlântico Sul, comprometendo-se a aceitar os direitos e obrigações inerentes às condições estabelecidas” (Oliveira, 2015, p.84); ou seja, o Reino Unido (por conta ao menos da presença em várias outras ilhas da região, mesmo que se abstraia a questão do litígio das Malvinas/Falklands), de certa forma procurou se apresentar como um agente intrarregional;
- c. Contrários desde o início – EUA, por considerar que a ZOPACAS seria um obstáculo às suas estratégias militares (vale lembrar que a aprovação da ZOPACAS se deu ainda em meio à Guerra Fria) (Barbosa, 2015).

A década de 90 trouxe fatores que poderiam estimular a ZOPACAS, mas ao mesmo tempo restrições. O final da Guerra Fria, por exemplo, diminuiu sobremaneira a tensão internacional, logo seria razoável supor que a cautela dos EUA em apoiar o processo diminuísse. No entanto, a diminuição (aparente) da rivalidade geopolítica propiciou dois desdobramentos: primeiro, a *hubris* dos EUA, julgando-se como o único detentor legítimo de influência plena sobre o cenário internacional. Logo, iniciativas locais (ou regionais) em termos de segurança não caberiam neste raciocínio (por exemplo, estimulando os países da América Latina a desenvolverem uma mentalidade de forças armadas “gendarmes”, já que os principais problemas de segurança deveriam necessariamente

passar por origens internas ou, no máximo, decorrentes de ameaças transnacionais não-governamentais, como as criminosas). Portanto, a concretização de ameaças interestatais não conseguiria fazer frente ao “policia do mundo” (na prática, os EUA).

O outro desdobramento foi a visão de que a competição entre as nações seria, a partir daquele momento, basicamente econômica. Logo, haveria necessidade de constituir blocos econômicos regionais que aumentassem o poder de fogo dos participantes, ao lidar com blocos maiores, em negociações menos adversas. Esta visão fez com que quase todos os países partissem para a consolidação dos referidos blocos, tornando-se a prioridade diplomática. Por exemplo, os EUA se concentraram na questão do NAFTA, o Reino Unido (e outras potências europeias) no aprofundamento da integração econômica pós-Maastricht (embora no caso inglês as cicatrizes da crise do sistema monetário europeu, em 1992, impedissem a adesão posterior ao euro). Por sua vez, o Brasil jogava as fichas no Mercosul, a Nigéria no fortalecimento do ECOWAS, a África do Sul quanto ao SADC.

Em termos internos, havia obstáculos a serem superados para garantir um aprofundamento da ZOPACAS. Reestruturações econômicas (o plano Real no Brasil, por exemplo) e dificuldades políticas (final do *apartheid* na África do Sul, com posse de Nelson Mandela), em meio a crises financeiras com impacto mundial (mexicana de 1995, asiática de 1997, russa de 1998, brasileira de 1998, etc.), contribuíram para diminuir as opções de financiamento no projeto de integração dos diversos países do Atlântico Sul.

O século XXI, por sua vez, trouxe a volta da intensa competição geopolítica, acompanhada do aprofundamento do processo de integração econômica mundial, ao menos até quase 2010. O maior impacto na ZOPACAS, no entanto, foi a crescente importância econômica da China (e, em segundo plano, a Índia), para os países integrantes. De fato, uma crescente importância de integração econômica (em nível dos países intra-ZOPACAS) pouco pareceria acrescentar, comparado com o incremento de relações com aqueles dois gigantes asiáticos.

E foi justamente essa crescente penetração de interesses chineses na África e América do Sul, exemplificado pela *Belt and Road Initiative*, que trouxe a maior alteração na perspectiva dos EUA, Europa e, por desdobramentos, nos países integrantes da organização.

Iniciativas como o *Atlantic Center* (capitaneada por Portugal, mas tendo por pano de fundo interesses geralmente associados à OTAN, especialmente os EUA) e um crescente foco na pirataria do Golfo da Guiné (depois de um período

em que a maior preocupação havia sido o Chifre da África, especialmente Somália) não conseguiram ocultar inteiramente a preocupação que a expansão econômica chinesa na África e, em menor escala, na América Latina, pudesse se transformar em presença militar, inclusive com o aproveitamento de portos construídos e mantidos por empresas chinesas (como, por exemplo, na Guiné Equatorial).

Isso ficou mais patente em 2023, com a chamada Parceria para a Cooperação Atlântica, capitaneada pelos EUA, em que a ZOPACAS é reconhecida como mecanismo positivo da integração da região, ao lado de outras iniciativas, no seu artigo 12 (USA, 2023):

Objetivamos aproveitar iniciativas existentes e ativamente apoiar seu trabalho em unir todos os Estados Atlânticos no sentido de contribuir com partes iguais para a moldagem de nosso futuro comum, incluindo o reconhecimento do trabalho valioso delas e incrementar a colaboração e coordenação com as organizações e iniciativas existentes focadas especificamente em fortalecer a cooperação Atlântica, **incluindo a ZOPACAS...** (grifo nosso, tradução livre).

Mesmo que a Parceria se proponha a cooperar exclusivamente no âmbito de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável (e eventos afins como pesca ilegal, etc.), o tácito reconhecimento da importância da ZOPACAS já demonstra que o temor dos EUA quanto a um aumento da presença chinesa (e russa, subsidiariamente) na África tem provocado uma alteração na percepção daquele país em relação à Organização, rompendo décadas de oposição e indiferença.

Considerando que alguns dos países signatários da ZOPACAS estão aos poucos consolidando seu status de potência média e buscando navegar em meio à crescente competição entre as Grandes Potências, auferindo vantagens *ad hoc* de projetos não-excludentes, numa aplicação pragmática e eventualmente pendular, além do fato de que o Brasil declarou abertamente a necessidade de revigorá-la, conforme pode ser visto na 3ª seção deste trabalho, pode-se apontar que há evidências de que as perspectivas dos atores internacionais sejam positivas quanto à Organização.

### ***ZOPACAS e uma análise estratégica do Atlântico Sul***

O Atlântico Sul figura como um importante espaço de reserva e fonte de recursos econômicos – biológico, minerais e energéticos – e ambientais que compõem uma chamada Economia Azul da qual dependem milhões de brasileiros. Essa importância tende a aumentar conforme o desenvolvimento tecnológico nos permite novas descobertas e utilização desses recursos, principalmente energéticos, existentes nesse Oceano. Além disso, por meio dessa imensa área

marítima, Estados regionais e extrarregionais projetam seus interesses políticos que, por vezes, se chocam com a ideia da manutenção do Atlântico Sul como uma região de paz e afastada das disputas geopolíticas.

Nesse sentido, este artigo tem por objetivo mostrar a importância dispensada pelo Brasil em relação ao Atlântico Sul e seus ativos políticos econômicos e militares. Em que pese não existir um direcionamento político claro que permita o desenvolvimento de um vetor estratégico para esse fim, o Estado brasileiro demonstra preocupação com a pauta e adota ações político-diplomáticas, como a ZOPACAS, associadas com operações da Marinha do Brasil, para contribuir com a paz e cooperação dos povos sul atlânticos.

A importância relativa do Atlântico Sul, em termos de volume, para o comércio mundial é considerada baixa se comparado com outros oceanos e espaços marítimos, cujo fluxo comercial por meio das rotas marítimas mostra-se muito mais pujante. No entanto, importância relativamente baixa, não significa sem importância. O Atlântico Sul é o sítio das rotas marítimas brasileiras, cujo comércio marítimo corresponde a 95% do seu comércio exterior. Cabe ressaltar a dependência energética que o Brasil possui em relação ao mar. Atualmente, 96% do petróleo e 81% do gás natural são extraídos de jazidas existentes na Plataforma Continental. E são essas reservas as responsáveis, em grande parte, pelo funcionamento da economia brasileira.

Em face dos fatores expostos, pode-se afirmar que o Atlântico Sul, com seus ativos econômicos e ambientais, representa para o Brasil uma área vital ao seu desenvolvimento. Segundo o Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Junior, a sobrevivência e prosperidade do povo brasileiro estão diretamente relacionados com o mar:

Sobrevivência porque pelo mar recebemos os produtos e realizamos serviços vitais para o fortalecimento do Poder Nacional e, conseqüentemente, para a neutralização das vulnerabilidades estratégicas com maior capacidade de impacto na Segurança Nacional e Prosperidade porque é a partir do mar que enviamos produtos necessários para a obtenção dos recursos financeiros, que são fundamentais para o desenvolvimento nacional (Barbosa Júnior, 2007, p. 20)

A relevância do Atlântico Sul no contexto econômico, social e ambiental, per se, já seria suficiente para justificar sua importância estratégica para o Brasil. No entanto, esse espaço marítimo também passou a ter importância política para a projeção do país no ambiente internacional. Nas últimas décadas, o Brasil se projetou no Sistema Internacional como um *player* dentro do

tabuleiro geopolítico e econômico na América do Sul. O potencial geopolítico do país permite espaço e voz nos diversos fóruns internacionais, nos quais o Brasil defende uma postura política de cooperação e diálogo com os países em desenvolvimento em prol de interesses comuns.

Nesse sentido, o Brasil vem adotando uma nova postura em relação ao Atlântico Sul, assumindo a importância deste para os interesses estratégicos brasileiros. Tal importância, encontra-se evidenciada na Política Nacional de Defesa, documento de alto nível da Defesa Nacional, no qual encontra-se estabelecido o entorno estratégico brasileiro que compreende “[...] a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (Brasil, 2020, p. 11). Em outras palavras, ao definir seu entorno estratégico, o Brasil pretende irradiar nessa região a sua influência e liderança diplomática, econômica e militar.

Ainda analisando esse documento, pode-se perceber que, ao considerar os países da costa ocidental da África como área de influência, o Brasil assume que todo o Atlântico Sul é, por consequência, sua área de atuação. Em outras palavras, o entendimento a partir dessa percepção é que o Atlântico Sul, sendo uma via de transporte e comunicação com a África, representa um espaço decisivo para a defesa e segurança dos países limítrofes.

O Brasil e os países da costa ocidental africana compartilham diversos traços comuns, que se estendem desde aspectos históricos a elementos de ordem geopolítica. As águas do Atlântico Sul selam laços de amizade e cooperação e são, indiscutivelmente, objeto de interesse comum entre Estados que buscam desenvolvimento e prosperidade. Além de ser um agente de união, o mar representa para as comunidades sul-atlânticas um fator decisivo no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e sustentável de milhões de pessoas. Contudo, uma condição pode inibir drasticamente essas possibilidades: o comprometimento da segurança marítima.

Nos últimos anos, o Atlântico Sul tornou-se o protagonista de diversos incidentes de pirataria, roubo armado e sequestro de tripulantes na costa ocidental da África. Os crimes ocorrem, de forma específica, na região do Golfo da Guiné (GG), desafiando as iniciativas da comunidade marítima internacional e de diversas marinhas que, em conjunto com os países costeiros, buscam uma solução para o problema.

Em que pese não haver um documento de alto nível que mencione a região do Golfo da Guiné como área de interesse, percebe-se uma vontade política brasileira de cooperar com os países africanos em uma relação *win-win*. Essa vontade

nasce de valores e padrões de conduta que são materializados por meio de uma diplomacia de vocação universalista. Nesse contexto, podemos observar a fala do Embaixador Mauro Vieira, durante a VIII Reunião Ministerial da ZOPACAS:

Venho, em minha primeira visita ao continente africano, com o mandato expresso do Presidente para **colocar novamente a África como prioridade da política externa brasileira** (Brasil, 2023).

Dessa forma, percebemos que a ação diplomática brasileira para com os países da costa ocidental da África não está desalinhada de objetivos no nível político. Adicionalmente, é importante entender que a atuação brasileira não está desconectada da importância política do Atlântico Sul como espaço de integração com os países africanos e, ao mesmo tempo, inserção internacional do Brasil.

Alinhado com os objetivos de cooperação e solução pacífica de controvérsias, o Brasil é membro fundador da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), sendo um fórum que permite a discussão e solução dos problemas dos Estados membros que vai além do espaço marítimo em si. Entretanto, “o mar que nos une” permite que muitas ações de ajuda e cooperação se desenvolvam por meio marítimo, o que aumenta a relevância da manutenção do Atlântico Sul como uma região desprovida de disputas bélicas e voltada para o desenvolvimento sustentável dos Estados costeiros.

Para que a ZOPACAS se desenvolva é necessário um espaço geográfico comum, no qual os Estados possam projetar seus interesses e esse espaço chama-se: Atlântico Sul. Nesse sentido, o chanceler brasileiro foi feliz em seu discurso, quando trata do desenvolvimento do potencial da ZOPACAS, inserindo-a no contexto da Atlântico Sul:

É chegado o momento de desenvolver **o potencial inexplorado da ZOPACAS**. Ao estreitarmos nossas relações, por meio de iniciativas concretas de cooperação e de constante diálogo sobre problemas comuns, poderemos **evitar que o Atlântico Sul seja percebido como um vazio de poder**. Um vazio passível de ser preenchido por atividades ilícitas e de se tornar palco de conflitos alheios à nossa região. **Podemos minimizar ou mesmo evitar presenças desestabilizadoras de atores extrarregionais**. Podemos, a partir de nosso próprio diagnóstico dos desafios que afligem o Atlântico Sul, delinear as maneiras mais adequadas de enfrentá-los, à luz das nossas prioridades e capacidades (Brasil, 2023, grifo nosso).

É possível perceber na fala do ministro que o Atlântico Sul possui tanto

relevância política – funcionando como ponte de diálogo e cooperação entre as nações – quanto relevância estratégica, no que diz respeito às questões de segurança e defesa que afligem os Estados sul atlânticos. Ainda em sua fala, o Ministro Mauro Vieira (2023) reforça: “o Atlântico Sul é vital para todas as nossas sociedades e manter seu caráter pacífico deve ser nossa prioridade estratégica de primeira ordem. Para isso, precisamos ter a capacidade de patrulhá-lo e defendê-lo”.

A Marinha do Brasil contribui com a presença e atuação brasileira no Golfo da Guiné, realizando ações em apoio à Política Externa, conforme consta como um dos propósitos de sua Missão. Importante ressaltar que, marinhas não existem somente para se contraporem às ameaças existentes no ambiente marítimo e nas vias navegáveis interiores, embora esse seja seu papel preponderante. O ambiente marítimo não revela somente ameaças, mas também oportunidades, como o exercício da diplomacia e a possibilidade do estabelecimento de alianças estratégicas.

Desde 2021, a Marinha conduz um exercício próprio na região do Golfo da Guiné. A GUINEX (nome atribuído à operação) tem por finalidade a condução de treinamentos combinados, no mar e no porto, com as marinhas e guardas costeiras de Estados da África Ocidental afetados pela ocorrência de pirataria e outros crimes cometidos naquela região marítima. A iniciativa, desencadeada pela Marinha, foi concebida a partir do contínuo acompanhamento da situação do Golfo da Guiné, cuja análise apontou a pertinência de se empreender uma ação mais consistente e genuinamente brasileira naquela região.

Além das atividades operacionais conduzidas no mar, as visitas aos portos permitem a concretização de oportunidades singulares para que representantes oficiais e outras personalidades dos países visitados conhecessem o trabalho e o comprometimento do Brasil e de sua Marinha com a comunidade sul atlântica da África Ocidental. Nesse sentido, há de se enaltecer a proatividade, profissionalismo e empenho dos diplomatas brasileiros. A sinergia entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Marinha do Brasil tem sido positiva e exaltada.

Logo, podemos perceber que no Brasil já se tem a consciência da importância do Atlântico Sul para a economia brasileira e para a projeção internacional do País. Por isso, torna-se imperioso a proteção desse patrimônio. Nesse contexto, a atuação conjunta da diplomacia brasileira e da Marinha no Golfo da Guiné torna-se um exemplo a ser seguido por outros seguimentos do Estado brasileiro no tratamento dos assuntos relativos ao Atlântico Sul.

## ***Considerações finais***

A análise de uma iniciativa nos moldes da ZOPACAS pode ser feita de inúmeras maneiras: nesse sentido, as três escolhidas para o presente capítulo convergem em vários aspectos. Ao mesmo tempo em que realçam as dificuldades encontradas por potências médias ou pequenas em conseguirem isolar o seu entorno geográfico imediato das diversas tensões em nível mundial, também apontam para circunstâncias específicas em que se abrem espaços de manobra, muitas vezes à revelia das grandes potências ou se aproveitando da rivalidade entre elas, para a concretização de projetos de integração. A ZOPACAS não foi exceção; sua própria constituição se dá posteriormente a um conflito assimétrico, com interferência maciça de uma potência extrarregional que ainda se vale da presença advinda de um longínquo passado colonial, além do apoio velado da potência (também extrarregional) hegemônica no hemisfério ocidental.

Com a utilização do Direito, da diplomacia e da manutenção da visão estratégica de longo prazo sobre o Atlântico Sul, o Brasil soube se posicionar e implementar uma iniciativa significativa. Embora o projeto tenha sofrido uma certa paralisia em décadas posteriores, por conta principalmente de circunstâncias externas e dificuldades internas a cada país, a atual situação, no momento em que este capítulo está sendo escrito, aponta para aspectos positivos e encorajadores, muito mais do que negativos e desesperançosos.

O tempo é fluido, cabendo aos agentes a sabedoria e empenho para aproveitarem as oportunidades. Talvez estejamos em meio a uma delas, no sentido de aprofundar a ZOPACAS e torná-la mais forte e efetiva.

## ***Referências***

ÁVILA, Federico Domínguez. A guerra das Malvinas/Falkland revisitada, 1982: um estudo com fontes (militares) brasileiras. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 47, p. 521-543, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/topoi/a/dy46QyCnwCvRWQbPxKfQmfR/?format=pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BARBOSA JÚNIOR, Ilques. **Importância do Atlântico Sul para a segurança nacional e a integração com os países da América do Sul**. 2007. Monografia – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2007.

BARBOSA, Luisa Calvete Portela. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlân-**

**tico Sul (ZOPACAS):** criação, projeção e dimensão político-estratégica. 2015. 193 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

BOBBITT, Phillip. **A guerra e a paz na História Moderna:** o impacto dos grandes conflitos na formação das Nações. Tradução: Cristina de Assis Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa nº 146 da Participação do Ministro Mauro Vieira na VIII Reunião Ministerial da ZOPACAS.** Brasília, 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa** (minuta encaminhada ao Congresso Nacional). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020

BRASIL. Ministério da Defesa. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). [S.l.]: Ministério da Defesa, 21 mar. 2014. Atualizado em 25 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica.** Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB, 2002, Coleção Clássicos IPRI.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz N da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INVESTSP – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade. **Fluxo do comércio entre Brasil e África cresce 36,9% até outubro.** São Paulo: Comex do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/fluxo-de-comercio-entre-brasil-e-africa-cresce-36-9-ate-outubro/#:~:text=Em%202021%2C%20o%20Brasil%20e,o%20mesmo%20per%C3%ADodo%20de%202021.28/11/22>. Acesso em: 20 abr. 2024.

KHANNA, Parag. **O segundo mundo:** impérios e influência na nova ordem global. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. **A guerra e a cooperação internacional**. Curitiba: Juruá, 2010.

NEUMANN, Iver B. A Region-Building Approach. In F. SÖDERBAUM et al. (Orgs.), **Theories of new regionalism**. Palgrave Macmillan, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/259580400\\_Theories\\_of\\_New\\_Regionalis](https://www.researchgate.net/publication/259580400_Theories_of_New_Regionalis). Acesso em: 20 abr. 2024.

NOVELLI, Douglas Henrique; PEREIRA, Alessandro Eugenio. A ZOPACAS como a manifestação de um projeto de construção regional Brasileiro para o Atlântico Sul: uma leitura crítica (1986-2013). **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 234-257, abr. 2020.

NYE JÚNIOR, Joseph S. **O futuro do poder**. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Editora Benvirá, 2012

OLIVEIRA, Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de. **A segurança do Atlântico Sul na perspectiva histórica das relações Brasil-Estados Unidos**. Curitiba: CRV, 2015.

TUCHMAN, Barbara Wertheim. **A marcha da insensatez**: de Troia ao Vietnã. Tradução: Carlos Oliveira Gomes. 8 ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2023.

USA. White House. **Declaration on Atlantic Cooperation**. Washington, DC, 18 set. 2023. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/18/declaration-on-atlantic-cooperation/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

# NOTAS SOBRE OS REGULAMENTOS DE SAÚDE, MEIO AMBIENTE E SEGURANÇA PARA A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO DA NORUEGA

*Celma Regina Hellebust*

*João Franswilliam Barbosa*

*Nádia Xavier Moreira*

## ***Introdução***

O atual regime de segurança para indústria do petróleo norueguês é o resultado de um processo bem-sucedido de mudança nos regulamentos que foi feito nessa indústria. Tais mudanças também inspiraram outras indústrias do mesmo país a adotar o modelo de regulamentos como forma de alcançar previsibilidade e um nível maior de segurança.

Hellebust (2012), em uma perspectiva comparada entre as regulamentações norueguesas e brasileiras de Saúde, Meio Ambiente e Segurança (SMS) para a indústria petrolífera, aponta que antes de 1985, tal como em outros países, a Noruega tinha um conjunto de regras prescritivas para a indústria petrolífera. Para a autora, o regime norueguês baseava-se em grande parte em regulamentos prescritivos, obrigações e proibições regulamentares diretas, destinadas a alcançar um nível aceitável de segurança. Nessa perspectiva, o papel das autoridades reguladoras ao abrigo deste regime era estabelecer requisitos específicos e garantir que esses requisitos fossem cumpridos, seguidos através de monitoramento.

Logo, até 1985, o sistema pautava-se não apenas em um conjunto de regulamentos prescritivos, mas também em fiscalizações, instruções. Essa primeira abordagem baseou-se no pressuposto de que as empresas petrolíferas não eram competentes para agir de forma segura por si próprias. Alegadamente, não eram capazes de elaborar regulamentos detalhados e específicos, inspeção abrangente de instalações e atividades a um nível minucioso, aprovação de procedimentos e qualificações de pessoal. A experiência recolhida nestes anos, com esse enfoque inicial, comprovou que ocorreu, de fato, uma legislação intrincada e complexa e que o desenvolvimento de regulamentos foi feito de forma assistemática. A manutenção da regulamentação e o desenvolvimento tecnológico que exigiam recursos foram dificultados por regulamentações detalhadas, transferência de responsabilidades para as autoridades e por atitudes não colaborativas.

Entretanto, tal quadro se modifica a partir de 1985, sob a responsabilidade do *Norwegian Petroleum Directorate* (NPD), a qual introduziu no país um novo conjunto de regulamentos para a indústria petrolífera, baseado em metas. Tais regulamentos podem ser encontrados, ainda hoje, como consequência deste processo. Pode-se afirmar que a história da evolução dos regulamentos da indústria petrolífera na Noruega é marcada por uma progressão significativa em direção a padrões mais rigorosos de SMS. Essa evolução caminhou de um regime baseado em regras prescritivas, que estipulam métodos aplicáveis, para um que inclui requisitos funcionais. O conhecimento dessa história pode servir de inspiração para reguladores de todo o mundo. Tais mudanças advêm, em muitos aspectos, de erros cometidos, os quais ficaram expostos em dois acidentes em plataformas que incidiram em mudanças nos regulamentos.

### ***Acidentes que impactaram no modelo dos regulamentos norueguês***

A história de como a Noruega mudou seus regulamentos foi marcada por alguns marcos, dos quais destacamos o desastre da plataforma Alexander Kielland em 1980, no qual a plataforma inclinou-se e afundou, resultando na perda de 123 vidas. Vale destacar que tal acidente foi precedido por outro no ano de 1977 com a plataforma Bravo. Tais eventos trágicos foram um ponto de virada que destacaram a necessidade crítica de melhorar os regulamentos de segurança na indústria petrolífera. Os quais detalhamos a seguir:

- a. **Bravo (1977)** – Essa plataforma produzia petróleo na parte norte do campo Ekofisk (campo de petróleo do setor norueguês do Mar do Norte, cerca de 320 km a sudoeste de Stavanger). Ocorre que o poço B-14 estava em operação há apenas dois anos e precisava de uma revisão para manter sua produção. Essa foi uma operação bastante arriscada, em que todos os tubos de produção tiveram que ser retirados, desde a plataforma até ao reservatório, a uma profundidade de cerca de 3.000 metros. Tal operação exigiu que o conjunto de válvulas do piso de perfuração – conhecido como árvore de Natal – fosse desconectado e substituído por um preventor de explosão (BOP). Ocorre que, entre a remoção da árvore e a instalação do BOP, o poço foi aberto e o petróleo e o gás foram mantidos no local com lama de perfuração e dispositivos mecânicos de segurança na tubulação. Sinais de que algo estava errado foram recebidos na manhã de 22 de abril daquele ano, quando começou a surgir lama de uma linha de controle conectada à válvula de segurança. A lama também escapou do tubo de perfuração quando a árvore de Natal foi removida por volta das 16h30. Naquele momento, o poço ainda poderia ter sido fechado através da válvula de segurança

da plataforma, mas isso não foi feito. Dessa forma, os sinais de perigo foram ignorados e as rotinas mostraram-se inadequadas. A causa imediata do acidente foi que a válvula de segurança do fundo do poço posicionada 50 metros abaixo do fundo do mar não estava devidamente fixada à tubulação. Quando a explosão foi interrompida, a válvula praticamente intacta foi encontrada no convés – ela havia sido arrancada da tubulação<sup>47</sup>.

- b. Alexander Kielland – 1980** – “Mayday, Mayday, Alexander Kie...” Baste Fanebust, coordenador de transporte marítimo do Complexo Ekofisk, foi um dos que recebeu este SOS às 18h30 do dia 27 de março de 1980. O flotel Alexander L Kielland (plataforma de acomodação) estava em processo de virar. A plataforma Kielland era uma plataforma semi-submersível de perfuração de petróleo e gás que operava no Campo Edda, no Mar do Norte. O desastre aconteceu quando uma das pernas da plataforma, responsável por sustentar a estrutura, falhou durante uma tempestade. Isso fez com que a plataforma inclinasse e, eventualmente, virasse completamente. Dos 212 trabalhadores a bordo na época, 123 perderam suas vidas no acidente. A operação de resgate foi difícil. A noite estava caindo e soprava um vendaval. Apenas 89 sobreviveram ao pior acidente industrial da história norueguesa. As investigações subsequentes revelaram que a falha estrutural foi causada por uma combinação de fadiga dos materiais e condições operacionais desfavoráveis durante a tempestade<sup>48</sup>.

Tais acidente, mas sobretudo o da plataforma Alexander L. Kielland, tiveram um impacto significativo nas regulamentações e práticas de segurança da indústria de petróleo e gás na Noruega e em outros lugares, levando a melhorias nas normas de segurança offshore, não somente naquele país, mas em todo o mundo.

### ***Evolução dos regulamentos de Saúde, Meio Ambiente e Segurança (SMS) na Noruega***

A história da mudança dos regulamentos na Noruega foi realizada pela ‘Statskonsult, agência estatal que desempenhou um papel importante no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas naquele país. Fundada em 1959, a Statskonsult era responsável por oferecer consultoria e assistência técnica aos órgãos governamentais em uma variedade de áreas. Entre suas funções, a Statskonsult auxiliava na formulação de políticas, realizava análises e avaliações de programas governamentais, fornecia orientação técnica e promovia boas práticas de governança.

47. Disponível em: <https://ekofisk.industriminne.no/en/the-bravo-blow-out/>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

48. Disponível em: <https://ekofisk.industriminne.no/en/2034-2/>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

Nessa perspectiva, a Statskonsult conduziu análises e avaliações detalhadas das práticas de segurança e das regulamentações existentes na indústria de petróleo norueguesa após o desastre da plataforma Kielland, o que possibilitou identificar lacunas e deficiências nos regulamentos de segurança offshore. A filosofia subjacente às mudanças nos regulamentos era que esses últimos não deveriam ser vistos como uma resposta a qualquer tipo de evento, que muitas vezes ocorria na sequência de um acidente ou catástrofe, mas sim como uma forma de agir no desenvolvimento da indústria de petróleo e gás.

O *Norwegian Petroleum Directorate* (NPD), agência governamental da Noruega, fundada em 1972, foi responsável pelo desenvolvimento do conjunto de regulamentação, ocorrido, de fato, em 1985, quando tal agência se torna a instância coordenadora de todas as atividades de supervisão na plataforma continental norueguesa. O NPD desempenhou até 2004 um papel crucial na supervisão da exploração, produção e desenvolvimento dos recursos petrolíferos e gasosos noruegueses, tanto em terra quanto no mar. O NPD assumiu regulamentações emitidas por diferentes entidades estatais do setor petrolífero, porque a tarefa de desenvolver regulamentos estava sob a esfera de competência do NPD, quando ocorreu o processo de alteração dos regulamentos na Noruega. Frisa-se que a base jurídica para o trabalho de facilitação da regulamentação da indústria petrolífera, realizado pela NPD, foi a Lei Norueguesa das Atividades Petrolíferas de 1985, criada após o acidente da plataforma Alexandre Kielland. Ao abrigo dessa lei, a responsabilidade pelo cumprimento é atribuída firmemente aos licenciados, ao operador ou a outras entidades que realizam atividades petrolíferas. De acordo com essa disposição, o licenciado tem uma obrigação separada de garantir que tanto o operador como outros envolvidos em atividades em nome do licenciado cumpram os requisitos regulamentares (Henriksen e Kristensen, 2016).

Os principais passos neste processo para inserir novas soluções para a regulação foram introduzir uma nova filosofia de regulação: enfatizar a cooperação das três partes (governo, indústria e empregados); coordenar com outras autoridades de supervisão; e estabelecer novos acordos entre autoridades, a fim de ter acesso ao seu know-how regulatório e à melhoria do desenvolvimento contínuo dos regulamentos. Como resultado desse processo, a regulamentação passou a ser vista como uma fonte de criação de valor, baseado no desempenho, no sentido de que as suas disposições especificam o desempenho ou a função a ser alcançada ou mantida em vez de estipular exigências ou métodos específicos a serem aplicados<sup>49</sup>.

---

49. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-12-20172018/id2595598/?ch=3>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

De um uso reativo da regulação, ela deveria passar a ser usada como uma ferramenta proativa, onde monitora como as coisas estão, identifica como a situação deveria ser, e então desenha o conjunto de regras que afeta a direção do desenvolvimento. Neste regime regulamentar baseado no desempenho, um fator-chave para garantir a conformidade é a exigência de que os licenciados estabeleçam, acompanhem e desenvolvam ainda mais um sistema de gestão. O sistema de gestão do licenciado traduz os requisitos funcionais em normas específicas, processos de tomada de decisão e funções e mandatos para operações internas. Também fornece base para a realização de auditorias internas de conformidade, identificando desvios e, se necessário, exigindo ações mitigadoras<sup>50</sup>.

Ao contrário do relatório das autoridades sobre como as empresas deveriam executar o processo de trabalho, essas últimas precisavam documentar às autoridades como uma atividade deveria ser realizada. Além disso, as empresas também necessitavam de ter bons sistemas e rotinas em vigor para atingir os objetivos de SMS impostos pelos regulamentos. Com base nestes critérios, foi introduzida uma nova solução de regulação.

Em resumo, em 1985 o regime de segurança na indústria do petróleo da Noruega evoluiu de um padrão de regulamentos e padrões de segurança largamente baseados em prescrições, para um que contenha mais requisitos baseados em objetivos expressos em termos funcionais. Ademais, o diálogo entre o regulador e aqueles que são regulados tornou-se mais forte. A progressão para um regime com regulamentações baseadas no desempenho tornou o regime norueguês mais adaptável aos novos desenvolvimentos na indústria, o que não existia no começo das atividades industriais na área do petróleo. (Dinucci, 2021)

### ***Metodologia do processo de regulação***

Segundo Henriksen e Kristensen (2016), a nova metodologia foi retificada num processo no qual, antes da introdução de modificações regulamentares, todo o setor petrolífero foi mapeado. Além disso, procedeu-se uma análise estratégica para desenvolver regulamentos dentro de uma estrutura abrangente. Essa nova metodologia também implicou que os regulamentos não fossem mais desenvolvidos como regras detalhadas, mas sim como regras funcionais, onde o NPD aceitaria os padrões de diferentes entidades de normalização. Tais regras e normas constantes das orientações do regulamento não são juridicamente vinculativas.

Avançando nessa discussão, Bang e Thuestad (2014) apontam que nesse processo de desenvolvimento de regulamentação, o NPD trabalhou dentro de um sistema tripartite, no qual estiveram envolvidos representantes do governo,

---

<sup>50</sup>. Disponível em: <https://www.offshorenorge.no/en/about-us/oljehistorien/>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

da indústria e dos sindicatos. Tal cooperação e coordenação tornou possível recolher experiência e conhecimento dos mais diferentes atores envolvidos. Vale observar que o NPD, ao tornar-se, em 1985, a autoridade de supervisão, assume a tarefa de regulação, o que faz necessário o estabelecimento de acordos com várias autoridades, a fim de construir regulamentos que também levassem em consideração a experiência dessas últimas. Ademais, o NPD ficou sendo a principal autoridade coordenadora de todas as atividades *offshore* e *onshore* da indústria petrolífera na Noruega. Isto resultou na celebração de acordos com o Conselho Norueguês de Supervisão da Saúde e a Autoridade Norueguesa de Controle da Poluição. Como corolário desse processo, o NPD tornou-se até 2004 a única instância de supervisão que pode tomar uma decisão sobre os requisitos que regem as empresas. O Ministério da Energia assumiu a função de cuidar dos planos nacionais, da base jurídica e do licenciamento; o Departamento para a regulamentação detalhada, supervisiona e aconselha as empresas petrolíferas para o desenvolvimento, contratação, operações e marketing do campo.

Finalmente, o último passo no processo de desenvolvimento de regulamentos foi implementado de tal forma que o NPD desenvolveu um regulamento onde os serviços de supervisão para as empresas se tornaram muito mais eficientes, tendo em consideração os processos de decisão dentro das empresas e não os processos tecnológicos concretos. Isto significa que a regulação evoluiu de um sistema de “controle interno” para um “sistema de gestão”.

Frise-se que a partir de 2004, o NPD foi desmembrado em mais um órgão, o *Petroleumstilsynet*, ou *Ptil*, que hoje se chama *Havindustritilsynet*, ou *Havtil*, o qual desde 2004 é a autoridade supervisora no que diz respeito a segurança na indústria do petróleo. Nessa divisão, o NPD ficou com a parte de licenciamento, impostos e royalties e o *Havtil* com a parte de segurança.

### ***Resultados alcançados por essas mudanças***<sup>51</sup>

Os resultados práticos originados deste trabalho do NPD tornaram os regulamentos mais consistentes, tornando as atividades petrolíferas na plataforma continental norueguesa mais prudentes e seguras. Adicionalmente, a regulamentação também foi utilizada como medida para melhorar ainda mais o nível de SMS. Com a adoção deste novo sistema, foi possível não comprometer o desenvolvimento tecnológico porque a regulação não oferece soluções concretas. Os regulamentos são flexíveis. O regulador norueguês fornece a meta, mas não a maneira de chegar lá.

---

51. Esta seção do artigo foi elaborada com informações obtidas no site da Statskonsult, na língua norueguesa, no endereço: <http://www.statskonsult.no/prosjekt/gode-eksempler/eksempler/olje2.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

Tal aspecto se vê refletido no fato de que, ainda que novas tecnologias e processos de trabalho mudem e se desenvolvam continuamente na indústria petrolífera, tais transformações afetam apenas a forma como as empresas trabalham.

Outro resultado positivo decorrente deste trabalho de alteração da regulamentação é que, em 1985, a Noruega tinha 24 regulamentações diferentes para a indústria petrolífera. Este conjunto de regulamentos foi reduzido para apenas cinco, o que ainda é também a situação atual, em 2024. Além disso, foram estabelecidas autoridades reguladoras comuns para SMS. As novas regulamentações tornaram-se multidisciplinares, o foco foi voltado para condições de simplificação e coordenação de gestão e operacional, reduzindo relatórios e/ou permissões supérfluas e melhorando a previsibilidade.

Este trabalho metódico com as regulamentações feitas pelo NPD trouxe efeitos positivos para a sociedade norueguesa em geral. O “intern-kontroll forskriften” em norueguês, ou “regulamentos de controle interno” desenvolvidos pelo NPD tornou-se um modelo que tem sido aplicado a todos os empregadores na Noruega.

Na análise feita pela *Statskonsult* acrescenta-se ainda que dos benefícios das ações realizadas para alterar a regulamentação, não só o governo se beneficiou com essa mudança, como as empresas também ganharam com a implementação desse processo, uma vez que recursos foram economizados, pois as empresas têm uma documentação mais fácil de lidar agora do que antes desta mudança. Os custos resultantes da mudança de regulamentação, também não foram tão elevados para o NPD, porque o novo sistema de regulação evita alterações contínuas na própria regulação. Por fim, as organizações de padronização, na realidade, assumiram boa parte desse trabalho de regulamentação, que inicialmente era feito pelo governo e pela própria indústria.

As mudanças na regulamentação implementadas na Noruega demonstram que essas passaram a ser baseadas em metas, com uma abordagem sistêmica, pautada num diálogo entre as partes envolvidas, a fim de alcançar uma cultura cooperativa. Se na década de 1970 o foco era a tecnologia, tais mudanças evoluíram para um sistema de gestão em meados da década de 1980 e para uma cultura de SMS e Fatores Humanos a partir de 2000.

Em síntese, atualmente, os regulamentos de SMS estipulam requisitos rigorosos para o cumprimento das metas, mas também permitem liberdade quanto às soluções selecionadas. A responsabilidade pelo nível de segurança cabe à própria indústria e o acompanhamento da supervisão pelas autoridades centra-se na forma como as empresas acompanham, sistematicamente, as suas próprias atividades. Um tal acordo, onde as escolhas e decisões a um nível

detalhado são feitas pelas próprias empresas, e a supervisão das autoridades se soma ao acompanhamento das partes interessadas, facilita a inovação e a flexibilidade no desenvolvimento e seleção de boas soluções. Para garantir que essa latitude seja explorada da melhor forma possível, os principais intervenientes devem ter confiança e respeito mútuos. O Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais e a Autoridade de Segurança do Petróleo têm responsabilidade regulamentar pela segurança, preparação, ambiente de trabalho e proteção em todas as fases da atividade petrolífera. O Ministério do Petróleo e Energia e a Direção Norueguesa do Petróleo têm responsabilidade regulamentar pela gestão dos recursos. Existe uma divisão clara de funções e responsabilidades entre o Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais e o Ministério do Petróleo e Energia no trabalho de acompanhamento da indústria. Através do atual sistema de licenciamento, as autoridades, com duas funções diferentes, contribuem para garantir que haja parceiros profissionais e competentes (Kaasen, 2014).

### ***O Regime de segurança norueguês atualmente*<sup>52</sup>**

O regime de segurança norueguês, em 2023, pode ser resumido da seguinte forma: a) Distribuição de responsabilidades; b) O regime de consentimento; c) Supervisão e acompanhamento próprio da empresa; d) Participação e cooperação partidária; e, e) Confiança mútua.

Pela distribuição de responsabilidades cada empresa é responsável pela sua própria segurança e proteção. Este é um princípio na regulamentação da indústria petrolífera norueguesa, porque apenas os intervenientes têm o conhecimento detalhado necessário das operações, autoridade para tomar decisões e recursos para garantir que os requisitos dos regulamentos sejam atendidos e implementados. Os operadores também têm o chamado “dever de cuidar” (*på-seplikt*, em norueguês), o que significa que a empresa operadora deve garantir que todos que trabalham para ela, incluindo funcionários e contratados/subcontratados, cumpram as disposições do Regulamento da Noruega. O regulamento norueguês afirma claramente que aqueles que criaram o risco também têm a responsabilidade de o administrar.

É também outro princípio bem estabelecido nas leis e regulamentos noruegueses que a indústria é responsável pela gestão dos riscos e as autoridades não podem utilizar inspeções para melhorar a segurança e proteção na indústria.

Pelo regime de consentimento, exige-se que as empresas obtenham o consentimento do *Havtil*, para terem previsibilidade nas suas atividades. Um consentimento significa que a *Havtil* expressará de forma formal a sua confian-

---

52. Esta seção do artigo foi elaborada com informações obtidas no site: <https://www.havtil.no/>, na língua norueguesa. Acesso: em 08 de maio de 2024.

ça de que a empresa pode executar as suas atividades de forma adequada e de acordo com os regulamentos. O consentimento é um pré-requisito para todos os tipos de atividades na plataforma continental norueguesa.

Já pela supervisão e acompanhamento próprios da empresa, impõe-se que a supervisão seja aplicada a todas as atividades que dão às autoridades a base necessária para analisar se elas estão cuidando de suas responsabilidades para o bom funcionamento.

No que concerne à participação e cooperação partidária, exige-se que todas as partes envolvidas na indústria petrolífera (incluindo os trabalhadores) devam participar no trabalho para aumentar a segurança e proteção na indústria. A cooperação tripartite tem uma longa tradição na vida profissional norueguesa.

No que diz respeito à confiança mútua, entende-se que confiança não é apenas uma cooperação construtiva, mas também um requisito para o funcionamento dos regulamentos. Ela é construída através do diálogo e da colaboração. Por essa razão é importante que as relações sejam suficientemente abertas para criar espaço de confiança.

### ***Considerações finais***

O regime de segurança norueguês pode ser uma inspiração para outros países que tenham a ambição de alterar a sua regulamentação e/ou também de compreender este tipo específico de regulamentação. Afinal, a Noruega passou por uma jornada significativa na melhoria de seus regulamentos da indústria petrolífera, impulsionada por eventos críticos, como o desastre da plataforma Alexander Kielland, e pela criação em 2004 de uma autoridade reguladora independente dedicada à segurança. Essa evolução reflete um compromisso contínuo com padrões elevados de SMS para proteger vidas, o meio ambiente e promover uma indústria petrolífera sustentável. Pautando-se para tal em princípios de prevenção, responsabilidade e transparência.

Nesse sentido, a experiência da Noruega pode oferecer inspirações para os regulamentos e reguladores brasileiros. O Brasil pode se beneficiar em estudar e adaptar tais regulamentos às suas próprias realidades e desafios, promovendo o envolvimento maior das partes interessadas, numa maior transparência, numa gestão de riscos eficaz e no incentivo à inovação. Embora a Agência Nacional do Petróleo e Biocombustíveis (ANP) tenha hoje um jogo de regulamentos que faz frente à questão de regulamentos flexíveis, outros reguladores brasileiros na indústria do petróleo poderiam se beneficiar desse conhecimento. Essas lições podem contribuir significativamente para melhorar a segurança e a sustentabilidade da nossa indústria petrolífera.

## **Referências**

DINUCCI, Bruno Lopes. **O Sistema de Inovação no Setor de Petróleo e Gás na Noruega**. 2021. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (MBE) – Energia – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2021.

HELLEBUST, Celma Regina; BRAUT, Geir Sverre. **Regulated Self-Regulation or External Control?** Effects of Different Legislative Approaches in the Petroleum Sector in Norway and Brazil. **SPE Economics & Management**, v. 4, p. 115-118, 2012.

HENRIKSEN, Dag Erlend; KRISTENSEN, Merete. The Norwegian HSE Regime. **Journal of Energy L. & Resources**, v. 4, n. 2, 2016. Disponível em: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/jelr/vol4/iss2/8>. Acesso em: 21 de junho de 2024

KAASEN, Knut. Safety Regulation on the Norwegian Continental Shelf, in Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations *In: Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations*. Cambridge University Press, 241-424, 2014.

## SOBRE AS ORGANIZADORAS E AUTORAS

### ***Cláudia Pinheiro Nascimento***

Possui graduação em Geografia pela Universidade do Estado de Santa Catarina (2005), Graduação em Pedagogia pela Faculdade FIBRA - Brasília (2020), Mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Rondônia (2009) e Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (2016). Professora universitária do Centro Universitário UniPROJEÇÃO. Coordenou os cursos de Geografia e História do Centro Universitário UniPROJEÇÃO (2017-2022). Coordenadora Institucional do Programa Residência Pedagógica - CAPES. Atualmente é Coordenadora da CAPE (Pesquisa e Extensão) do centro Universitário UniPROJEÇÃO e Professora dos cursos de Licenciatura (Pedagogia, História e Geografia). Líder de grupo de Pesquisa com ênfase na construção de recursos tecnológicos para o ensino da Geografia e ênfase na formação continuada de Professores.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/1591590438011074>

**E-mail:** [claudia.nascimento@projecao.br](mailto:claudia.nascimento@projecao.br)

### ***Viviane Machado Caminha***

Doutora em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (HCTE), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2017), Mestre em História Social, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Faculdade de Formação de Professores, UERJ-FFP (2010) e graduada em História, Bacharelado e Licenciatura plena, pela Universidade Federal Fluminense - UFF (2007). É membro da Associação Nacional de História (ANPUH) e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). É líder do grupo de pesquisa Dimensão Humana dos Estudos de Defesa, do Laboratório de Pesquisa em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (LAB-SDD), da Escola Superior de Defesa (ESD), e do grupo de pesquisa Currículo e Processo Formativo: inovação e interdisciplinaridade, da Faculdade de Educação, na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Professora Adjunta, na Escola Superior de Defesa (ESD), docente no Programa de Pós-graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (PPGSDD), da Escola Superior de Defesa (ESD) e docente colaboradora no Programa de Pós-graduação em História (PPG História), da Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO). Desenvolve pesquisas nos seguintes temas: 1. Sociedade e Defesa, com foco em questões sobre Família Militar e Gestão da Diversidade nas Forças Armadas (gênero, pessoas com deficiência e outras categorias minorizadas); 2. Cultura e

Mentalidade de Defesa, com foco em Ensino e Defesa e Cultura e Mentalidade de Defesa; e 3. Nova História Militar.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/5580007137365428>

**E-mail:** [viviane.caminha@defesa.gov.br](mailto:viviane.caminha@defesa.gov.br)

## **SOBRE OS AUTORES**

### ***Aline Barbosa Xavier Muniz***

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, Mestre em Ensino de Ciências - (UERR-2014); especialista em Educação (UERR-2008), graduada em Pedagogia (UFAC-2004). Pesquisa na área de capacitação de servidores. Pedagoga da Divisão de Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação da Escola Superior de Defesa vinculada ao Ministério da Defesa-Brasília. Atuei como Pedagoga da Divisão de Ensino, Pesquisa e Inovação do Hospital de Aeronáutica de Recife, especificamente na gestão do Programa de Capacitação Permanente, da Reunião Clínica Multidisciplinar, dos Programas de Estágio nas diversas áreas da saúde, no acompanhamento dos indicadores do setor como o GPAER e na atualização de documentos como a NPA e o Regimento Interno do Hospital. Participei da equipe de mapeamento de competências, sendo o elo entre a Gestão Superior do COMGEP e o HARF. Entre 2014 e 2019 atuei na Divisão de Capacitação e Educação Profissional vinculada à Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas da PROGESP/UFRN. Pesquisa na temática da formação de servidores públicos, trilhas de capacitação, mapeamento de competências, gestão por competência, formação de gestores e Levantamento de necessidades de capacitação. Participei na UFRN da Comissão de desenvolvimento do Programa de Atualização Pedagógica Docente e da Comissão de Avaliação do Curso Inicial para Gestores na modalidade EAD - autoinstrucional. Atuo com o cargo de Técnica em Assuntos Educacionais/ Pedagogo- Nível Superior, Categoria E.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9546388749566521>

**E-mail:** [alinebxmuniz79@gmail.com](mailto:alinebxmuniz79@gmail.com)

### ***André Barros de Oliveira***

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa, da Escola Superior de Defesa (ESD), possui graduação em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) (2003) e especialização no Curso de Altos Estudos em Defesa – CAED, pela ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (2023). Atual-

mente é Advogado da União da Advocacia-Geral da União. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/6913253018274063>

**E-mail:** andrebarros1001@gmail.com

### ***Celma Regina Hellebust***

Advogada com vasta experiência jurídica no Brasil. Foco em imóveis, propriedade intelectual, elaboração de contratos e direito brasileiro em geral na Noruega. Apoio a brasileiros que vivem na Noruega. Saúde, segurança e meio ambiente. Especialidades: direito imobiliário, planejamento tributário, segurança social.

**E-mail:** celmahellebust@gmail.com

### ***Cintiene Sandes Monfredo Mendes***

Professora Adjunta da Escola Superior de Defesa (ESD), Coordenadora do Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE/ESD) e Coordenadora Acadêmica do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI/ESD). Doutora pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada (UFRJ). Mestre em História Comparada -UFRJ/2011 e graduada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Foi professora substituta da Universidade Federal do Rio de Janeiro do Curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional. É pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários EGN/MB atuando como líder de pesquisa do Grupo de Pesquisa em Análise de Performance e Cooperação Interagências. Pesquisadora da ThinkTank InterAgency Institute (<https://interagency.institute>). É coordenadora institucional (ESG) no Pró-defesa IV com projeto aprovado de título “Modelagem e aprimoramento da cooperação interagências em benefício da segurança integrada”. É professora da disciplina de Governança, Comando e Controle do Curso de Gestão e Liderança em Cenários de Crise, oferecido pela Secretaria de Segurança Pública de Tocantins e também de Comando e Controle do Curso Superior de Polícia Integrada da Coppead/UFRJ. Realizou o curso de Governança em Defesa (2019) no William J Perry Center. Tem experiência na área de História, Relações Internacionais e Defesa, atuando principalmente nos seguintes temas: Integração regional, Mercosul, Mecanismos de Solução de Controvérsias, Cooperação e Defesa na América do Sul, Cooperação Interagências, Métodos e Simulação, Policy Making e Governança em Defesa.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/7174382118874005>

**E-mail:** cintisandes@gmail.com

### ***Erika Rigotti Furtado***

É doutoranda e mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA), possui especialização em Direito Administrativo (UNIPAC) e graduação em Direito (UNIPAC). Professora de Direito da Academia da Força Aérea, atualmente lotada na Escola Superior de Defesa, ingressou para o quadro do Magistério Superior do Comando da Aeronáutica em 2010. Ministrou aulas no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica entre os anos de 2011 e 2013. Entre 2014 e 2017, atuou como professora de Direito, lotada provisoriamente, na Universidade Federal de Santa Catarina. Ainda em caráter de lotação provisória, lecionou na Universidade Federal de São Paulo, campus Baixada Santista, nos anos de 2021 e 2022. Entre os anos de 2003 e 2010, ocupou o posto de Tenente do Quadro Complementar de Oficiais da Aeronáutica, como assessora jurídica, tendo servido no Centro de Lançamento de Alcântara, na Base Aérea de Salvador e na Academia da Força Aérea. É pesquisadora do Grupo Questões Humanitárias e Poder Aeroespacial, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da UNIFA e membro efetivo da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

**Link Lattes:** <https://lattes.cnpq.br/6177969562545660>

**E-mail:** furtado0609@gmail.com

### ***Fernando Souza de Barros Barreto***

Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil. Graduação em Ciências Navais na Escola Naval, 1997, Rio de Janeiro/RJ. Pós-graduação em Gestão Empresarial pelo Instituto COPPEAD, 2014, Rio de Janeiro/RJ. Mestrado em Ciências Navais na Escola de Guerra Naval, 2014, Rio de Janeiro/RJ. Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED), pela Escola Superior de Defesa, 2022, Brasília/DF.

**E-mail:** fernandobarrosbarreto1@gmail.com

### ***Guilherme Lopes da Cunha***

Professor Adjunto da Escola Superior de Guerra (ESG), Ministério da Defesa. Coordenador-Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID/ESG). Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorado e Mestrado em Economia Política Internacional, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialização em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Graduação em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Pesquisador junto aos projetos “Prospectiva em Segurança e

Defesa” (PROCAD-DEFESA), “Análise Crítica sobre as Decisões Judiciais Relativas a Crimes Ambientais no Amazonas: o caso de Apuí e Lábrea” (Chamada Universal CNPq 2022) e “PolarmenteTech - Tecnologias para o Fator Humano em ambientes polares” (Chamada Universal CNPq 2023). Membro do Comitê Executivo da Seção de Estudos Interdisciplinares, da International Studies Association (ISA). Áreas de pesquisa: Segurança Internacional, Defesa, Relações Internacionais e Geopolítica. Assuntos: Competição Sistêmica, Cooperação Internacional, Meio Ambiente e Ciência, Tecnologia e Inovação. PROJETO DE LIVRO ATUAL: “Policing the Amazon” (Routledge).

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4744045184454299>

**E-mail:** [guilherme.lopes@esg.br](mailto:guilherme.lopes@esg.br)

### ***João Franswilliam Barbosa***

É Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios, da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Doutor em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN). É mestre em Engenharia Oceânica pela COPPE/UFRJ, sendo Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval. É aperfeiçoado em Hidrografia com pós-graduação em Inteligência Estratégica e Análise de Sistemas. Atualmente serve na Escola Superior de Defesa (ESD), em Brasília, sendo o Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação. Tem experiência na área de Hidrografia, com ênfase em Instrumentação Oceanográfica e acústica submarina. Foi o representante do Ministério Defesa na Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH) e na Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) nos anos de 2015 e 2016. É o atual Coordenador Acadêmico do Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados (CDICA) da Escola Superior de Defesa (ESD).

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/8364970726708089>

**E-mail:** [joao.franswilliam@defesa.gov.br](mailto:joao.franswilliam@defesa.gov.br)

### ***Leonardo Ulian Dall Evedove***

Professor associado na Escola Superior de Defesa (ESD). Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Áreas de interesse: estudos amazônicos, política de defesa brasileira, segurança internacional.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0794316159192742>

**E-mail:** [leodallevdove@gmail.com](mailto:leodallevdove@gmail.com)

### ***Marcelo Marcel Félix***

Possui graduação em Ciências Navais pela ESCOLA NAVAL (1999); Curso Estado-maior para Oficiais Superiores e especialização em Gestão Estratégica Empresarial pelo Instituto COPPEAD-UFRJ (2016). Atualmente é Oficial - Marinha do Brasil e Mestre em Estudos Estratégicos pela UFF-RJ. Tem experiência na área de Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase em Defesa Nacional e Política Internacional.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9767140372102122>

**E-mail:** marcelomarcelfelix@gmail.com

### ***Márcia Marques de Sousa***

Possui graduação em licenciatura em Pedagogia pela Associação de Ensino Unificado do DF (1990). Atuou como Pedagoga, responsável pelo planejamento e avaliação de ensino na Diretoria de Ensino da Aeronáutica. Atualmente é Assessora pedagógica da Escola Superior de Defesa. Possui especialização em Gestão de Educação a Distância e trabalha com cursos na modalidade de ensino a distância. Especialização em Administração escolar e em Políticas e Projetos Educacionais e está atualmente desenvolvendo projeto referente às Metodologias Ativas, junto aos docentes da Escola Superior de Defesa.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/8077128685254223>

**E-mail:** marcimaques@gmail.com

### ***Maria Alessandra Lima Moulin***

Consultora Educacional. Doutoranda em Educação (FE-UnB - 2021-2025). Mestre na área de Relações Internacionais e Ciência Política com ênfase em Defesa e Poder Aeroespacial. Objeto de Pesquisa - Currículo no Ensino Militar (UNIFA, 2019). Pós-graduação Lato Sensu em Direito e Gestão Educacional (ILAPE, 2010); em Psicopedagogia (UCB, 2005); em Educação a Distância (UNB, 2000); graduada em Pedagogia pela Universidade de Brasília (1999). Possui 25 anos de experiência profissional em educação: Consultora Educacional Sênior - Trilhas Consultoria; Docente Graduação (Faculdade Dulcina de Moraes, Faculdade Horizonte, IESB), Docente Pós-graduação em Orientação Educacional (Os Pedagógicos) e em Neuroaprendizagem (IMPI); Servidora Comissionada - Coordenadora Pedagógica no Ministério da Defesa (Escola Superior de Defesa - ESD/ Escola Superior de Guerra - Campus Brasília); conteudista de cursos de pós-graduação a distância; responsável pela elaboração de Projetos Pedagógi-

cos de Cursos; Orientadora Educacional, formadora de professores, experiência em avaliação institucional; assessoria acadêmica em IES, orientadora de TCC - Pós- Graduação Lato Sensu (ESD, 2020-2024); entre outras. Atuei por 8 anos como Oficial Pedagoga da Força Aérea. Integro o Grupo de Estudos e Pesquisa em Docência, Didática e Trabalho Pedagógico - PRODOCÊNCIA da FE/UnB e o grupo do Laboratório de Pesquisa em Segurança, Desenvolvimento e Defesa Lab-SDD na ESD/MD, ambos cadastrados no CNPq. Desenvolvo pesquisas na área da Educação com ênfase na organização do trabalho pedagógico e currículo (UnB) e na dimensão humana nos estudos de Defesa (ESD).

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9161117301518240>

**E-mail:** [alessandra.soe@gmail.com](mailto:alessandra.soe@gmail.com)

### ***Marisalvo da Silva***

Consultor organizacional de instituições públicas e privadas, com ênfase em planejamento e gestão estratégica, governança pública, gestão de projetos, gestão de processos e inovação. Professor em cursos de graduação e pós-graduação lato e stricto sensu, ministrando as disciplinas Gestão Estratégica, Estratégia Empresarial, Gestão de Operações, Gestão Pública e Inovação. cursou Pós-doutorado em Direitos Humanos no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca - Espanha (2021-2022), doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (2005), Mestrado em Administração pela Universidade de Brasília (1999), Especialização em Altos Estudos de Defesa (CAED) na Escola Superior de Defesa em Brasília (2022), em Educação pela Universidade de Brasília (1999) e Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Bahia (1990). Exerceu a função de Assessor Chefe de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão e prestou consultoria técnica ao Defensor Público Geral Federal em questões relativas ao planejamento e gestão estratégica, governança pública, gestão de projetos, gestão de processos e inovação na Defensoria Pública da União DPU. Possui experiência profissional em empresas do Conglomerado Banco do Brasil, onde ocupou funções gerenciais e de assessoramento ao Conselho Diretor nas áreas de Estratégia Empresarial, Gestão de Projetos e Processos Estratégicos, Inteligência Competitiva, Internacionalização e Arquitetura Organizacional. Possui Formação KAIZEN Practitioner e atua como Auditor Líder de Sistemas Integrados de Gestão (Qualidade, Ambiental, Segurança e Saúde Ocupacional, Gestão Antissuborno e Pró Gestão RPPS).

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4452283164076105>

**E-mail:** [marisalvo2002@gmail.com](mailto:marisalvo2002@gmail.com)

## ***Nádia Xavier Moreira***

Pós-doutorado em Antropologia Social pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Doutoranda em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UNB), Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). É oficial Superior da Marinha do Brasil (Capitão de Fragata). Professora da Escola Superior de Defesa (ESD) no Programa de Pós-graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (PPGS-DD) e nos cursos de Altos Estudos em Defesa (CAED), Coordenação e Planejamento Interagência (CCOPI) e Curso de Logística Estratégica e Defesa (CLED). É líder da linha de pesquisa Dimensão Humana nos Estudos de Defesa do Laboratório de Segurança, Desenvolvimento e Defesa da ESD (LAB-SDD). É pesquisadora do Laboratório de Estudos em Economias e Globalização (LEEG) do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Antropologia e Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes campos: etnologia; cultura e gênero, com ênfase na cultura militar e indígena.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/1234483526440154>

**E-mail:** [nadia.moreira@defesa.gov.br](mailto:nadia.moreira@defesa.gov.br)

## ***Patrícia Pontes Bezerra***

Possui graduação em pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1996). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Participou no Núcleo de Estudos: espaços, tempo e educação integral (NEEPHI), onde pesquisava iniciativa de Educação Integral e escolas em tempo integral. Foi encarregada da Divisão de Desenvolvimento de Competências da Marinha do Brasil (MB) de 2015 a 2017, onde atuou efetuando o mapeamento de competências de 47 especialidades previstas para Praças da MB, propondo itinerários formativos e processos de elaboração curricular. Foi Chefe de Departamento de Ensino do Colégio Naval de 2018 a 2021, instituição de Ensino Médio da Marinha do Brasil. Atualmente é Chefe da Divisão Pedagógica da Escola Superior de Defesa, realizando supervisão pedagógica em cursos de altos estudos no campo da Segurança, Desenvolvimento e Defesa. Coordena o mapeamento de competências de cargos existentes na ESD e participa da Grupo de Trabalho de Gestão do Conhecimento da organização, em paralelo às atividades de Chefia. É doutoranda do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, desenvolvendo pesquisa cujo tema é a definição do perfil profissional por competências dos oficiais do Corpo da Armada egressos da Escola Naval da Marinha do Brasil.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0595839037789939>

**E-mail:** [patricia.pontes@defesa.gov.br](mailto:patricia.pontes@defesa.gov.br)

### ***Peterson Ferreira da Silva***

Doutor pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP/Pró-Defesa III). Especialista em Gestão Pública pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-São Paulo/Pró-Defesa I). Entre 2015 e 2016, foi Pesquisador voluntário do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa. Entre 2016 e 2018, foi Pesquisador associado do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Desde 2018, é Professor da Carreira do Magistério Superior Federal da Escola Superior de Defesa (ESD). Desde 2020, é Coordenador do Núcleo de Capacitação em Economia de Defesa e Desenvolvimento de Força (NCAD) da Escola Superior de Defesa (ESD). Desde 2022, é Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Em 2023 realizou estágio Pós-Doutoral na Cranfield Defence and Security/Defence Academy of the United Kingdom. Áreas de interesse: políticas públicas de segurança nacional; políticas públicas de defesa nacional; indústria de defesa

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0852366132689311>

**E-mail:** [peterson.silva@defesa.gov.br](mailto:peterson.silva@defesa.gov.br)

### ***Raphael Eugênio de Souza***

Graduado em Ciências Navais, pela Escola Naval em 2005. Pós-graduado em Ciências Militares, pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais em 2012. Pós graduado em Direito Tributário, pela Escola Nacional de Administração Pública em 2021. Pós graduado em Altos Estudos em Defesa pela Escola Superior de Defesa em 2023.

**Link Público:** <https://curriculo.sougov.economia.gov.br/raphaelsouza-755678391>

**E-mail:** [afraphasouza@hotmail.com](mailto:afraphasouza@hotmail.com)

### ***Sabrina Celestino***

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense, mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Possui experiência de atuação profissional e pesquisa em Serviço Social e Políticas Pú-

blicas. É professora do magistério superior vinculada ao Comando do Exército e exerce o cargo de pesquisadora no Instituto de Pesquisa da Capacitação Física do Exército, junto a Seção de Saúde e Qualidade de Vida. Desenvolve pesquisas sobre a temática políticas públicas, relacionando ainda: dimensão humana e Forças Armadas, missões humanitárias, proteção socioassistencial, a atuação do serviço social no campo militar, vida, carreira e identidade militar, família militar e saúde e qualidade de vida.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4859526991644796>

**E-mail:** [anirbasuff@hotmail.com](mailto:anirbasuff@hotmail.com)

### ***Selma Lúcia de Moura Gonzales***

Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Gestão do Espaço Regional pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Ensino de Geografia e graduada em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Possui o curso de Aperfeiçoamento em Conhecimentos Militares e especialização em Aplicações Complementares às Ciências Militares. Foi professora na Escola Preparatória de Cadetes do Exército (1999 a 2004); instrutora e coordenadora no Curso de Formação de Oficiais na Escola de Formação Complementar do Exército, (2005 a 2009); assessora de ensino no Colégio Militar de Brasília, (2010 a 2013). Foi analista e atuou no monitoramento de eventos para elaboração de cenários prospectivos, além de coordenadora do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (2014 e 2015). Foi coordenadora, professora e pesquisadora no campus Brasília da Escola Superior de Guerra, de 2016 a 2020 e professora assistente no Instituto Rio Branco (MRE) no curso de Defesa, Segurança e Política Externa, durante o segundo semestre de 2019 e de 2020. Ganhou, em primeiro lugar, o III Concurso de Teses sobre Defesa Nacional no ano de 2008. Participou, de 2014 a 2018, no projeto de pesquisa Cenários Internacional e Regional de Segurança e Defesa: uma abordagem Civil-Militar, financiado pelo Pró-Defesa. Foi coordenadora da área temática Estudos Estratégicos e Geopolítica da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, no período de 2018 a 2019. Foi coordenadora de pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (2021-2022). É professora colaboradora no programa de doutorado em Seguridad y Defesnsa da Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE) Pesquisa os seguintes temas: geopolítica, crises internacionais, forças armadas e sociedade e inserção feminina em instituições militares. Atualmente é coordenadora acadêmica do curso de Geopolítica e Defesa, professora e pesquisadora na Escola Superior de Defesa, Brasil.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/5473538959324771>

**E-mail:** [selmagonzales@gmail.com](mailto:selmagonzales@gmail.com)

### ***Thiago Abreu de Figueiredo***

Possui graduação em Ciências Navais pela Escola Naval (1995), especialização em Gestão Empresarial pela COPPEAD/UFRJ (2011) e Mestrado em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2011). É oficial da Marinha no posto de Capitão-de-Fragata com cursos de Estado-Maior no Brasil pela Escola de Guerra Naval e no exterior pela Academia de Guerra Naval do Equador (AGUENA). Possui experiência em Coordenação Interagências tendo participado da concepção, além de haver ministrado o Programa de Capacitação em Planejamento Interagências para a Secretaria da Receita Federal. Atualmente é Diretor do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências na Escola Superior de Defesa (ESD), Brasília-DF e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança. Desenvolvimento e Defesa da ESD.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/5220838848423586>

**E-mail:** [contato.thiago.figueiredo@gmail.com](mailto:contato.thiago.figueiredo@gmail.com)

### ***Wellington Dantas de Amorim***

Possui graduação (1988) e mestrado (1991) em relações internacionais pela Universidade de Brasília, doutorado em ciência política (2014) pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é Professor Ajunto nível II da Escola Superior de Defesa, em Brasília. Foi avaliador do MEC/INEP por mais de dez anos. Áreas de pesquisa priorizadas: Geocanopolítica, Indo-Pacífico, Atlântico Sul, Potências Médias, Dimensão Cognitiva.

**Link Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3790957835833570>

**E-mail:** [wellington.amorim@defesa.gov.br](mailto:wellington.amorim@defesa.gov.br)

