RSDD

eISSN 2966-3830
ISSN 2966-3288 (impressa)

v. 3, n.2, jun./ dez., 2026

Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa

5

Escola Superior de Defesa

RSDD

Revista de

SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO e DEFESA

v. 3, n. 2, Brasília, jul./dez., 2026

© 2026 Os autores.
Escola Superior de Defesa — instituição editora
Os autores mantêm os direitos autorais sobre seus artigos, publicados sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0), que permite o compartilhamento e a adaptação, inclusive para fins comerciais, desde que sejam atribuídos os devidos créditos, indicado o link da licença e informadas eventuais alterações. https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br

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

ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD)
Criada em 1º de outubro de 2021, por meio do Decreto Presidencial n° 10.806, de 23 de setembro de 2021, a ESD é uma instituição de ensino superior, ligada ao Ministério da Defesa (MD), que realiza estudos, pesquisas, extensão, difusão, ensino e intercâmbio, em temas de interesse da Defesa Nacional.

COMANDANTE
Major-Brigadeiro Médico Laerte Lobato de Moraes

SUBCOMANDANTE
Contra-Almirante Leonardo Braga Martins

COORDENADOR-GERAL ACADÊMICO
Contra-almirante (RM1) Jeferson Denis Cruz de Medeiros

COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
Profa. Dra. Cintiene Sandes Monfredo Mendes

EDITOR-CHEFE
Prof. Dr. Oscar Medeiros Filho

EDITORA-ADJUNTA
Profa. Dra. Michele Eduarda Brasil de Sá

EDITORA-ASSISTENTE
Major QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

CONSELHO EDITORIAL
Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB)
Profa. Dra. Ana Flavia Granja e Barros (UnB)
Prof. Dr. Augusto W. M. Teixeira Junior (UFPB)
Prof. Dr. Claudio Rodrigues Corrêa (EGN)
Prof. Dr. Gills Vilar Lopes (ESD)
Prof. Dr. Guilherme Sandoval Góes (ESG)
Prof. Dr. Júlio Eduardo da Silva Menezes (ESD)
Prof. Dr. Marcos J. Barbieri Ferreira (UNICAMP)
Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini (UFRGS)
Profa. Dra. Sabrina Medeiros (ULusófona)
Prof. Dr. Tássio Franchi (ECEME)
Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa (USP)

REVISTA DE SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E DEFESA (RSSD)
A RSDD é uma publicação semestral da Escola Superior de Defesa (ESD) dedicada à divulgação de artigos e *policy papers* sobre temas que perpassam o campo da Defesa.

CORPO EDITORIAL
Prof. Dr. Carlos Cesar de Castro Deonisio
Prof. Dra. Cintiene S. Monfredo Mendes
Prof. Dr. José Roberto P. de Andrade Lima
Prof. Dr. Leonardo Ulian Dall Evedove
Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva
Profa. Dra. Selma Lucia de Moura Gonzales
Profa. Dra. Viviane Machado Caminha
Prof. Dr. Wellington Dantas de Amorim

REVISÃO TÉCNICA
Major QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL
Major QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

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

Sumário

4 Editorial

Artigos

6 A lógica de atuação dos Estados Unidos na América do Sul no segundo governo Trump e os possíveis impactos para a Estratégia de Defesa do Brasil

Bruna R. Reisdoerfer; Mariana C. Gontijo; Giovana M. Cruz; Maria Fernanda Ramos

35 As Externalidades da Expansão da OTAN para o Conflito Russo-Ucraniano (1989-2022): uma análise sob a lente do Estado do Conhecimento

Marcos Alexander Valle de Moura; Cintiene Sandes Monfredo Mendes

Policy Papers

63 Governança interagências e o emprego do poder aeroespacial em crises concorrentes: as Operações Pantanal II e Tucumã em 2024

Ivan Fernandes Faria; Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

77 Unidades prisionais, soberania e defesa nacional: governança penal, inteligência e contenção de redes criminais transnacionais

Carlo Pegoraro Nicoloso

89 Impactos do Uso de Drones Navais no Conflito Russo-Ucraniano: Implicações Estratégicas para a Doutrina Naval Brasileira

Marcos Alexander Valle de Moura

Autores Convidados

103 **Hybrid Decision Vulnerability: Rethinking Hybrid Threats in Maritime Security**

Sabrina Medeiros

114 Canada at a Crossroads: Security, Defence, and Strategic Recalibration in an Era of Great Power Competition

Jonathan Berkshire Miller

128 Hidropolítica e integración regional en Sudamérica: perspectivas sobre la creación de un hinterland sudamericano

Mariano Ferro

Editorial

Prezados leitores,

É com satisfação que apresentamos mais um número da Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa (RSDD), publicação da Escola Superior de Defesa (ESD) dedicada à promoção do diálogo entre a Academia e a Sociedade sobre temas estratégicos para o Brasil. Em um cenário internacional marcado pela intensificação da competição entre Grandes Potências, pela transformação dos conflitos e pelo surgimento de ameaças cada vez mais complexas, a reflexão sobre Segurança, Desenvolvimento e Defesa assume importância central para a construção de uma visão estratégica integrada e para a formulação de uma Grande Estratégia nacional.

Conforme nossa política editorial, esta edição está organizada em três seções. Na seção de artigos científicos, são apresentados trabalhos que examinam transformações relevantes no tabuleiro geopolítico global, com foco nas ações recentes do governo Trump na América do Sul e suas implicações para a Defesa do Brasil e no debate sobre o impacto da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sobre a guerra na Ucrânia.

Na seção de policy papers, três textos apresentam análises propositivas e recomendações voltadas ao aprimoramento das políticas de Defesa. Os trabalhos abordam os desafios da governança interagências no emprego do Poder Aeroespacial em crises concorrentes, o sistema penitenciário como dimensão da segurança estratégica do Estado e as implicações do emprego de drones navais no conflito russo-ucraniano para a doutrina naval brasileira. Em conjunto, essas contribuições ressaltam a importância da coordenação institucional, da inteligência estratégica e da incorporação de novas capacidades para enfrentar desafios contemporâneos à segurança nacional.

A seção Autores Convidados reúne três ensaios de especialistas de reconhecida projeção internacional, ampliando o alcance das discussões propostas pela revista. Os textos examinam a vulnerabilidade decisória diante das ameaças híbridas no domínio marítimo, os desafios de segurança e defesa do Canadá em um contexto de competição entre Grandes Potências e as perspectivas de integração regional sul-americana a partir da articulação entre as bacias hidrográficas do Amazonas e do Prata.

Ao reunir diferentes abordagens teóricas, análises de conjuntura e propostas de aperfeiçoamento institucional, esta edição reafirma o compromisso da RSDD com a produção e a disseminação de conhecimento relevante para a compreensão dos desafios nacionais e internacionais. Esperamos que os trabalhos aqui publicados contribuam para o aprofundamento do debate acadêmico e para o fortalecimento de uma cultura estratégica no Brasil.

Convidamos nossos leitores a participar desse esforço, submetendo seus trabalhos e compartilhando críticas e sugestões que contribuam para o contínuo aprimoramento de nosso projeto editorial.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Os Editores

Artigos

Na presente edição, contamos com a publicação de dois artigos científicos que tratam de temas relacionados ao tabuleiro geopolítico global.

No artigo “A lógica de atuação dos Estados Unidos na América do Sul no segundo governo Trump e os possíveis impactos para a Estratégia de Defesa do Brasil ”, Bruna Rohr Reisdoerfer et al. analisam os possíveis impactos das ações dos Estados Unidos na América do Sul, durante o segundo governo Trump, com foco mais específico no Brasil. Para tanto, tendo por base a perspectiva realista neoclássica das Relações Internacionais, as autoras buscam identificar e mensurar os impactos das ações estadunidenses na região, considerando três dimensões analíticas: econômica, político-diplomática e securitária. As autoras concluem que a intensificação da competição entre Grandes Potências e seus impactos regionais deverá ter implicações sobre os interesses estratégicos brasileiros, relacionados, notadamente, à autonomia no acesso a capacidades nacionais autônomas e no desenvolvimento dessas capacidades, bem como à diversificação de parcerias globais.

Em “As Externalidades da Expansão da OTAN para o Conflito Russo-Ucraniano (1989-2022): uma análise sob a lente do Estado do Conhecimento”, Marcos Alexander Valle de Moura e Cintiene Sandes Monfredo Mendes examinam a produção acadêmica sobre a relação conflituosa entre Rússia e Ucrânia, buscando compreender como tal literatura tem interpretado as externalidades político-estratégicas da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte e sua relação com aquele conflito. Utilizando-se de procedimentos metodológicos bibliográficos, os autores concluem que, apesar de a expansão da OTAN constituir uma explicação relevante para o agravamento das percepções russas de ameaça, a literatura analisada não permite estabelecer que tal evento tenha sido condição necessária ou suficiente para a invasão russa.

A lógica de atuação dos Estados Unidos na América do Sul no segundo governo Trump e os possíveis impactos para a Estratégia de Defesa do Brasil

The Logic of U.S. Engagement in South America during the second Trump administration and the possible implications for Brazil's Defense Strategy

La lógica de actuación de Estados Unidos en América del Sur durante el segundo gobierno de Trump y sus posibles implicaciones para la estrategia de defensa de Brasil

La logique d'action des États-Unis en Amérique du Sud sous la seconde administration Trump et ses implications potentielles pour la stratégie de défense du Brésil

Data da submissão: 29 de setembro de 2026 **Data da aprovação:** 17 de novembro de 2026

Bruna Rohr Reisdoerfer[*]
Mariana Canuto Gontijo[**]
Giovana Montenegro Cruz[***]
Maria Fernanda Ramos[****]

Resumo

A pesquisa analisa os possíveis impactos da lógica de atuação dos Estados Unidos na América do Sul, no período de janeiro de 2025 a junho de 2026, sobre a Estratégia de Defesa do Brasil de Fortalecimento do Poder Nacional (ED-1). O artigo identifica e classifica as principais ações estadunidenses na região para, posteriormente, detectar os seus possíveis impactos sobre o Brasil. Através da utilização de métodos qualitativos (revisão bibliográfica, análise de documentos brasileiros e estadunidenses e levantamento de fontes secundárias), propõem-se uma tipologia inicial de três dimensões analíticas – econômica, político-diplomática e securitária – e um índice qualitativo de coerção para argumentar que a atuação estadunidense se dá de forma multidimensional e não linear, pois se baseia numa lógica de coerção (incentivo

[*] Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora e cocoordenadora do Grupo de Pesquisa em Segurança Internacional da Universidade IDP (SEGINT IDP). Analista de Ciência e Tecnologia no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

[**] Mestranda em Relações Internacionais e Ciências Políticas pela Univerdade IDP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Segurança Internacional da Universidade IDP (SEGINT IDP) e estagiária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT).

[***] Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade IDP. Graduanda em Direito pela Universidade IDP e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Segurança Internacional da Universidade IDP (SEGINT IDP).

[****] Graduanda em Relações Internacionais e Direito pela Universidade IDP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Segurança Internacional da Universidade IDP (SEGINT IDP).

aos alinhados e ameaça aos não alinhados), visando à garantia de acesso a recursos materiais e à contenção de competidores extrarregionais. Os resultados indicam uma revalorização estratégica da América do Sul para os Estados Unidos diante da intensificação da competição entre Grandes Potências. Para a ED-1 do Brasil, essa pressão estrutural pode restringir o acesso a recursos materiais de poder e, assim, impactar o desenvolvimento de capacidades autônomas e a diversificação de parcerias.

Palavras-chave: competição estratégica global; segundo governo Trump; América do Sul; defesa nacional; Brasil.

Abstract

This study analyzes the possible impacts of the United States' operational logic in South America, from January 2025 to June 2026, on Brazil's Defense Strategy for Strengthening National Power (ED-1). The article identifies and classifies the main U.S. actions in the region in order to subsequently detect their possible impacts on Brazil. Using qualitative methods (literature review, analysis of Brazilian and U.S. documents, and a survey of secondary sources), it proposes an initial typology with three analytical dimensions (economic, political-diplomatic, and security-related) and a qualitative coercion index to argue that U.S. engagement is multidimensional and non-linear, as it is grounded in a logic of coercion (incentives for aligned states and threats toward non-aligned ones), aimed at securing access to material resources and containing extra-regional competitors. The results indicate a strategic reappraisal of South America by the United States in light of the intensification of Great Power competition. For Brazil's ED-1, this structural pressure may restrict access to material sources of power and thus affect the development of autonomous capabilities and the diversification of partnerships.

Keywords: global strategic competition; second Trump administration; South America; national defense; Brazil.

Resumen

La investigación analiza los posibles efectos de la lógica de actuación de Estados Unidos en América del Sur, entre enero de 2025 y junio de 2026, sobre la Estrategia de Defensa de Brasil de Fortalecimiento del Poder Nacional (ED-1). El artículo identifica y clasifica las principales acciones estadounidenses en la región para, posteriormente, examinar sus posibles repercusiones sobre Brasil. Mediante métodos cualitativos —revisión bibliográfica, análisis de documentos brasileños y estadounidenses y recopilación de fuentes secundarias—, se propone una tipología inicial que comprende tres dimensiones analíticas —económica, político-diplomática y de seguridad—, así como un índice cualitativo de coerción. Con estas herramientas, se sostiene que la actuación estadounidense es multidimensional y no lineal, pues responde a una lógica de coerción —incentivos para los países alineados y amenazas para los no alineados— orientada a garantizar el acceso a recursos materiales y contener a competidores extrarregionales. Los resultados indican una revalorización estratégica de América del Sur para Estados Unidos ante la intensificación de la competencia entre grandes potencias. En lo que respecta a la ED-1 de Brasil, esta presión estructural puede restringir el acceso a recursos

materiales de poder y, por consiguiente, afectar el desarrollo de capacidades autónomas y la diversificación de las alianzas de cooperación.

Palabras clave: competencia estratégica global; segundo gobierno de Trump; América del Sur; defensa nacional; Brasil.

Résumé

Cette recherche analyse les effets potentiels de la logique d'action des États-Unis en Amérique du Sud, de janvier 2025 à juin 2026, sur la stratégie de défense du Brésil relative au renforcement de la puissance nationale (ED-1). L'article recense et classe les principales actions américaines dans la région afin d'en examiner ensuite les répercussions possibles sur le Brésil. À partir de méthodes qualitatives — revue de la littérature, analyse de documents brésiliens et américains et collecte de sources secondaires —, il propose une première typologie comprenant trois dimensions analytiques — économique, politico-diplomatique et sécuritaire — ainsi qu'un indice qualitatif de coercition. Ces outils permettent de soutenir que l'action américaine est multidimensionnelle et non linéaire, car elle repose sur une logique de coercition — incitations à l'égard des pays alignés et menaces à l'encontre des pays non alignés — visant à garantir l'accès aux ressources matérielles et à contenir les concurrents extrarégionaux. Les résultats mettent en évidence un regain d'importance stratégique de l'Amérique du Sud pour les États-Unis dans un contexte d'intensification de la compétition entre grandes puissances. S'agissant de l'ED-1 du Brésil, cette pression structurelle peut restreindre l'accès aux ressources matérielles constitutives de la puissance et, par conséquent, affecter le développement de capacités autonomes et la diversification des partenariats.

Mots-clés : compétition stratégique mondiale ; seconde administration Trump ; Amérique du Sud ; défense nationale ; Brésil.

1 INTRODUÇÃO

A governança internacional consolidada no pós-Guerra Fria encontra-se em processo de transformação, marcada pelo aumento do unilateralismo e pela intensificação da rivalidade internacional (US, 2026d; Buzan, 2024; Glaser, 2024). Sob a ótica das teorias realistas, as Grandes Potências estão sempre buscando responder aos constrangimentos estruturais da necessidade de autoajuda através da construção de capacidades nacionais (balanceamento interno) e/ou de alinhamentos (balanceamento externo) (Walt, 1987; Wilkins, 2012). Em 2026, essa orientação foi oficialmente declarada pelos Estados Unidos (US, 2026d).

Com o segundo governo Trump, os Estados Unidos adotaram uma postura coercitiva sobre o "Hemisfério Ocidental", denominação de Washington para o continente americano (US, 2025c). Retomando a Doutrina Monroe, que no século XIX rejeitava a intervenção europeia na

região, o país a atualizou diante da competição com China e Rússia, tratando o hemisfério como espaço de interesse vital, a ser resguardado de potências extrarregionais e mantido como fonte de recursos naturais estratégicos (US, 2025c; US, 2026d).

Assim, a América do Sul destaca-se por sua posição geográfica, disponibilidade de recursos, profundidade territorial e, no caso brasileiro, pelo potencial de articulação regional, elementos relevantes para a visão geopolítica estadunidense (US, 2025c; Mearsheimer; Walt, 2016). Essa postura traz implicações diretas para a segurança regional, pois pode limitar a autonomia dos países sul-americanos na condução de suas políticas e estratégias de defesa (Herz, 2010). Conforme será demonstrado, no período selecionado (janeiro de 2025 a junho de 2026), a atuação estadunidense na região envolveu iniciativas nos campos econômico, político-diplomático e securitário. Considerando esse cenário e o interesse nos seus possíveis reflexos sobre a Estratégia de Defesa do Brasil, a pesquisa parte da seguinte problemática: qual é a lógica de atuação dos Estados Unidos na América do Sul, entre janeiro de 2025 e junho de 2026? Quais são as suas possíveis implicações para a Estratégia de Defesa nº 1 (ED-1) do Brasil, de Fortalecimento do Poder Nacional?

Parte-se da hipótese de que, em um contexto de competição estratégica global, as ações dos Estados Unidos na América do Sul visam garantir seu acesso a recursos de poder e dissuadir a presença de potências extrarregionais, especialmente a China. Isso se dá por meio de uma atuação coercitiva baseada na lógica de incentivo aos países alinhados e ameaça aos não alinhados, operando de forma não linear e multidimensional nas esferas econômica, político-diplomática e securitária. Para a ED-1, essas ações podem limitar sua implementação, ao restringir a autonomia brasileira no acesso a recursos materiais de poder e no desenvolvimento de capacidades nacionais, uma vez que o Brasil depende de suas relações internacionais para obter os recursos necessários à conversão de seu poder latente em poder efetivo.

A análise desses possíveis impactos é relevante porque o Brasil considera a ED-1 essencial para o alcance dos Objetivos de Defesa nº 1 e nº 8: ‘garantir a soberania, o Patrimônio Nacional, a integridade e a inviolabilidade territorial’; e ‘contribuir para a projeção do país no cenário internacional e sua inserção em processos decisórios internacionais’ (Brasil, 2025a). Restrições significativas à implementação da ED-1 podem aumentar a vulnerabilidade defensiva brasileira e exigir a reformulação da estratégia ou a adoção de medidas para mitigar os impactos identificados.

Para investigar a problemática identificada, a pesquisa tem como objetivos: i) realizar uma sistematização inicial das principais ações dos Estados Unidos na América do Sul durante

o segundo governo Trump (janeiro de 2025 a junho de 2026) e ii) analisar a origem, interna ou externa, dos recursos materiais que compõem o Poder Nacional brasileiro. Isso porque o acesso autônomo a esses recursos (necessários para que os países respondam militarmente a eventuais ameaças) indica sua propensão ou necessidade de alinhamento externo e, consequentemente, sua vulnerabilidade aos constrangimentos da estrutura internacional (Dyson, 2010; Taliaferro, 2006; Walt, 1987). É esse espaço que possibilita a lógica de atuação estadunidense se efetivar.

O trabalho adota uma orientação analítica realista neoclássica. Ou seja, entende-se que há precedência causal da estrutura do Sistema Internacional nas ações estatais, mas é incorporada na análise a variável nacional 'recursos materiais de poder', permitindo verificar como os estímulos sistêmicos são mediados por condições domésticas (Ripsman; Taliaferro; Lobell, 2016). Isso porque entende-se que uma análise restrita ao nível nacional, aplicada a um Estado que não ocupa posição de polo no Sistema Internacional, deixa de captar as limitações externas que condicionam sua margem de ação internacional.

Convém ressaltar que a análise da capacidade do Estado brasileiro de, uma vez tendo disponíveis os recursos materiais de poder, efetivamente utilizá-los para o Fortalecimento do Poder Nacional (ED-1) não integra o escopo deste trabalho. Essa investigação exigiria uma abordagem concentrada no nível de análise nacional. O foco desta pesquisa recai sobre a relação causal entre os níveis nacional e internacional.

Como instrumento de análise da pesquisa aqui proposta, propõe-se a construção de uma tipologia inicial e de um índice qualitativo de coerção. Não há, na literatura realista, uma definição única de coerção. Neste trabalho, entende-se a coerção como a aplicação ou a ameaça de aplicação limitada de custos por um Estado para influenciar o comportamento de outro: seja para impedir (dissuasão), para induzir ou para reverter ações (compulsão) (Schelling, 1960). Essa concepção fundamenta-se na perspectiva realista relacional de poder, entendido como a capacidade de levar outro ator a agir de maneira diferente daquela que adotaria espontaneamente (Dahl, 1957). A coerção pode operar nas dimensões securitária, econômica e político-diplomática, por meio de assimetrias nas relações econômicas e de pressões sobre o acesso a apoio, reconhecimento e participação em arranjos regionais (Baldwin, 1985; Art; Cronin, 2003).

A tipologia organiza as ações estadunidenses em três dimensões: econômica, político-diplomática e securitária, permitindo identificar os instrumentos mobilizados por Washington e a lógica estratégica de sua atuação regional. Já o índice de coerção busca identificar o tratamento diferenciado conferido a Estados alinhados e não alinhados. Os critérios de seleção

das ações são apresentados na seção 2.2, enquanto os fundamentos teóricos e os critérios de construção do índice de coerção são detalhados na seção 2.3.

A pesquisa não pretende esgotar o levantamento das ações dos Estados Unidos na América do Sul durante o período delimitado nem analisar todos os seus desdobramentos. Seu objetivo é anterior: identificar a lógica que orienta essas iniciativas, concentrando-se na investigação de suas causas, e não na mensuração de suas consequências. Busca-se, assim, oferecer subsídios iniciais para a compreensão da conjuntura e para futuros estudos e processos decisórios no campo da defesa brasileira. Com métodos qualitativos, incluindo revisão bibliográfica, análise de documentos brasileiros e estadunidenses e levantamento de fontes secundárias, a contribuição do trabalho é dupla: analítica e metodológica, ao propor uma tipologia de identificação e classificação e um índice qualitativo de mensuração das ações estadunidenses.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está dividido em duas seções. A primeira apresenta os fundamentos políticos declarados por Washington e sistematiza suas ações na região por meio da tipologia e do índice de coerção propostos. A segunda examina os objetivos de defesa do Brasil e seus recursos materiais de poder, a fim de identificar possíveis vulnerabilidades diante das pressões do Sistema Internacional para a implementação da ED-1.

2 A PRESENÇA DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL NO SEGUNDO GOVERNO TRUMP

A postura declarada do segundo governo de Donald Trump evidencia o deslocamento da atuação estadunidense das organizações internacionais para as relações interestatais através de uma orientação unilateral e coercitiva (Ward; Volcovici, 2026). Conforme será demonstrado, argumenta-se que essa postura é observada por meio de constantes reafirmações de poder sobre o Hemisfério Ocidental, adotando uma lógica de incentivo ou ameaça, por meio do uso de instrumentos econômicos, político-diplomáticos e militares.

2.1 A SEGURANÇA HEMISFÉRICA NA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL: DOUTRINA (D)~~M~~ONROE E A AMÉRICA PARA OS ESTADUNIDENSES?

Na Estratégia de Segurança Nacional de 2025, os Estados Unidos retiram a Europa da seção intitulada “Hemisfério Ocidental” e afirmam reativar a Doutrina Monroe para a região. Embora o documento não detalhe o significado da doutrina nem mencione países específicos,

a referência ao princípio "América para os americanos" permite identificar as Américas como o espaço abrangido pelo conceito. A centralidade atribuída à região não é apenas retórica, mas estrutural na própria organização dos documentos estadunidenses, demonstrando que a reafirmação do hemisfério como esfera de influência não é um acento pontual, mas uma diretriz deliberada da estratégia do governo. O documento trata o hemisfério como a primeira de suas regiões prioritárias – antes da Ásia, da Europa, do Oriente Médio e da África –, fórmula esta que a Estratégia de Defesa Nacional reproduz de modo idêntico (United States, 2025c; 2026d). Ambos os documentos destacam os objetivos de garantir acesso a recursos materiais e conter a presença de potências extrarregionais, como meio de garantir a preponderância estadunidense na região (United States, 2025c, p. 17).

Ambos os documentos referenciam explicitamente a Doutrina Monroe (1823), que buscava afirmar a liderança dos Estados Unidos no continente americano e dissuadir a ingerência de potências extrarregionais (US, 2025c). No segundo governo Trump, a doutrina é revista sob o argumento de que potências estrangeiras teriam consolidado capacidades que ameaçam a prosperidade, a estabilidade e o acesso do país a recursos materiais, o que justificaria ações no próprio continente (US, 2025c; US, 2026d). Essa inflexão, mais ofensiva e unilateral que a versão original, é chamada por alguns analistas de Doutrina "Donroe" ou Corolário Trump (Uchoa, 2026).

Nessa lógica, os Estados sul-americanos são tratados de forma hierarquizada: o alinhamento é recompensado, enquanto a resistência pode ser penalizada. A Estratégia de Segurança Nacional prevê incentivos a governos, partidos e movimentos alinhados aos princípios estadunidenses, condicionando auxílios à redução da influência de atores externos adversários (US, 2025c, p. 17). A Estratégia de Defesa Nacional reitera essa orientação ao considerar os incentivos parte essencial da política de alianças e prever "ação decisiva" quando os parceiros não cumprem suas obrigações (United States, 2026d).

Os dois documentos evidenciam oficialmente a articulação de instrumentos de poder em três dimensões. A econômica envolve a busca por recursos e infraestruturas estratégicas, além do uso de instrumentos comerciais e financeiros para proteger interesses estadunidenses e restringir a presença de potências rivais, especialmente a China. A político-diplomática abrange a construção de alinhamentos seletivos, baseada na reciprocidade e no compartilhamento de encargos (*burden-sharing*), por meio de incentivos à cooperação e pressões sobre governos resistentes às diretrizes de Washington. Já a securitária compreende a projeção de poder militar, a cooperação em segurança e as operações contra ameaças classificadas como narcoterroristas,

inclusive além das fronteiras nacionais, com possíveis implicações para a soberania dos países da região (United States, 2025c, p. 17; 2026d).

> Os termos das nossas alianças, bem como as condições em que concedemos qualquer tipo de ajuda, devem depender da redução da influência adversária externa – desde o controle de instalações militares, portos e infraestruturas essenciais até à aquisição de ativos estratégicos, em sentido amplo (United States, 2025c, p.17, tradução nossa)[1].

As três dimensões detectadas compõem a tipologia proposta, pois, sob uma visão realista neoclássica, elas são consideradas fundamentais para a compreensão dos recursos de poder dos Estados e, consequentemente, para as suas percepções de ameaças (Walt, 1987). Ou seja, elas cumprem bem a função de simplificação e generalização analítica, agrupando adequadamente as esferas de poder relevantes para esta análise. Essa tipologia orienta a organização das ações analisadas na seção seguinte e permite examinar empiricamente como Washington exerce coerção por meio de incentivos aos alinhados e ameaças aos não alinhados.

2.2 DIMENSÕES ECONÔMICA, POLÍTICO-DIPLOMÁTICA E SECURITÁRIA: AS AÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL (JAN. 2025–JUN. 2026)

Estabelecidos os fundamentos político-estratégicos na seção anterior, esta seção apresenta as ações dos Estados Unidos realizadas entre janeiro de 2025 e junho de 2026, organizadas nas três dimensões de poder identificadas: econômica, político-diplomática e securitária.

A seleção não pretende contemplar todas as ações estadunidenses na América do Sul no período delimitado. Foram adotados três critérios de seleção: (i) relevância para pelo menos uma das dimensões analisadas; (ii) ação com uso da coerção como instrumento de poder; e (iii) ação com diferentes países na região. A organização considera o instrumento predominante em cada iniciativa e argumenta que cada ação reflete um dos dois polos da lógica já identificada: o incentivo ao alinhamento ou a ameaça frente à resistência, e evidencia a coerção estadunidense sobre a região. Uma futura agenda de pesquisa requer que se aumente a amostragem das ações selecionadas, permitindo que se refine tanto a tipologia por dimensões quanto o índice de coerção apresentado na seção seguinte.

Na dimensão econômica, observa-se o uso de medidas coercitivas, principalmente por meio de sanções econômicas implementadas como mecanismo de pressão também para

[1] Do original em inglês: “The terms of our alliances, and the terms upon which we provide any kind of aid, must be contingent on winding down adversarial outside influence—from control of military installations, ports, and key infrastructure to the purchase of strategic assets broadly defined” (US, 2025c, p.17).

objetivos políticos. Adota-se a estratégia do protecionismo seletivo e de contenção direta de parceiros regionais, especialmente aqueles com elevado grau de interação econômica com a China. Entre fevereiro e agosto de 2025, o governo Trump impôs tarifas de 10% a 50% sobre importações sul-americanas, sob o argumento de proteger a indústria nacional e combater o déficit comercial. A possibilidade de alterar as alíquotas conforme a posição dos países em relação às exigências estadunidenses evidencia seu caráter coercitivo (Bastos; Leite, 2025).

No Brasil, Washington aplicou tarifas de até 50% e exerceu pressão diplomática para influenciar decisões do Judiciário e a postura do governo brasileiro em relação à China (Ricupero, 2025; Aguirre Ernst, 2026). Na Colômbia, divergências com o governo de Gustavo Petro sobre a política antidrogas e a recusa inicial ao uso de voos militares para deportação de cidadãos colombianos foram seguidas pela imposição de tarifas de 25%. A Colômbia respondeu com medidas tarifárias recíprocas. Embora os países tenham acordado suspender a escalada, Petro buscou diversificar as parcerias comerciais, movimento que gerou preocupação em Washington e afetou a confiança na cooperação bilateral contra o narcotráfico (Silva; Gomes; Reis, 2026). Por outro lado, em 2025, os Estados Unidos ofereceram apoio financeiro à Argentina (*swap* cambial e crédito financeiro) condicionado declaradamente à manutenção das políticas do governo atual, que votou com Washington em 82% das resoluções da Assembleia Geral da ONU (EUA..., 2025b; Debre, 2026). Embora materializado por instrumentos econômicos, o apoio é classificado na dimensão político-diplomática por buscar consolidar o alinhamento argentino e demonstrar os benefícios dessa aproximação aos demais países da região.

Ainda na dimensão econômica, destaca-se a aproximação com o Chile para ampliar a participação estadunidense nas cadeias de minerais críticos e terras raras. Em 12 de março de 2026, os países assinaram uma declaração conjunta para estabelecer consultas sobre o tema e, em 20 de abril, firmaram um Memorando de Entendimento. O documento prevê investimentos, intercâmbio de experiências e desenvolvimento de capacidades em exploração, extração e processamento mineral, sem estabelecer obrigações vinculantes ou direitos preferenciais aos Estados Unidos (Chile, 2026).

Na dimensão político-diplomática, destaca-se a tentativa de reorganização dos alinhamentos regionais. Em março de 2026, ocorreu o encontro ‘Escudo das Américas’, realizado somente com a presença de lideranças latino-americanas alinhadas às políticas de Trump (Argentina, Bolívia, Equador, El Salvador, Paraguai, Panamá e demais países), com a proposta de aprofundar a cooperação em segurança, especificamente no combate ao

narcotráfico (US, 2026c). A ausência de Brasil, México e Colômbia reflete divergências entre seus governos e Washington, sobretudo quanto à classificação de organizações criminosas como terroristas, medida que poderia abrir precedentes para intervenções unilaterais. A iniciativa encontra respaldo na Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos, que prevê a projeção de poder no exterior e a ampliação de operações contra ameaças classificadas como "narcoterroristas" (United States, 2026f). Assim, entende-se que o encontro sinaliza uma tentativa de redefinição do equilíbrio político regional, buscando contornar arranjos multilaterais já existentes (como, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos – OEA) e privilegiando iniciativas protagonizadas pelos Estados Unidos (United States, 2026c).

Na dimensão securitária, concentram-se as manifestações mais diretas de poder adotadas pelo segundo governo Trump na América do Sul. A ampliação da presença militar na região, por meio de acordos como o firmado com o Paraguai em dezembro de 2025, que autoriza a entrada e circulação de tropas, equipamentos e pessoal, representa um avanço significativo na projeção de poder na região (United States, 2025a). Da mesma forma, a instalação de um escritório do FBI no Equador e a realização de operações militares conjuntas com o país indicam a crescente institucionalização da presença estadunidense na região.

Enquanto Paraguai e Equador ilustram a projeção de poder por meio do consentimento de governos alinhados, Venezuela e Brasil evidenciam o uso de ameaças sobre países não automaticamente alinhados. Desde o início do segundo governo Trump, Washington intensificou os esforços para enquadrar organizações criminosas sul-americanas como terroristas, associando o narcotráfico e o crime organizado transnacional a ameaças à segurança hemisférica (United States, 2025c).

Na Venezuela, a designação de estruturas vinculadas ao chamado "Cartel de los Soles" como organização terrorista foi utilizada como fundamento político para ampliar a pressão militar sobre o país, culminando em operações nas proximidades do território venezuelano e na captura do presidente Nicolás Maduro (United States, 2026e; Curtis, 2026). Após a operação, a então vice-presidente Delcy Rodríguez assumiu interinamente a presidência e o comando do Ministério do Petróleo. A reforma da Lei de Hidrocarbonetos revogou a nacionalização de 1976 e abriu o mercado petrolífero a empresas estrangeiras, enquanto parte do petróleo antes destinado a Cuba passou a ser direcionada aos Estados Unidos (Alonso, 2026). Washington garantiu, assim, acesso a uma fonte relevante de recursos energéticos. Nesse contexto, o enquadramento de organizações criminosas como terroristas funciona como instrumento

discursivo para justificar operações que ultrapassam fronteiras nacionais (United States, 2025c; 2026d).

No caso brasileiro, a atuação estadunidense combina diferentes dimensões e revela um padrão de pressão crescente. Além das negociações iniciadas em 2025 em torno das sanções econômicas impostas ao Brasil após a cúpula do BRICS (na qual o grupo se comprometeu a buscar alternativas ao padrão dólar), o Secretário de Estado Marco Rubio designou, em 28 de maio de 2026, com entrada em vigor em 5 de junho de 2026, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) como Terroristas Globais Especialmente Designados (SDGTs) e anunciou a intenção de classificá-los como Organizações Terroristas Estrangeiras (FTOs) (United States, 2026b; 2026a). A administração Trump considera que a rede internacional de tráfico de drogas das duas organizações ameaça a segurança do Brasil, da América do Sul e dos próprios Estados Unidos (United States, 2026b). Essa justificativa reproduz elementos discursivos que antecederam a intervenção militar na Venezuela e reforça a lógica de ameaça direcionada a um país que não adota alinhamento automático, especialmente diante da posição brasileira em defesa da soberania nacional nesses assuntos (Peduzzi; Laboissière, 2026).

2.3 A TIPOLOGIA PROPOSTA E O ÍNDICE DE COERÇÃO DAS AÇÕES ESTADUNIDENSES

Após classificar as atuações estadunidenses nas dimensões de poder propostas e ordená-las em linha cronológica, foi possível iniciar a análise empírica sobre a tendência de atuação dos Estados Unidos ao longo do tempo. Percebe-se uma atuação não linear, indicando tendência de efetivação da lógica de incentivo e ameaça, pois, após ações de maior coerção, parecem ser necessárias ações de menor coerção. Para que fosse possível verificar essa tendência, construiu-se um índice de coerção como instrumento analítico inicial. Futuras pesquisas se focarão no aprimoramento desta ferramenta (especialmente nas mensurações de seus indicadores). A racionalidade por trás do índice é permitir identificar, em um processo de tomada de decisão, as possíveis ações dos Estados Unidos caso a decisão seja interpretada como uma medida que não garante a Washington acesso a recursos ou que permite o aumento da presença chinesa na região.

O índice é composto por dois indicadores: (i) o alinhamento do Estado-alvo, de modo que ações dirigidas a Estados alinhados tendem a ocupar níveis mais baixos e as dirigidas a não alinhados, níveis mais altos; e (ii) a reversibilidade da ação, segundo a qual quanto mais custoso,

política ou economicamente, for desfazer a medida, mais elevado é o nível. O primeiro indicador define se a ação se situa nas faixas superiores ou inferiores da escala, e o segundo determina sua posição exata.

Diante da ausência de consenso na literatura realista sobre o conceito de alinhamento, adota-se a distinção de Wilkins (2012) entre alianças (centradas na dimensão securitária e em compromissos formais) e alinhamentos, que abrangem diferentes dimensões de poder e podem ocorrer também por aproximações informais. Assim, alinhamento é entendido como o conjunto de expectativas e práticas de apoio mútuo, formais ou informais, entre Estados em diferentes setores. Como o objetivo deste trabalho não é analisar a política externa dos países sul-americanos, mas apenas identificar preliminarmente sua posição em relação aos Estados Unidos, adota-se uma classificação simplificada: alinhado ou não alinhado.

O indicador de reversibilidade fundamenta-se na lógica de compromisso e irrevogabilidade de Schelling (1960). Refere-se à capacidade do Estado coercitivo de suspender, retirar ou desfazer uma medida, considerando os custos de implementação e retirada, a permanência de seus efeitos e as dependências geradas no Estado-alvo. A reversibilidade é central para a coerção porque condiciona sua lógica de barganha. Medidas mais reversíveis permitem calibrar a pressão e encerrá-la mediante concessões; as menos reversíveis podem conferir maior credibilidade à ameaça, ao elevar o comprometimento do Estado coercitivo com o curso de ação adotado (Schelling, 1960). Os critérios utilizados na construção do índice estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Critérios de classificação do índice qualitativo de coerção, por faixa (continua)

Faixa	Critérios de classificação
Baixo	Alinhamento: alinhado Reversibilidade da ação: custo baixo de implementação, efeitos que persistem por pouco tempo após a retirada e pouca criação de dependência no alvo. Ex.: entendimentos econômicos iniciais, sanções políticas. Começam a afetar as margens de manobra diplomáticas do alvo, mas não as restringem.
Médio	Alinhamento: alinhado Reversibilidade da ação: custo médio de implementação, efeitos que persistem por médio prazo após a retirada e criação de dependência média no alvo. Ex.: sanções econômicas tarifárias e não tarifárias (afetam simultaneamente comércio, orçamento de defesa e autonomia tecnológica), reorganização de

Faixa	Critérios de classificação
	alinhamentos (novas instituições ou presença securitária institucionalizada). Restringem a autonomia do alvo, sem necessariamente impactar a sua soberania.
Alto	Alinhamento: não alinhado Reversibilidade da ação: custo médio de implementação, efeitos que persistem por longo prazo após a retirada e criação de dependência alta no alvo. Ex.: sanções econômicas inesperadas e elevadas; alianças militares. Criam capacidade de intervenção futura e podem reduzir a soberania do alvo a longo prazo.
Máximo	Alinhamento: não alinhado Reversibilidade da ação: custo alto de implementação, efeitos que persistem por longo prazo após a retirada e criação de dependência alta no alvo. Ex.: intervenção militar direta. Violação da soberania estatal. Elimina completamente o espaço de barganha diplomática para o alvo e a capacidade de reversão.

Fonte: Elaboração própria com base em Wilkins (2012) e Schelling (1960).

Aplicou-se, então, no Quadro 2 abaixo, o índice às ações estadunidenses na América do Sul, organizadas pelas suas dimensões e ordem cronológica.

Quadro 2 – Classificação das ações dos Estados Unidos na América do Sul por dimensão, período e índice qualitativo (continua)

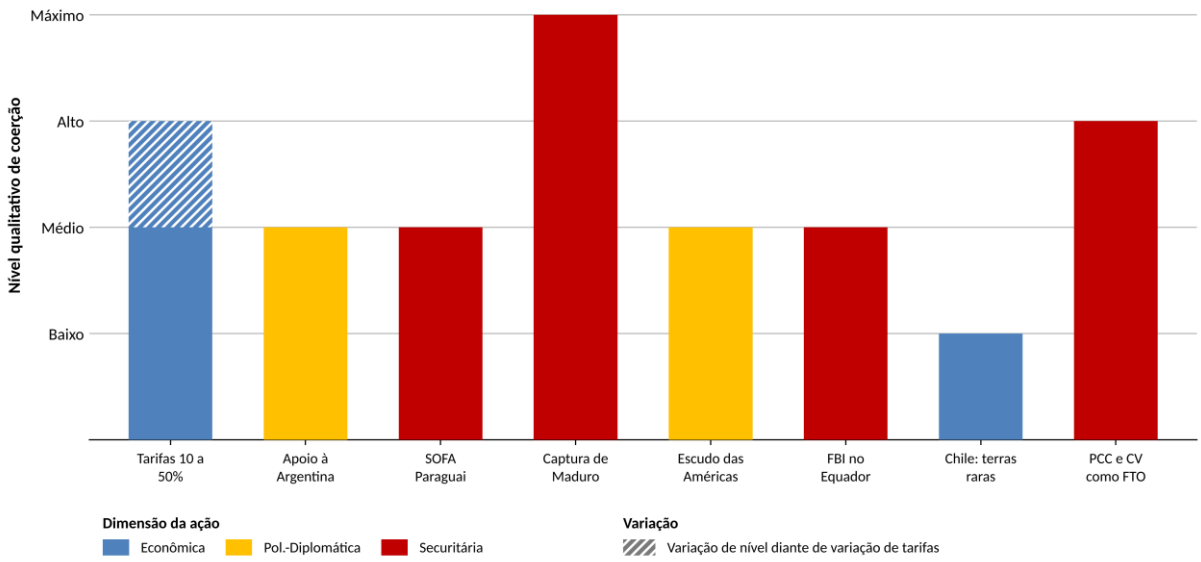
Ação	Dimensão	Período	Índice de coerção	Critério de classificação
Imposição de tarifas de 10 a 50%	Econômica	fev. – ago. 2025	Médio-alto	Coerção econômica que afeta a balança comercial, o orçamento de defesa e a capacidade de importação de insumos. O Estado-alvo pode contornar os impactos buscando novos parceiros, mas isso requer médio ou longo prazo, dependendo da intensidade.
Apoio financeiro à Argentina condicionado ao alinhamento político	Pol.-Diplomática	mar.– out. 2025	Médio	Recompensa seletiva que sinaliza a hierarquia de parceiros, mas cria dependência a médio prazo.

Ação	Dimensão	Período	Índice de coerção	Critério de classificação
Acordo do Estatuto das Forças (SOFA) com o Paraguai	Securitária	dez. 2025	Médio	Acordo consentido, que regulamenta a presença temporária de civis e militares do Pentágono e de representantes de empresas norte-americanas no Paraguai e autoriza entrada de veículos, treinamento e exercícios militares. Cria dependência média, tornando os efeitos da retirada persistentes por médio prazo.
Captura do Presidente da Venezuela (Op. Absolute Resolve)	Securitária	jan. 2026	Máximo	Operação militar que capturou o presidente de território soberano e estabeleceu o precedente máximo de coerção hemisférica. Ação irreversível.
Escudo das Américas	Pol.-Diplomática	mar. 2026	Médio	Cúpula que reorganiza o alinhamento regional. Devido à característica securitária, a sua retirada gera efeitos que persistem por médio prazo.
Instalação do FBI e operações militares conjuntas no Equador	Securitária	mar. 2026	Médio	Troca de informações de inteligência e operações conjuntas próximas à Amazônia, voltadas ao combate ao crime organizado. Devido à característica securitária, a sua retirada gera efeitos que persistem por médio prazo.
Memorando com o Chile para exploração de terras raras	Econômica	abr. 2026	Baixo	Entendimento inicial para ampliar a participação estadunidense nas cadeias de suprimento de minerais críticos. Intenção política inicial, gera pouca dependência no alvo.
Designação do PCC e do CV como Organizações Terroristas Estrangeiras (FTOs)	Securitária	jun. 2026	Alto	Aplica ao caso brasileiro o enquadramento que, na Venezuela, precedeu o uso da força. Os efeitos podem persistir por longo prazo, e a medida abre margem para intervenção futura.

Fonte: Elaboração própria com base em Alonso (2026); Debre (2026); Ricupero (2025); Aguirre Ernst (2026); Chile (2026); León (2026); Curtis (2026); Schelling (1960); Silva; Gomes; Reis (2026); United States (2025a; 2025b; 2025c; 2026a; 2026c; 2026d; 2026e; 2026f); Wilkins (2012).

Por fim, organizaram-se todos os dados de forma gráfica, para que fosse possível observar a tendência não linear de atuação dos Estados Unidos na América do Sul ao longo do recorte temporal escolhido.

Gráfico 1 – Tendência de atuação dos Estados Unidos na América do Sul durante o segundo governo Trump (jan. 2025 – jun. 2026): distribuição por dimensão, ordem cronológica e índice de coerção



Fonte: Elaboração própria com base em Alonso (2026); Debre (2026); Ricupero (2025); Aguirre Ernst (2026); Chile (2026); León (2026); Curtis (2026); Schelling (1960); Silva; Gomes; Reis (2026); United States (2025a; 2025b; 2025c; 2026a; 2026c; 2026d; 2026e; 2026f); Wilkins (2012).

Assim, a dinâmica observada reforça o caráter multidimensional e não linear da atuação estadunidense, cuja intensidade tende a aumentar diante da ausência de alinhamento dos países sul-americanos. Esse padrão é compatível com a lógica declarada em seus documentos de recompensa e ameaça voltada a garantir o acesso do país a recursos estratégicos e a restringi-los a potências rivais.

Identificada essa pressão sistêmica, torna-se necessário relacioná-la ao nível nacional. O indicador de reversibilidade do índice de coerção vincula-se à vulnerabilidade do Estado-alvo: quanto maior sua dependência de recursos externos e sua assimetria em relação à potência coercitiva, maior a possibilidade de persistência dos efeitos da coerção, mesmo após a suspensão da medida, e de condicionamento de seu alinhamento (Schelling, 1960; Walt, 1987). Essa dependência reduz sua margem de autonomia. É, pois, necessário examinar a origem dos recursos de poder brasileiros para identificar as possíveis implicações dessa dinâmica regional para o Fortalecimento do Poder Nacional (ED-1).

3 IMPACTOS DA LÓGICA DE ATUAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL PARA A ESTRATÉGIA DE DEFESA DO BRASIL

Para identificar os possíveis impactos da presença multidimensional estadunidense na América do Sul sobre a Estratégia de Defesa brasileira, é necessário analisar a percepção de ameaças do país e a origem de seus recursos materiais de poder. Isso porque a pressão estrutural chega aos Estados pela percepção de ameaças, a qual se coconstitui com os recursos materiais de poder disponíveis. Quanto maior a dependência do ambiente externo para acessá-los, maior a vulnerabilidade do Estado às pressões externas (Walt, 1987; Wilkins, 2012).

De acordo com a Política Nacional de Defesa (PND), a manutenção da Defesa Nacional ("proteção da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais diante de ameaças manifestas ou potenciais, predominantemente externas") ocorre por meio de atitudes, medidas e ações empreendidas pelo Estado, de modo que as diferentes expressões do Poder Nacional estejam devidamente capacitadas para assegurar a consecução dos interesses nacionais (Brasil, 2025a). A PND identifica cinco expressões do Poder Nacional: econômica, militar, psicossocial, política e científico-tecnológica (Brasil, 2025a).

Nesse contexto, o Brasil não define ameaças predeterminadas como referência para sua política de defesa, mas estabelece uma condição permanente a ser alcançada e mantida. Adota, portanto, um planejamento baseado em capacidades, orientado por Objetivos Nacionais de Defesa (OND).

3.1 OBJETIVOS NACIONAIS DE DEFESA E BREVE ANÁLISE DOS RECURSOS MATERIAIS DE PODER

O Brasil declara oito Objetivos Nacionais de Defesa (OND), que serão alcançados por diferentes Estratégias de Defesa (ED), que, por sua vez, são compostas por Ações Estratégicas de Defesa (AED). Os oito ONDs declarados são (Brasil, 2025a):

1) Garantir a Soberania, o Patrimônio Nacional, a Integridade e a Inviolabilidade Territorial;
2) Assegurar a Capacidade de Defesa para Viabilizar o cumprimento da Destinação Constitucional das Forças Armadas;
3) Promover o Desenvolvimento Tecnológico e Produtivo na Área de Defesa;
4) Preservar a Coesão e a Unidade Nacionais;
5) Salvaguardar as Pessoas, os Bens, os Recursos e os Interesses Nacionais situados no Exterior;

6) Ampliar o envolvimento da Sociedade Brasileira nos Assuntos de Defesa Nacional;
7) Contribuir para a Estabilidade Regional e para a Paz e a Segurança Internacionais;
8) Contribuir para a Projeção do Brasil no Cenário Internacional e sua Inserção em Processos Decisórios Internacionais.

Da análise dos ONDs, evidencia-se a busca pelo aumento do poder efetivo e pela ampliação da projeção internacional. Nesse sentido, o Brasil adota uma postura orientada ao balanceamento interno, baseada no desenvolvimento de recursos e capacidades próprias (Reisdoerfer, 2025). Dessa orientação decorre a Estratégia de Defesa nº 1 (ED-1), "Fortalecimento do Poder Nacional" (Brasil, 2025a), definida pela Estratégia Nacional de Defesa (END) como o incremento dos meios disponíveis à Nação, incluindo infraestrutura e capital humano, e o aperfeiçoamento dos procedimentos de emprego das expressões do Poder Nacional, com ênfase na militar. A ED-1 é declarada como essencial ao alcance dos Objetivos Nacionais de Defesa nº 1 e nº 8 (Brasil, 2025a).

Sua implementação depende, contudo, da disponibilidade dos recursos materiais que a sustentam. Quando esses recursos dependem do exterior, a margem de atuação independente se reduz e o país pode ficar mais vulnerável a alinhamentos externos. Assim, após identificar as prioridades declaradas pela defesa brasileira, cabe examinar os recursos materiais efetivamente disponíveis. A comparação entre essas duas dimensões permite identificar como a lógica de atuação de Washington, analisada na seção anterior, pode incidir sobre o Brasil.

Para analisar os recursos materiais de poder brasileiros, utilizam-se os indicadores de poder agregado apresentados por Walt (1987) em sua Teoria da Balança de Ameaças: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Esses elementos compõem a capacidade de resposta dos Estados a ameaças e condicionam sua vulnerabilidade às pressões internacionais. Enquanto Walt os trata como indicadores de poder latente, a PND os relaciona às expressões já efetivas do Poder Nacional: econômica, militar, psicossocial, política e científico-tecnológica (Brasil, 2025a). Considerando a necessidade de distinguir a disponibilidade de recursos da capacidade de convertê-los em poder efetivo, esta pesquisa combina as duas abordagens e organiza a análise em três eixos: (i) economia, que reúne capacidade industrial e população e representa a fonte de recursos financeiros; (ii) energia, insumo necessário à conversão de recursos latentes em capacidades civis e militares; e (iii) tecnologia militar, que compreende a aplicação dos recursos tecnológicos à defesa.

No eixo econômico, o comércio exterior brasileiro correspondeu a 35% do PIB em 2025, proporção próxima à da China (38%) e superior à dos Estados Unidos (25%), indicando que o Brasil não é excessivamente dependente do meio internacional. A China foi a principal parceira comercial do Brasil, responsável por 25,5% das importações e 28,7% das exportações, seguida pelos Estados Unidos, com 16,1% e 10,8%, respectivamente (WorldBank, 2026; Brasil, 2026b). Em relação à entrada de divisas pelo Investimento Externo Direto (IED), os Estados Unidos foram a principal origem dos investimentos recebidos em 2024 (US$ 232,8 bilhões), seguidos por França (US$ 69,3 bilhões), Uruguai (US$ 58,4 bilhões) e China (US$ 40,3 bilhões) (BCB, 2025, p. 20). Os investimentos concentraram-se em serviços financeiros e atividades auxiliares (21,7%), extração de petróleo e gás (7,9%) e comércio (7,4%) (BCB, 2025, p. 23).

Embora seja necessário aprofundar a análise sobre o setor de destino final desses investimentos e sobre a capacidade nacional de apropriá-los, há indícios de que sejam insuficientes para o desenvolvimento tecnológico e industrial do país. A participação da indústria de transformação no PIB foi de 10,8% em 2024, o que sugere um esforço ainda insuficiente para construir uma indústria com autonomia tecnológica (IEDI, 2025). Assim, o indicador econômico agregado revela a importância dos Estados Unidos, seguidos da China, como fonte de divisas e sinaliza dificuldades de conversão desses recursos em capacidade econômica e tecnológica própria.

No eixo energético, o Brasil apresenta posição relativamente favorável devido à abundância de recursos naturais. Em 2025, o país foi exportador líquido de energia, com dependência externa de –17%, matriz composta por 49,4% de fontes renováveis e saldo positivo de US$ 31,7 bilhões no comércio de petróleo e derivados (EPE, 2026). Essa condição, entretanto, não elimina vulnerabilidades. Como os preços do petróleo são definidos internacionalmente, oscilações nos mercados globais, inclusive decorrentes de conflitos e sanções, afetam os custos industriais e logísticos brasileiros, com possíveis reflexos no orçamento de defesa e na cadeia produtiva da Base Industrial de Defesa (BID) (Reisdoerfer, 2025). Entre 2016 e 2025, enquanto a produção de petróleo cresceu 49,7%, a capacidade de refino aumentou apenas 1,6%, contribuindo para o crescimento de 15,4% na importação líquida de derivados entre 2024 e 2025 (EPE, 2026; Brasil, 2025b).

Quanto aos minerais críticos e às terras raras, embora detenha a segunda maior reserva mundial, estimada entre 21% e 25% do total, o Brasil responde por apenas 0,15% a 1% da produção global e permanece concentrado na exportação de minério bruto ou concentrado, com participação limitada nas etapas de refino e fabricação de produtos de maior valor agregado

(Landgraf, 2024). O desafio do Brasil está, portanto, em internalizar a tecnologia de refino e transformação, evitando a dependência de potências com sistema produtivo consolidado, como China e Estados Unidos (Santos; Porto Junior, 2026). Isso exige desenvolver tecnologia nacional ou negociar sua transferência. O indicador energético reforça, assim, a tendência de gargalo tecnológico para converter poder latente em efetivo.

Por fim, o eixo tecnológico-militar permite avaliar as capacidades brasileiras por meio da Base Industrial de Defesa (BID) (Brasil, 2026a). Na Força Aérea Brasileira (FAB), destaca-se o programa F-39 Gripen com a empresa sueca Saab, que prevê transferência de tecnologia para a produção e utilização das aeronaves (Brasil, 2025a). Entretanto, o programa sofreu atrasos e aumento de 13% em seu valor, atribuído à falta de previsibilidade orçamentária. Ademais, o motor de origem estadunidense pode submeter o suporte e a eventual exportação das aeronaves à autorização de Washington (Saab, 2025). Essa vulnerabilidade tem precedente no caso do A-29 Super Tucano, cuja venda à Venezuela foi vetada pelos Estados Unidos, em 2006, devido à presença de componentes estadunidenses (Budeguer, 2026).

Na Marinha do Brasil (MB), os quatro submarinos convencionais da Classe Riachuelo integram programa desenvolvido em parceria com a França, que prevê transferência de tecnologia e suporte de manutenção pela Naval Group. Já o submarino nuclear Álvaro Alberto permanece na fase de concepção, com lançamento previsto para 2038. Condicionalidades técnicas impostas pela empresa francesa e demais fornecedores à transferência de tecnologia contribuíram para o aumento dos custos e atrasos do projeto (Ficher, 2026; Brasil, 2026a).

No Exército Brasileiro (EB), a manutenção dos blindados Leopard e Gepard é realizada pela subsidiária brasileira da franco-alemã KNDS, a KMW. Embora o Exército disponha de competência técnica para a manutenção, a tecnologia crítica permanece estrangeira, uma vez que empresas alemãs negaram o fornecimento das especificações técnicas dos componentes (Bastos Jr., 2026). Soma-se a essas dependências a utilização do sistema GPS estadunidense para o posicionamento de aeronaves e vetores militares (IISS, 2026).

A análise dos três indicadores agregados indica preliminarmente que o Brasil não apresenta vulnerabilidade quanto à disponibilidade de recursos materiais. O país não depende fortemente de divisas financeiras externas e dispõe de fontes energéticas e de uma BID relevante. Sua principal vulnerabilidade reside, contudo, na dificuldade de converter esses recursos em poder efetivo de forma autônoma e soberana, ampliando a necessidade de alinhamentos (Reisdoerfer, 2025). Essa lacuna constitui o principal mecanismo pelo qual a lógica de atuação de Washington na América do Sul pode produzir impactos sobre o Brasil.

3.2 POTENCIAIS IMPACTOS PARA A ESTRATÉGIA DE DEFESA DO BRASIL

Sendo o Brasil vulnerável ao alinhamento externo para a construção de capacidades, a atuação coercitiva multidimensional estadunidense na América do Sul pode impactar a ED-1 de Fortalecimento do Poder Nacional de três formas: na escolha de parceiros externos, no acesso aos recursos provenientes dessas parcerias e na destinação de recursos materiais nacionais ao mercado externo. Para sintetizar esses impactos, o Quadro 3 relaciona as ações estadunidenses identificadas na seção 2.2 aos seus efeitos potenciais sobre a ED-1, indicando, em cada caso, quais das suas oito Ações Estratégicas de Defesa (AED) – elencadas abaixo – são afetadas (Brasil, 2025a):

1) AED-1: Desenvolver os setores estratégicos de Defesa: nuclear, cibernético e espacial;
2) AED-2: Contribuir para o incremento do nível de segurança das infraestruturas críticas das seguintes áreas prioritárias: águas, biossegurança e bioproteção, comunicações, defesa, energia, finanças, governo digital, transporte e outras que venham a ser previstas em legislação;
3) AED-3: Aprimorar o Sistema Nacional de Mobilização;
4) AED-4: Coordenar, com os diversos órgãos setoriais da administração pública, o atendimento dos requisitos de infraestruturas de interesse da Defesa;
5) AED-5: Contribuir para o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Inteligência;
6) AED-6: Aprimorar a coordenação e cooperação dentro do Setor de Defesa e em nível interministerial;
7) AED-7: Aprimorar as atividades de geoinformação, cartografia, meteorologia e de aerolevantamento em apoio à Defesa Nacional;
8) AED-8: Aprimorar as capacidades de monitoramento, de controle e de apoio à decisão nas áreas de interesse estratégico.

Quadro 3 – Possíveis impactos da atuação estadunidense na América do Sul sobre a ED-1 (continua)

Atuação estadunidense	**Ação Estratégica de Defesa (AED) afetada**	**Potenciais impactos no Fortalecimento do Poder Nacional**
Imposição de tarifas de 10 a 50%	AED-1 AED-2 AED-4	Impacto sobre disponibilidade de divisas financeiras e previsibilidade financeira/orçamentária. A desconfiança levantada quanto à governança financeira do PIX, impacta também a credibilidade da infraestrutura financeira do país. Pode elevar os custos de desenvolvimento tecnológico e abalar a credibilidade do Brasil na busca por novos parceiros.
Apoio financeiro à Argentina condicionado ao alinhamento político	AED-1 AED-2 AED-7 AED-8	Argentina é o principal parceiro econômico regional brasileiro. Possui zona fronteiriça extensa e cooperação nuclear institucionalizada. Condicionar o alinhamento argentino às diretrizes políticas de Washington pode reduzir a probabilidade de parcerias regionais autônomas e o intercâmbio de informações, além de impactar a disponibilidade de divisas financeiras e a segurança das fronteiras brasileiras.
Acordo do Estatuto das Forças (SOFA) com o Paraguai	AED-2 AED-3 AED-8	O Acordo autoriza a presença militar de potência com grande assimetria de poder junto à fronteira brasileira. Exige do Brasil disponibilidade de recursos para acompanhar essa presença em áreas de interesse estratégico.
Captura do Presidente da Venezuela (Op. ABSOLUTE RESOLVE)	AED-1 AED-2 AED-3 AED-4 AED-5 AED-6 AED-8	A intervenção militar em um país fronteiriço torna necessárias a mobilização e a prontidão militar a fim de dissuadir o transbordamento da crise. Essa capacidade depende da disponibilidade orçamentária e financeira e do acesso a tecnologias militares, advindas majoritariamente dos Estados Unidos e de seus aliados.
Escudo das Américas	AED-5 AED-6	A coalizão de potência extrarregional com países fronteiriços contra o crime organizado pode produzir ingerência externa, isolamento político, assimetria informacional devido à

Atuação estadunidense	Ação Estratégica de Defesa (AED) afetada	Potenciais impactos no Fortalecimento do Poder Nacional
	AED-7 AED-8	cooperação de inteligência e fragilidade no monitoramento conjunto de fronteiras, além de abrir precedente para intervenções unilaterais devido à característica transnacional do objeto.
Instalação do FBI e operações militares conjuntas no Equador	AED-5 AED-6 AED-7 AED-8	A presença permanente de agências estadunidenses na região amazônica com o objetivo de combate ao tráfico de drogas materializa e intensifica os possíveis impactos da ação acima.
Memorando com o Chile para exploração de terras raras	AED-2 AED-4	Pode impactar na autonomia brasileira em buscar parceiros que transfiram tecnologia para a transformação dos minerais críticos. Pode impactar na propensão para o desenvolvimento regional conjunto dessas tecnologias. Todavia, se resultar em transferência tecnológica, pode gerar impactos positivos.
Designação do PCC e do CV como Organizações Terroristas Estrangeiras (FTOs)	AED-2 AED-3 AED-4 AED-5 AED-6 AED-8	Pode impactar a autonomia brasileira na execução de políticas de segurança pública, a segurança das fronteiras e a governança financeira (empresas e instituições ficam expostas a sanções estadunidenses devido à possível infiltração dos grupos nelas). Podem, assim, produzir-se fragilidade e perda de credibilidade das instituições nacionais. Ademais, articula narrativa que levou à intervenção militar na Venezuela, impactando a soberania do país.

Fonte: Elaboração própria com base em BBC News (2026); Camargo (2025); Carmini (2026); Chile (2026); US (2026f); FBI (2026); Galão (2026); Léon (2026); Martins da Mota (2025); United States; Paraguai (2026).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar os possíveis impactos da lógica de atuação estadunidense na América do Sul para a Estratégia de Defesa do Brasil nº 1 de Fortalecimento do Poder Nacional, durante o segundo governo Trump. Para isso, foram investigadas as diretrizes declaradas nos documentos norte-americanos e as ações implementadas na região,

relacionando-as aos recursos materiais de poder brasileiros. Propuseram-se uma tipologia e um índice qualitativo preliminares para identificar os instrumentos mobilizados, a lógica de atuação e o tratamento diferenciado dado pelos Estados Unidos a países alinhados e não alinhados. Embora passíveis de aprimoramento, ambos oferecem subsídios metodológicos e empíricos importantes para a ordenação das ações atuais e futuras de Washington.

Os resultados mostram que a atuação estadunidense na América do Sul articula múltiplas dimensões de poder para garantir o acesso a recursos e negá-los a adversários, como a China. A análise das ações entre janeiro de 2025 e junho de 2026 identifica um padrão não linear, baseado na coerção através da lógica de recompensa aos países alinhados e ameaça aos não alinhados. Nesse contexto, a intensificação das disputas com China e Rússia e a delimitação de zonas de influência podem ampliar a valorização estratégica das Américas por Washington e a pressão sobre o Brasil, gerando desafios à sua autonomia.

Identificou-se, ainda, que a narrativa de combate ao narcotráfico e ao terrorismo pode legitimar ações que extrapolam o campo securitário e alcançam dimensões econômicas e políticas, buscando aproximar o Brasil do eixo estadunidense. As tarifas unilaterais sobre os produtos brasileiros não se limitam a uma ação protecionista, mas também buscam restringir as relações brasileiras com a China em setores estratégicos.

A análise dos recursos de poder brasileiros demonstrou que, embora disponha de recursos importantes, o Brasil apresenta vulnerabilidade na capacidade de convertê-los autonomamente em poder efetivo. Esse cenário amplia sua dependência de alinhamentos externos e sua vulnerabilidade à coerção multidimensional estadunidense. Como consequência, o país pode enfrentar restrições ao acesso a recursos estratégicos e à escolha de parceiros, comprometendo a consolidação do Fortalecimento do Poder Nacional (ED-1) como instrumento para alcançar os Objetivos Nacionais de Defesa de "garantir a Soberania, o Patrimônio Nacional, a Integridade e a Inviolabilidade Territorial" e "contribuir para a Projeção brasileira no Cenário Internacional e sua Inserção em Processos Decisórios Internacionais" (Brasil, 2025a). Nesse cenário, o Brasil pode tornar-se mais vulnerável do ponto de vista defensivo e enfrentar dilemas quanto aos custos e benefícios do alinhamento com os Estados Unidos. Se ceder à pressão pelo desacoplamento de países-chave sem desenvolver capacidades próprias ou negociar transferências tecnológicas, poderá apenas substituir uma dependência por outra.

Assim, a ED-1, quando apoiada exclusivamente em Ações Estratégicas de Defesa unilaterais, tende a limitar a capacidade brasileira de negociação e barganha. Como alternativa,

a cooperação econômica, política e securitária sul-americana poderia reduzir vulnerabilidades, ampliando a reversibilidade das ações estadunidenses e fortalecendo o poder de barganha coletivo. Embora extrapole os limites deste estudo, essa possibilidade indica uma agenda relevante para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE ERNST, Mariano. **The 'Trump Corollary' in the US security strategy brings a new focus on Latin America – but it is a disordered plan**. London: Chatham House, 11 dez. 2025. Atualizado em: 13 jan. 2026. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/2025/12/trump-corollary-us-security-strategy-brings-new-focus-latin-america-it-disordered-plan.

ALONSO, Juan Francisco. 4 mudanças ocorridas na Venezuela desde a captura de Maduro. **BBC News Brasil**, [S. l.], 7 fev. 2026. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj9rkywz49no. Acesso em: 12 nov. 2026.

ART, Robert J.; CRONIN, Patrick M. (org.). **The United States and coercive diplomacy**. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2003.

BALDWIN, David A. **Economic statecraft**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Relatório de investimento direto 2025**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2025.

BASTOS, E.; LEITE, C. O tarifaço de Trump: organizando fatos e ideias. **Carta de Conjuntura**, [S. l.], n. 67, maio 2025.

BASTOS JR., Paulo Roberto. Exército tenta criar cadeia logística nacional para os Leopard após problemas de suprimentos com os alemães. **Tecnodefesa**, [S. l.], 21 ago. 2026. Disponível em: https://tecnodefesa.com.br/exercito-tenta-a-criar-uma-cadeia-logistica-nacional-para-os-leopard-apos-problemas-de-suprimentos-com-os-alemaes/. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2025a.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Resenha energética brasileira**: edição 2025. Brasília, DF: MME, 2025b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Catálogo de produtos da Base Industrial de Defesa do Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2026a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex Vis**. Brasília, DF: MDIC, 2026b.

BUDEGUER, Noel. EUA impediram o Brasil de vender 24 Super Tucano à Venezuela e expuseram uma dependência incômoda da Embraer, que precisava de autorização de Washington. **Sociedade Militar**, [S. l.], out. 2026. Disponível em: https://www.sociedademilitar.com.br/2026/10/eua-impediram-o-brasil-de-vender-24-super-tucano-a-venezuela-e-expuseram-uma-dependencia-incomoda-da-embraer-que-precisava-de-autorizacao-de-washington-nbd.html. Acesso em: 10 nov. 2026.

BUZAN, Barry. A new cold war? The case for a general concept. **International Politics**, [S. l.], v. 61, p. 239–257, 2024.

CAMARGO, Isadora. Acordo Milei-Trump ameaça presença brasileira na Argentina. **Valor Econômico**, [S. l.], 24 nov. 2025. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/11/24/acordo-milei-trump-ameaca-presenca-brasileira-na-argentina.ghtml. Acesso em: 10 nov. 2026.

CARMINI, Gilson Dantas. Brasil articula integração do Mercosul e Chile para criar uma cadeia regional de minerais críticos. **Prensa Mercosur**, [S. l.], 18 ago. 2026. Disponível em: https://prensamercosur.org/2026/08/18/brasil-articula-integracao-do-mercosul-e-chile-para-criar-uma-cadeia-regional-de-minerais-criticos/. Acesso em: 10 nov. 2026.

CHILE. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. **Gobierno de Chile firma acuerdos con Estados Unidos para fortalecer cooperación en minerales críticos y seguridad**. Santiago: Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 21 abr. 2026. Disponível em: https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2026/04/21/gobierno-de-chile-firma-acuerdos-con-estados-unidos-para-fortalecer-cooperaci%C3%B3n-en-minerales-cr%C3%ADticos-y-seguridad. Acesso em: 5 nov. 2026.

CURTIS, John. **The US capture of Nicolás Maduro**. London: House of Commons Library, 6 jan. 2026. (Research Briefing, CBP-10452). Disponível em: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10452/. Acesso em: 23 nov. 2026.

DAHL, Robert A. The concept of power. **Behavioral Science**, Ann Arbor, v. 2, n. 3, p. 201–215, 1957.

DEBRE, Isabel. US will make up to $7 billion in loans to help Trump ally Milei tap Argentina's oil and minerals. **ABC News**, [S. l.], 2026. Associated Press. Disponível em: https://abcnews.com/Business/wireStory/us-make-7-billion-loans-trump-ally-milei-136706842.

DYSON, Tom. **Neoclassical realism and defence reform in post-Cold War Europe**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Balanço energético nacional 2026**: relatório síntese. Rio de Janeiro: EPE, 2026.

EUA confirmam acordo de US$ 20 bilhões para ajudar Argentina de Milei. **G1**, [S. l.], 9 out. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/10/09/apoio-eua-argentina.ghtml. Acesso em: 23 nov. 2026.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION (FBI). **FBI opens permanent office in Ecuador**. Washington, DC: FBI, 19 mar. 2026. Disponível em: https://www.fbi.gov/news/stories/fbi-opens-permanent-office-in-ecuador.

FICHER, Alison. 3 submarinos, 4 fragatas, 714 blindados, Gripen, KC-390 e submarino nuclear: o que existe dentro do pacote militar de R$ 528 bilhões do Brasil. **Sociedade Militar**, [S. l.], set. 2026. Disponível em: https://www.sociedademilitar.com.br/2026/09/3-submarinos-4-fragatas-714-blindados-gripen-kc-390-e-submarino-nuclear-o-que-existe-dentro-do-pacote-militar-de-r-528-bilhoes-do-brasil-afch.html. Acesso em: 8 nov. 2026.

GALÃO, Fábio. Como a parceria entre Milei e Trump está isolando o governo Lula? **Gazeta do Povo**, Curitiba, 5 ago. 2026. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/como-a-parceria-entre-milei-e-trump-esta-isolando-o-governo-lula/. Acesso em: 8 nov. 2026.

GLASER, Charles L. Fear factor: how to know when you're in a security dilemma. **Foreign Affairs**, [S. l.], v. 103, n. 4, p. 122–128, jul./ago. 2024.

HERZ, Monica. Concepts of security in South America. **International Peacekeeping**, [S. l.], v. 17, n. 5, p. 598–612, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Indústria de transformação amplia fatia no PIB, mas juro alto deve tirar o fôlego em 2025, diz Iedi. **IEDI na Imprensa**, São Paulo, 28 mar. 2025. Disponível em: https://iedi.org.br/artigos/imprensa/2025/iedi_na_imprensa_20250328_industria_de_transformacao_amplia_fatia_no_pib_mas_juro_alto_deve_tirar_o_folego_em_2025_diz_iedi.html. Acesso em: 16 nov. 2026.

LANDGRAF, Fernando José Gomes. Quem quer comprar terras raras? **Valor Econômico**, São Paulo, 13 set. 2024. Disponível em: https://valor.globo.com/opiniao/coluna/quem-quer-comprar-terras-raras.ghtml. Acesso em: 23 nov. 2026.

LEÓN, Lucas Pordeus. Escudo das Américas usa cartéis para barrar China, dizem especialistas. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 24 set. 2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2026-09/escudo-das-americas-usa-carteis-para-barrar-china-dizem-especialistas. Acesso em: 8 nov. 2026.

MARTINS DA MOTA, Rui. **Crise EUA–Venezuela de 2025**: guerra furtiva e a reconfiguração da segurança hemisférica. [S. l.]: Escola Superior de Guerra, 2025.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The case for offshore balancing: a superior U.S. grand strategy. **Foreign Affairs**, [S. l.], v. 95, n. 4, p. 70–83, jul./ago. 2016.

PEDUZZI, Pedro; LABOISSIÈRE, Paula. "O Brasil não cabe no quintal de ninguém", diz Lula em discurso na ONU. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 22 set. 2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2026-09/o-brasil-nao-cabe-no-quintal-de-ninguem-diz-lula-na-onu. Acesso em: 6 nov. 2026.

REISDOERFER, Bruna Rohr. Os recursos materiais de poder como condicionantes de ação do Brasil frente à dinâmica das grandes potências. **Análise Estratégica**, [S. l.], v. 36, n. 1, 2025.

RICUPERO, Rubens. Brasil e Estados Unidos em rumo de colisão? **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 17–31, out./dez. 2025.

RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W.; LOBELL, Steven E. **Neoclassical realist theory of international politics**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SAAB. **Transferência de tecnologia**: Programa Gripen. [S. l.]: Saab, 2025. Folheto.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino; PÔRTO JUNIOR, Francisco Gilson Rebouças. Mineração Brasil-China: geopolítica dos minerais críticos, terras raras e os desafios para a verticalização industrial. **Campos Neutrais: Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, Rio Grande, RS, v. 8, n. 2, p. 144–167, 2026. DOI: 10.63595/rcn.v8i2.21427. Disponível em: https://periodicos.furg.br/cn/article/view/21427. Acesso em: 23 nov. 2026.

SCHELLING, Thomas C. **The strategy of conflict**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

SILVA, Bruno Alcebino da; GOMES, Giovanna; REIS, Júlia Almeida. **Tarifas e a integração na América Latina em risco**. [S. l.]: Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 23 abr. 2026.

TALIAFERRO, Jeffrey W. State building for future wars: neoclassical realism and the resource-extractive state. **Security Studies**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 464–495, 2006.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The military balance 2026**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London: Routledge; IISS, 2026.

TRUMP anuncia nova tarifa global de 15%, após decisão que derrubou taxação anterior. **BBC News Brasil**, [S. l.], 21 fev. 2026. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy4wey9wrd0o. Acesso em: 23 nov. 2026.

UCHOA, Pablo. The 'Donroe doctrine': Maduro is the guinea pig for Donald Trump's new world order. **The Conversation**, London, 6 jan. 2026. Disponível em: https://theconversation.com/the-donroe-doctrine-maduro-is-the-guinea-pig-for-donald-trumps-new-world-order-272687.

UNITED STATES. Department of State. **Secretary of State Marco Rubio and Paraguayan Foreign Minister Rubén Ramírez Lezcano at the United States-Paraguay Status of Forces Agreement signing ceremony**. Washington, DC: Department of State, 16 dez. 2025a. Disponível em: https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/12/secretary-of-state-marco-rubio-and-paraguayan-foreign-minister-ruben-ramirez-lezcano-at-the-united-states-paraguay-status-of-forces-agreement-signing-ceremony/.

UNITED STATES. Department of State. **Voting practices in the United Nations, 2024**. Washington, DC: Department of State, 11 jul. 2025b.

UNITED STATES. The White House. **National security strategy of the United States of America**. Washington, DC: The White House, dez. 2025c.

UNITED STATES. Department of State. Foreign Terrorist Organization Designation of Primeiro Comando da Capital and Comando Vermelho. Public Notice 13030. **Federal Register**, Washington, DC, 5 jun. 2026a. Disponível em: https://public-inspection.federalregister.gov/2026-11323.pdf. Acesso em: 4 nov. 2026.

UNITED STATES. Department of State. **Terrorist designation of Comando Vermelho and Primeiro Comando da Capital**. Washington, DC: Department of State, 28 maio 2026b.

UNITED STATES. Department of State. **The United States to host the Shield of the Americas Summit**. Washington, DC: Department of State, 6 mar. 2026c. Disponível em: https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesman/2026/03/the-united-states-to-host-the-shield-of-the-americas-summit/. Acesso em: 27 set. 2026.

UNITED STATES. Department of War. **National defense strategy**. Washington, DC: Department of War, 23 jan. 2026d.

UNITED STATES. The White House. **United States counterterrorism strategy 2026**. Washington, DC: The White House, maio 2026e.

UNITED STATES. US Mission Brazil. **Presidente Trump determina ação da USTR sob a Seção 301 em resposta aos atos, políticas e práticas irrazoáveis do Brasil**. Brasília, DF: US Mission Brazil, 16 jul. 2026f.

UNITED STATES; PARAGUAI. **Status of Forces Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Paraguay**. Washington, DC: Department of State, 2026. Assinado em 15 dez. 2025. Entrada em vigor em 17 mar. 2026.

WALT, Stephen M. **The origins of alliances**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

WARD, Jasper; VOLCOVICI, Valerie. Trump withdraws US from dozens of international and UN entities. **Reuters**, Washington, DC, 7 jan. 2026.

WILKINS, Thomas S. 'Alignment', not 'alliance' – the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, [S. l.], v. 38, n. 1, p. 53–76, 2012. DOI: 10.1017/S0260210511000209.

WORLD BANK. **Trade (% of GDP): Brazil, United States**. Washington, DC: World Bank, 2026. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR.

DECLARAÇÃO SOBRE O USO DE FERRAMENTAS DE IA

Uso para tradução e aprimoramento linguístico: as autoras declaram que utilizaram a ferramenta OpenIA-ChatGPT exclusivamente como apoio para revisão linguística, correção gramatical, aprimoramento da clareza textual e para tradução da seção ‘resumo’ do manuscrito. O conteúdo científico, as fontes, as análises, as interpretações e as conclusões foram integralmente elaborados, conferidos e validados pelas autoras.

As externalidades da expansão da OTAN para o conflito russo-ucraniano (1989-2022): uma análise sob a lente do Estado do Conhecimento

The externalities of NATO expansion on the Russo-Ukrainian conflict (1989-2022): an analysis through the lens of the State of Knowledge

Las externalidades de la expansión de la OTAN en el conflicto ruso-ucraniano (1989-2022): un análisis desde la perspectiva del Estado del Conocimiento

Les externalités de l'expansion de l'OTAN sur le conflit russo-ukrainien (1989-2022) : une analyse à travers le prisme de l'État des Connaissances

Data da submissão: 30 de setembro de 2026 **Data da aprovação:** 28 de outubro de 2026

*Marcos Alexander Valle de Moura**
*Cintiene Sandes Monfredo Mendes***

Resumo

Este artigo examina como as obras de um corpus delimitado da produção acadêmica interpretam as externalidades político-estratégicas da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte e sua relação com o conflito russo-ucraniano. O recorte histórico compreende a reorganização europeia iniciada em 1989 e os antecedentes da invasão russa de 24 de fevereiro de 2022. Adota-se o Estado do Conhecimento para organizar 29 obras, publicadas entre 2006 e 2025, reunidas por levantamento bibliográfico. A síntese compara interpretações geopolíticas, identitárias, institucionais e jurídico-normativas, com apoio em uma cronologia da expansão. Os resultados identificam a expansão como componente relevante das interpretações sobre a deterioração da segurança europeia, mas mostram divergências sobre seu peso relativo, a capacidade de decisão dos países do Leste europeu e os objetivos russos. A leitura distingue

*Mestre em Segurança, Desenvolvimento e Defesa pela Escola Superior de Defesa (2026) e em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2012). Ex-Adido de Defesa na Rússia (2021-2023) e ex-Assessor Militar do Ministério da Defesa.

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

adesão, parceria e expectativa de ingresso, além de separar antecedentes do conflito e efeitos posteriores da guerra. Conclui-se que a expansão constitui uma explicação relevante para o agravamento das percepções russas de ameaça, mas o corpus não permite estabelecer que ela tenha sido condição necessária ou suficiente para a invasão. As limitações das expressões de busca e dos registros de seleção impedem generalizar os resultados para toda a literatura. A contribuição consiste em explicitar divergências, limites de inferência e proposições para o aprofundamento da pesquisa.

Palavras-chave: expansão da OTAN; conflito russo-ucraniano; estado do conhecimento; segurança internacional; geopolítica.

Abstract

This article examines how the works comprising a delimited corpus of academic literature interpret the political-strategic externalities of the enlargement of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and their relationship with the Russo-Ukrainian conflict. The historical scope encompasses the reorganization of Europe beginning in 1989 and the events leading up to the Russian invasion of February 24, 2022. The study adopts the State of Knowledge approach to organize 29 works published between 2006 and 2025, identified through a bibliographic survey. The synthesis compares geopolitical, identity-related, institutional, and legal-normative interpretations, supported by a chronology of NATO enlargement. The findings identify NATO enlargement as a relevant component of explanations for the deterioration of European security, while revealing disagreements regarding its relative significance, the decision-making autonomy of Eastern European countries, and Russian objectives. The analysis distinguishes between membership, partnership, and prospects of accession, while also differentiating the antecedents of the conflict from the subsequent effects of the war. The article concludes that NATO enlargement provides a relevant explanation for the intensification of Russian threat perceptions; however, the corpus does not allow for establishing that enlargement was either a necessary or a sufficient condition for the invasion. Limitations in the search terms and selection records prevent the findings from being generalized to the entire body of academic literature. The study contributes by highlighting scholarly disagreements, limitations of inference, and propositions for further research.

Keywords: NATO enlargement; Russo-Ukrainian conflict; state of knowledge; international security; geopolitics.

Resumen

Este artículo examina cómo las obras de un corpus delimitado de la producción académica interpretan las externalidades político-estratégicas de la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y su relación con el conflicto ruso-ucraniano. El marco temporal abarca la reorganización europea iniciada en 1989 y los antecedentes de la invasión rusa del 24 de febrero de 2022. Se adopta el enfoque del estado del conocimiento para sistematizar 29 obras, publicadas entre 2006 y 2025, recopiladas mediante una búsqueda bibliográfica. La síntesis compara interpretaciones geopolíticas, identitarias, institucionales y jurídico-

normativas, apoyándose en una cronología de la ampliación. Los resultados identifican la ampliación como un componente relevante de las interpretaciones sobre el deterioro de la seguridad europea, pero revelan divergencias en cuanto a su peso relativo, la capacidad de decisión de los países de Europa del Este y los objetivos rusos. El análisis distingue entre adhesión, asociación y expectativa de ingreso, y diferencia los antecedentes del conflicto de los efectos posteriores de la guerra. Se concluye que la ampliación constituye una explicación relevante de la intensificación de las percepciones rusas de amenaza, aunque el corpus no permite establecer que haya sido una condición necesaria o suficiente para la invasión. Las limitaciones de las expresiones de búsqueda y de los registros del proceso de selección impiden generalizar los resultados al conjunto de la literatura. La contribución consiste en explicitar las divergencias, los límites de inferencia y las propuestas para profundizar en la investigación.

Palabras clave: ampliación de la OTAN; conflicto ruso-ucraniano; estado del conocimiento; seguridad internacional; geopolítica.

Résumé

Cet article examine la manière dont les travaux d'un corpus délimité de la production universitaire interprètent les externalités politico-stratégiques de l'élargissement de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et leur relation avec le conflit russo-ukrainien. Le cadre chronologique couvre la réorganisation européenne amorcée en 1989 et les antécédents de l'invasion russe du 24 février 2022. Une démarche d'état des connaissances est adoptée pour organiser et synthétiser 29 travaux, publiés entre 2006 et 2025 et réunis au moyen d'une recherche bibliographique. La synthèse compare les interprétations géopolitiques, identitaires, institutionnelles et juridico-normatives en s'appuyant sur une chronologie de l'élargissement. Les résultats font ressortir l'élargissement comme une composante importante des interprétations de la dégradation de la sécurité européenne, tout en révélant des divergences quant à son poids relatif, à la capacité de décision des pays d'Europe de l'Est et aux objectifs russes. L'analyse distingue l'adhésion, le partenariat et la perspective d'adhésion, ainsi que les antécédents du conflit et les effets ultérieurs de la guerre. Elle conclut que l'élargissement constitue un facteur explicatif pertinent de l'accentuation des perceptions russes de menace, sans que le corpus permette d'établir qu'il ait été une condition nécessaire ou suffisante de l'invasion. Les limites des expressions de recherche et de la documentation du processus de sélection empêchent de généraliser les résultats à l'ensemble de la littérature. La contribution consiste à expliciter les divergences, les limites de l'inférence et les pistes d'approfondissement de la recherche.

Mots-clés: élargissement de l'OTAN ; conflit russo-ukrainien ; état des connaissances ; sécurité internationale ; géopolitique.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a deterioração da segurança europeia constitui uma controvérsia relevante nas Relações Internacionais há décadas. O debate reúne interpretações sobre distribuição de poder, escolhas de alinhamento, transformação institucional, identidades nacionais e uso da força. A crise na Ucrânia desde 2014 e a invasão russa de 24 de fevereiro de 2022 intensificaram essa controvérsia. Compreendê-la exige distinguir acontecimentos, percepções dos atores e explicações produzidas pela literatura.

Parte das interpretações atribui ao alargamento da OTAN um papel central na redução da influência russa e na formação de percepções de ameaça em Moscou. Outras destacam as escolhas dos países da Europa Central e Oriental, seus receios históricos e suas expectativas de proteção. Há também análises centradas na identidade, nas decisões da liderança russa e na busca de reconhecimento internacional. Esses fatores podem interagir, mas sua combinação não demonstra uma sequência inevitável de acontecimentos até a guerra.

Diante desse quadro, a pergunta proposta pelo artigo é: como a produção acadêmica inventariada interpreta as externalidades político-estratégicas da expansão da OTAN na escalada do conflito russo-ucraniano entre 1989 e 2022, e em quais mecanismos e explicações concorrentes essas interpretações se apoiam? O foco é comparar argumentos, identificar seus limites e formular proposições a partir de um inventário delimitado. Não se pretende estimar o efeito causal líquido de cada variável ou representar exaustivamente a literatura mundial.

Neste texto, externalidades designam efeitos atribuídos à política de alargamento sobre atores externos à Aliança euro-atlântica e sobre suas relações: alterações de percepções de ameaça, reorientações estratégicas e erosão da confiança. Trata-se de uma definição operacional político-estratégica, não de aplicação estrita da teoria econômica das externalidades. Portanto, a interpretação russa de cerco, o objetivo declarado da OTAN de ampliar a estabilidade europeia e o resultado observado nas relações entre os atores são questões distintas.

A premissa orientadora é que o alargamento da OTAN contribuiu para agravar percepções russas de ameaça e disputas sobre a arquitetura regional. Essa premissa é examinada à luz de outros fatores: decisões dos países que solicitaram ingresso, persistência institucional da Aliança, tensões identitárias e objetivos próprios da política externa russa. Entretanto, a orientação geopolítica delimita o problema, mas não constitui critério legítimo de seleção por concordância.

O recorte histórico proposto começa em 1989, marco da desagregação da ordem bipolar na Europa, e abrange a posterior dissolução da União Soviética, ocorrida em 1991. O limite principal é 24 de fevereiro de 2022, início da invasão russa. Nesse sentido, obras publicadas posteriormente podem analisar retrospectivamente esse período; contudo, seus dados sobre efeitos posteriores não são utilizados como causas antecedentes.

O estudo tem escopo político-estratégico e não pretende mensurar gastos militares, produção industrial de defesa, deslocamentos populacionais ou alterações emográficas. A segurança energética e os efeitos sociais são examinados para distinguir consequências da expansão euro-atlântica e da guerra. Essa delimitação preserva a pergunta central e define quais efeitos podem ser discutidos com base no *corpus* de análise.

A contribuição do Estado do Conhecimento consiste em organizar a produção selecionada e comparar suas interpretações sobre o problema. O percurso compreende a Bibliografia Anotada, correspondente ao registro inicial das obras; a Bibliografia Sistematizada, que delimita e organiza o *corpus* de análise; a Bibliografia Categorizada, que reúne os trabalhos em eixos de análise; e a Bibliografia Propositiva, que apresenta as contribuições e questões resultantes da comparação (Morosini; Nascimento; Nez, 2021). Essas etapas orientam a metodologia da Seção 2, a análise temática da Seção 4 e a síntese da Seção 5. A Seção 3 oferece a contextualização histórica necessária à leitura das interpretações acadêmicas.

2 MÉTODO E DELIMITAÇÃO DO INVENTÁRIO

2.1 ADEQUAÇÃO DO ESTADO DO CONHECIMENTO

O Estado do Conhecimento permite identificar, registrar, organizar e discutir uma parcela da produção acadêmica relativa a determinado problema (Morosini; Fernandes, 2014; Morosini; Kohls-Santos; Bittencourt, 2021). Sua aplicação justifica-se porque a unidade de análise é a interpretação acadêmica das relações entre expansão, ameaça e conflito. Entretanto, esse desenho não substitui uma investigação histórica independente nem o teste de mecanismos causais com novas evidências primárias.

Durante a escolha de fontes de produção científica, as etapas de bibliografia anotada, sistematizada, categorizada e propositiva orientam a organização do material. Na primeira, registram-se identificação e argumento; na segunda, comparam-se objeto, período e procedimento; na terceira, agrupam-se os mecanismos; na quarta, confrontam-se

convergências, divergências e lacunas (Morosini; Nascimento; Nez, 2021). O ganho metodológico depende da rastreabilidade dessas operações, não apenas da enumeração de seus nomes (Morosini; Kohls-Santos; Bittencourt, 2021).

Cabe ressaltar que a escolha dos descritores "causas do conflito russo-ucraniano" e "expansão da OTAN" deriva da pergunta de pesquisa e orienta a organização inicial do levantamento. Assim sendo, para construir a Bibliografia Categorizada, a análise se estrutura em cinco categorias: identidades e decisões dos países da região; geopolítica e percepções de ameaça; instituições e legitimidade; soberania, normas e justificação; e consequências da guerra. Esses eixos orientam a classificação das obras no Quadro 1 e a exposição posterior da Seção 4. A distinção entre antecedentes do conflito e consequências da guerra constitui um critério transversal de análise. Por isso, cada trabalho é identificado pelo eixo ao qual oferece sua principal contribuição nesta pesquisa, sem impedir sua utilização em outras partes da comparação.

2.2 CONSTRUÇÃO DOCUMENTAL DO LEVANTAMENTO

O levantamento da Bibliografia Anotada foi realizado entre 1º de abril e 12 de maio de 2025, utilizando três fontes de dados: Google Acadêmico, Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). As buscas foram conduzidas com as expressões exatas, em português, "Conflito Rússia-Ucrânia" e "Expansão da OTAN". Na seleção do material, foram excluídos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) de graduação, noticiário dos veículos de comunicação e trabalhos acadêmicos provenientes de fontes não reconhecidas. A aplicação desses critérios orientou a constituição do *corpus* de análise, conforme os registros quantitativos apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Bibliografia Anotada (continua)

DESCRITOR E SERVIÇO	RESULTADOS BRUTOS REGISTRADOS	TÍTULOS SELECIONADOS
Conflito Rússia-Ucrânia / Google Acadêmico	271	4
Conflito Rússia-Ucrânia / Capes	12	1
Conflito Rússia-Ucrânia / BDTD	6	1
Total Conflito Rússia-Ucrânia	**289**	**6**
Expansão da OTAN / Google Acadêmico	748	7

DESCRITOR E SERVIÇO	RESULTADOS BRUTOS REGISTRADOS	TÍTULOS SELECIONADOS
Expansão da OTAN / Capes	10	6
Expansão da OTAN / BDTD	12	5
Total Expansão da OTAN	**770**	**18**
Total geral	1.059	24

Fonte: Elaborada pelo autor.

O descritor "Conflito Rússia-Ucrânia" apresentou 289 resultados brutos registrados, dos quais foram selecionados seis títulos; a expressão "Expansão da OTAN" apresentou 770 resultados, com a seleção de 18 títulos. As listas nominais dos trabalhos selecionados permitem identificar um *corpus* de análise de 24 obras distintas, publicadas entre 2006 e 2025. O total de 1.059 corresponde à soma dos resultados brutos registrados nas diferentes fontes e expressões de busca, podendo incluir sobreposições.

2.3 SELEÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA BIBLIOGRAFIA SISTEMATIZADA

Na etapa da Bibliografia Sistematizada, foram considerados elegíveis livros, teses, dissertações e artigos publicados em periódicos e eventos acadêmicos. A seleção considerou a pertinência das obras ao problema de pesquisa, e não sua concordância com a premissa sobre a expansão da OTAN. O Quadro 1 apresenta as 29 obras do *corpus*: 24 selecionadas no levantamento original e cinco incorporadas na revisão posterior.

Quadro 1 – Bibliografia Sistematizada (continua)

	AUTORIA E ANO	TÍTULO	CATEGORIA
1	Felipe Nicolau Pimentel Alamino (2021)	Anexação da Crimeia: autodeterminação dos povos, agressão e secessão no Direito Internacional.	Soberania, normas e justificação
2	Vicente Giaccaglini Ferraro Junior (2022)	A guerra na Ucrânia: Uma análise do conflito e seus impactos nas sociedades russa e ucraniana.	Identidades e decisões dos países da região
3	Cristiane Lebelem; Rafael Duarte Villa (2022)	A guerra russo-ucraniana: impactos sobre a segurança regional e internacional.	Consequências da guerra
4	Marcus Vinicius Castro Faria; Vinicius de Luna Chagas Costa (2022)	O que podemos aprender sobre geopolítica com a invasão da Rússia na Ucrânia.	Consequências da guerra

	AUTORIA E ANO	TÍTULO	CATEGORIA
5	Emerson Luis de Araújo Pângaro; Leandro Leite de Almeida; Felipe Pereira Barbosa (2023)	Uma análise da resposta do ocidente à invasão russa da Ucrânia sob o prisma da trindade da guerra de Clausewitz.	Consequências da guerra
6	Tatiana de Souza Leite Garcia; Danúbia Caroline Barbosa de Mesquita; Victor Madeira de Souza (2025)	O conflito Rússia-Ucrânia e a (in)segurança energética na Alemanha.	Consequências da guerra
7	Denis Matoszko Fortes (2017)	A Federação Russa e a crise ucraniana de 2013-2014: entre o jogo das potências e as disputas históricas no "exterior próximo".	Identidades e decisões dos países da região
8	Danilo Rogerio de Sousa (2019)	A contenção da Rússia: geopolítica, estaticídio e astropolítica.	Geopolítica e percepções de ameaça
9	Boris Perius Zabolotsky (2019)	As faces do "outro": a representação da diferença russa nos discursos da OTAN no pós-Guerra Fria.	Instituições e legitimidade
10	Luiza Nunes Corrêa (2021)	A Rússia frente às pressões ocidentais no século XXI: os casos da Geórgia, da Ucrânia e da Síria.	Geopolítica e percepções de ameaça
11	Larissa Caroline Souza da Silva (2022)	A securitização da anexação da Crimeia e os interesses da Federação Russa no espaço pós-soviético.	Soberania, normas e justificação
12	Fabiano Mielniczuk (2006)	Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS.	Identidades e decisões dos países da região
13	Fred Leite Siqueira Campos; Iuri Endo Lobo; Beatriz Marcondes de Azevedo (2018)	O ocidente como responsável pelas crises da Ucrânia e da Geórgia.	Geopolítica e percepções de ameaça
14	Italo Barreto Poty (2019)	A Ucrânia independente após o fim da Guerra Fria: uma análise geopolítica (1991-2010).	Identidades e decisões dos países da região
15	Caio Bugiato (2023)	A Guerra na Ucrânia sob a ótica das Teorias de Relações Internacionais: discussão sobre causas e caráter da guerra.	Soberania, normas e justificação
16	Antonio Marcos Roseira (2023)	O mundo tripolar - geopolítica russa no século XXI e a nova ordem internacional.	Geopolítica e percepções de ameaça
17	Angelo Segrillo (2024)	A expansão da Otan e a Rússia: desvelando uma "unlove story" do pós-Guerra Fria à luz de fontes primárias.	Geopolítica e percepções de ameaça
18	Juliana Bertazzo (2010)	Atuação da OTAN no pós-Guerra Fria: implicações para a segurança internacional e para a ONU.	Instituições e legitimidade
19	Luana Margarete Geiger (2014)	Integração Euro-Atlântica: a Política Externa Norte-americana para o Leste Europeu no Pós-Guerra Fria.	Identidades e decisões dos países da região
20	Diego Pautasso (2014)	Da política de contenção à reemergência: a Rússia volta ao tabuleiro.	Geopolítica e percepções de ameaça
21	Alexander Zhebit (2019)	Sobre a história da política externa da Rússia: o "paradigma" de Primakov.	Geopolítica e percepções de ameaça

	AUTORIA E ANO	TÍTULO	CATEGORIA
22	Edu Silvestre de Albuquerque (2022)	Cinco interesses ocultados por Moscou (e pela crítica Ocidental) na Guerra da Ucrânia.	Geopolítica e percepções de ameaça
23	Fabiano Mielniczuk (2022)	Rússia e Ucrânia: por uma alternativa à guerra que "não pode ser vencida".	Consequências da guerra
24	Felipe Loureiro (2022)	A Guerra na Ucrânia: significados e perspectivas.	Consequências da guerra
25	Fernanda Patrícia Silva Albuquerque (2025)	A política externa russa no século XXI (2000-2024): um estudo de caso do conflito russo-ucraniano.	Geopolítica e percepções de ameaça
26	Diogo Calazans Corrêa (2021)	Defesa (supra)nacional: uma análise comparada das políticas de defesa da União Europeia (UE) e da Rússia.	Instituições e legitimidade
27	Luis Francisco Calegari Cassarotti (2021)	Neorrevisionismo e manutenção da sociedade internacional: o papel da Rússia como grande potência na dinâmica de segurança contemporânea.	Instituições e legitimidade
28	Adriano França Fernandes (2025)	A nova diplomacia triangular e suas implicações para a Guerra na Ucrânia.	Geopolítica e percepções de ameaça
29	Alex da Motta Faria (2023)	Análise de medidas emergenciais e estruturais em resposta à crise energética decorrente do conflito da Rússia na Ucrânia e de elementos catalisadores para aceleração da transição energética europeia.	Consequências da guerra

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para construir a Bibliografia Categorizada e comparar as obras, distinguem-se cinco questões: qual explicação a obra propõe; quais evidências apresenta; que papel atribui à expansão euro-atlântica; quais explicações alternativas considera; e até onde seus argumentos permitem inferir causalidade. Além disso, segurança do Estado, reconhecimento internacional e sobrevivência do regime político são registrados como dimensões diferentes. Dessa forma, uma narrativa oficial sobre ameaça não é tratada automaticamente como demonstração da ameaça ou de seus efeitos.

O levantamento constitui um *corpus* de análise delimitado pelas fontes consultadas, pelos descritores de busca em português e pelos critérios de seleção adotados, sem pretensão de esgotar a literatura sobre o tema. A incorporação dos trabalhos indicados na revisão posterior ao levantamento amplia a diversidade do material considerado, mas não elimina os limites de cobertura das buscas originais. Essas condições são consideradas na interpretação dos resultados, evitando-se generalizar a distribuição dos argumentos encontrados para o conjunto da produção acadêmica.

3 A EXPANSÃO NO CONTEXTO DA ARQUITETURA DE SEGURANÇA EUROPEIA

Esta seção apresenta os marcos históricos utilizados para contextualizar a comparação da literatura. A cronologia não constitui uma etapa adicional do Estado do Conhecimento; oferece referências para distinguir os acontecimentos examinados, os períodos abordados pelas obras e as interpretações discutidas na Bibliografia Categorizada.

A expansão da OTAN ocorreu em diferentes etapas após o fim da Guerra Fria. A reunificação alemã, em 1990, estendeu a participação da Alemanha na Aliança ao território da antiga Alemanha Oriental. Nos anos seguintes, outros países do Leste Europeu ingressaram na organização, enquanto a Ucrânia permaneceu fora dela, apesar das discussões sobre sua possível adesão. Esses acontecimentos tiveram características e consequências distintas. Por isso, é necessário examiná-los em sua sequência histórica, considerando as condições e as decisões de cada momento, sem pressupor que todos conduzissem inevitavelmente à crise de 2014 ou à invasão russa de 2022.

Nesse período, a Aliança euro-atlântica e a Rússia também buscaram estabelecer formas de cooperação. Um exemplo foi a assinatura do Ato Fundador de 1997, que definiu compromissos de diálogo e colaboração entre as partes. Portanto, a ampliação da OTAN foi acompanhada por tentativas de entendimento com Moscou. Para compreender o agravamento posterior das tensões, é necessário considerar tanto essas iniciativas quanto os acontecimentos que enfraqueceram essa relação (OTAN; Federação Russa, 1997).

O Quadro 2 a seguir apresenta, em ordem cronológica, as etapas de ampliação da OTAN e outros acontecimentos importantes nas relações com a Rússia, entre 1990 e 2022. A primeira coluna informa o período; a segunda identifica o evento, distinguindo a entrada de novos membros, os acordos de cooperação e os episódios de crise; e a terceira descreve a interação com a Rússia, indicando os posicionamentos documentados de Moscou.

Quadro 2 – Alargamento e contexto das relações Ocidente-Rússia

PERÍODO	EVENTO	INTERAÇÃO COM A RÚSSIA
03OUT1990	Reunificação alemã	Resultado de negociação da reunificação; o debate sobre garantias deve distinguir seu alcance territorial e jurídico.”
27MAI1997	Ato Fundador OTAN-Rússia.	Criação de mecanismos de consulta e cooperação evidencia a tentativa de acomodação.
12MAR1999	Adesão de Polônia, Hungria e República Tcheca.	Negociação prévia com Yeltsin e oposição russa ao alargamento.

PERÍODO	EVENTO	INTERAÇÃO COM A RÚSSIA
29MAR2004	Adesão de Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia.	Entrada de três ex-repúblicas soviéticas. O discurso de Munique de 2007 registra crítica russa posterior.
03ABR2008	Bucareste anuncia futura adesão de Ucrânia e Geórgia.	Expectativa política distinta da condição de membro, pois tal promessa não equivale a adesão nem prova causal autossuficiente.
01ABR2009	Adesão de Albânia e Croácia.	Alargamento balcânico. O material examinado não individualiza uma reação russa causada por essas duas adesões.
2014	Anexação da Crimeia e fase armada no leste da Ucrânia.	Suspensão da cooperação prática OTAN-Rússia no contexto da crise.
05JUN2017	Adesão de Montenegro.	Não há reação russa individualizada e documentada neste inventário.
27MAR2020	Adesão da Macedônia do Norte.	Não há reação russa individualizada e documentada neste inventário.
24FEV2022	Invasão russa na Ucrânia.	O pronunciamento russo apresenta justificativas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Após as ampliações da Aliança de 1999 e 2004, a declaração da Cúpula de Bucareste, em 2008, anunciou que Ucrânia e Geórgia se tornariam membros da OTAN, sem estabelecer uma data para o ingresso desses países (OTAN, 2008). O anúncio estabeleceu uma perspectiva de adesão futura, mas não tornou os dois países membros da Aliança. Essa diferença é importante para compreender as tensões com a Rússia: a perspectiva de novas adesões passou a integrar a disputa sobre a segurança europeia, embora os dois países permanecessem fora da organização. No caso ucraniano, essa situação persistia quando a Rússia iniciou a invasão em 24 de fevereiro de 2022: havia uma perspectiva de ingresso, mas a Ucrânia não contava com as garantias de defesa coletiva asseguradas aos membros da OTAN (OTAN, 2024; Segrillo, 2024).

A entrada de Estônia, Letônia e Lituânia na OTAN, em 2004, ampliou a presença da Aliança junto às fronteiras russas. Nesse contexto, Putin criticou a expansão da organização e a concentração ocidental de poder internacional em seu discurso na Conferência de Segurança de Munique, em 2007. O pronunciamento tornou públicas as preocupações do governo russo com a segurança europeia e sua oposição a uma ordem internacional dominada por uma única potência (Putin, 2007).

4 BIBLIOGRAFIA CATEGORIZADA E ANÁLISE DAS INTERPRETAÇÕES

A Bibliografia Categorizada organiza a análise das 29 obras nas cinco categorias apresentadas na metodologia. Cada subseção compara as contribuições dos trabalhos nela mobilizados, identificando aproximações, diferenças e limites de interpretação. A classificação permite passar da apresentação individual das obras à discussão das relações entre seus argumentos.

4.1 IDENTIDADES E DECISÕES DOS PAÍSES DA REGIÃO

As relações entre Rússia, Ucrânia e os demais países do Leste Europeu não podem ser compreendidas apenas como uma disputa entre Moscou e Washington. Também envolvem a história desses países, suas identidades nacionais e suas decisões sobre segurança e parcerias internacionais. As obras reunidas neste eixo ajudam a explicar como esses elementos influenciaram a aproximação com as instituições ocidentais e as tensões com a Rússia.

Mielniczuk (2006) examina como as relações entre Rússia e Ucrânia após o fim da União Soviética contribuíram para que os dois países passassem a perceber um ao outro como inimigos. Nessa interpretação, a desconfiança não decorre simplesmente de diferenças culturais: ela se desenvolve nas disputas sobre soberania e segurança. O autor também mostra que a aproximação ucraniana com a OTAN assume significados diferentes para os dois países. Enquanto Kiev procura proteção diante de uma Rússia percebida como ameaçadora, Moscou interpreta essa aproximação como um risco aos seus interesses. Assim, uma mesma iniciativa pode ser entendida como proteção por um lado e como ameaça pelo outro.

Poty (2019) sustenta que as oscilações de alinhamento político da Ucrânia entre a Rússia e o Ocidente antecedem a crise de 2014 e devem ser compreendidas no processo histórico de formação do Estado ucraniano após a independência, sob forte influência de disputas geopolíticas globais.

Fortes (2017) argumenta que a crise de 2013-2014 na Ucrânia resulta da soma de divisões internas (políticas, étnicas e territoriais) com pressões internacionais, como a expansão da OTAN e o legado pós-soviético. Alinhado a Poty (2019), o autor defende que o conflito não se restringe a eventos imediatos, exigindo uma análise que conecte as tensões locais aos seus antecedentes históricos e à geopolítica global.

Geiger (2014) demonstra que a expansão da OTAN e da União Europeia (EU) no Leste Europeu não foi apenas uma imposição dos Estados Unidos, mas sim o resultado de uma

convergência de interesses com os próprios governos locais, que buscaram ativamente a aproximação ocidental e agiram como atores com autonomia e decisões próprias.

Ferraro (2022) argumenta que a guerra transforma identidades e que a proximidade cultural e linguística com a Rússia não garante apoio político a Moscou; pelo contrário, a violência do conflito pode enfraquecer esses laços e fortalecer a identidade ucraniana. O autor complementa Mielniczuk (2006), que estuda a desconfiança pós-soviética entre os Estados, ao demonstrar como a própria guerra aprofunda os distanciamentos sociais e altera os sentimentos de pertencimento.

Em conjunto, os cinco trabalhos mostram a importância de relacionar história, identidades e decisões políticas, embora enfatizem aspectos diferentes. Mielniczuk (2006) destaca a construção da desconfiança; Poty (2019), a trajetória geopolítica da Ucrânia independente; Fortes (2017), a relação entre disputas internas e internacionais; Geiger (2014), a aproximação dos países do Leste com as instituições ocidentais; e Ferraro (2022), as transformações provocadas pela guerra. A comparação indica que os vínculos históricos não determinam, por si só, o alinhamento dos países. Além disso, suas escolhas também dependem das experiências de conflito, das percepções de segurança e dos interesses políticos de cada momento.

4.2 GEOPOLÍTICA E PERCEPÇÕES RUSSAS DE AMEAÇA

Os trabalhos reunidos neste eixo examinam como a expansão da OTAN, as pressões ocidentais e a disputa por influência se relacionam com a política externa russa. Quanto ao tema, os autores oferecem explicações diferentes: alguns enfatizam a contenção da Rússia; outros destacam sua recuperação como potência, suas estratégias diplomáticas ou seus próprios interesses territoriais e econômicos. Essa comparação permite discutir tanto as ameaças percebidas por Moscou quanto seus objetivos.

Campos, Lobo e Azevedo (2018) utilizam o realismo ofensivo e a tese de John Mearsheimer para argumentar que as crises na Geórgia (2008) e na Ucrânia (2014) estão relacionadas às ações do Ocidente. Os autores sustentam que a aproximação ocidental com o entorno estratégico da Rússia gerou pressões externas que explicam e motivaram as reações e intervenções de Moscou em ambos os casos.

Sousa (2019) define a contenção da Rússia como um conjunto de iniciativas que limitam sua atuação internacional em três frentes: a expansão da OTAN, o enfraquecimento de seus

aliados e a competição estratégica espacial. O autor interpreta o alargamento da Aliança como parte de uma disputa global mais ampla por poder e influência, superando a visão restrita de mera adesão de novos membros.

Liza Nunes Corrêa (2021) analisa a atuação da Rússia diante das pressões ocidentais nos casos da Geórgia, Ucrânia e Síria, situando a crise ucraniana como parte de uma trajetória geopolítica mais abrangente. A comparação permite considerar as particularidades de cada crise e os objetivos dos atores envolvidos, evitando tratar os conflitos como episódios isolados.

Segrillo (2024) utiliza documentos primários para examinar as ambiguidades, divergências e negociações que acompanharam a expansão da OTAN após o fim da Guerra Fria. Sua análise ajuda a compreender por que a expansão se tornou um ponto de tensão duradouro. Também permite distinguir as discussões sobre a reunificação alemã das decisões posteriores de admitir outros países, evitando apresentar todo o período como resultado de um plano único e previamente definido.

Pautasso (2014) argumenta que a política de contenção ocidental acabou por estimular o nacionalismo, o fortalecimento estatal e a autonomia diplomática da Rússia durante os governos de Putin, em vez de apenas enfraquecê-la. O autor destaca que pressões externas e reações russas se reforçam mutuamente, criando um ciclo que agrava as tensões internacionais.

Zhebit (2019) analisa o "paradigma de Primakov", que fundamenta a política externa russa na defesa da autonomia nacional, no *status* de grande potência e em uma ordem internacional multipolar mediada pela ONU. Alinhado a Pautasso (2014), o autor demonstra que a atuação da Rússia vai além de reações imediatas à OTAN, baseando-se em uma visão estratégica própria sobre o papel global que o país pretende exercer.

Roseira (2023) contextualiza as disputas no Leste Europeu e no Mar Negro dentro da transição para uma ordem internacional tripolar, liderada por Estados Unidos, China e Rússia. O autor relaciona as disputas pela segurança europeia à redistribuição global de poder, na qual o confronto russo com o Ocidente impulsiona Moscou a fortalecer alianças estratégicas na Ásia e no Oriente Médio como alternativas de cooperação.

Albuquerque (2025) argumenta que a guerra na Ucrânia e a política externa russa buscam tanto limitar a influência ocidental e recuperar a influência de Moscou no espaço pós-soviético quanto contestar a liderança global do Ocidente. A autora conclui que o conflito visa forçar o reconhecimento da Rússia como uma grande potência e interlocutora em condição de igualdade na ordem internacional.

Já Albuquerque (2022) contesta a visão de que a ação russa se limita à autodefesa, argumentando que Moscou possui ambições territoriais e interesses estratégicos próprios na

Ucrânia, como o controle dos recursos do Donbass e das rotas de gasodutos. O autor argumenta que os objetivos russos vão além das justificativas públicas de segurança, exigindo que o país seja analisado como uma potência que busca ativamente expandir suas vantagens e influência, e não apenas como um ator que reage ao Ocidente.

Fernandes (2025) amplia a análise das relações entre Estados Unidos, China e Rússia ao examinar o fortalecimento da parceria sino-russa no contexto da crise ucraniana. O autor relaciona essa aproximação a incentivos geopolíticos e econômicos e discute como ela contribui para ampliar as possibilidades de atuação dos dois países. Seu trabalho dialoga com Roseira (2023) e Albuquerque (2025), ao conectar o conflito europeu às mudanças na ordem internacional. Para respeitar o recorte deste artigo, é necessário distinguir a aproximação anterior a fevereiro de 2022 do apoio à sustentação do esforço de guerra e da resposta às sanções, que pertencem aos desdobramentos posteriores.

A comparação desses trabalhos revela uma convergência: a relação entre Rússia e OTAN deve ser examinada no contexto das disputas por segurança, influência e posição internacional. A diferença está no peso atribuído a cada fator. Campos, Lobo e Azevedo (2018) e Sousa (2019) enfatizam as pressões ocidentais; Pautasso (2014), Zhebit (2019) e Roseira (2023) ampliam a discussão sobre a recuperação e as estratégias russas; Albuquerque (2025) e Fernandes (2025) relacionam a crise à reorganização internacional; enquanto Albuquerque (2022) destaca interesses próprios de Moscou que não se esgotam na defesa contra ameaças externas. Luiza Nunes Corrêa (2021) e Segrillo (2024) contribuem, respectivamente, com a comparação entre crises e com a reconstrução histórica das negociações.

Em síntese, essas interpretações sustentam a relevância da expansão da OTAN na compreensão das tensões, mas não autorizam tratar todos os argumentos como equivalentes. Identificar uma ameaça percebida é diferente de demonstrar por que uma liderança escolheu a guerra entre as alternativas disponíveis. Por isso, a relação entre expansão e invasão deve ser examinada em conjunto com os objetivos russos de influência, reconhecimento e obtenção de vantagens estratégicas. O *corpus* permite comparar essas explicações, mas não medir isoladamente a contribuição de cada fator para a decisão russa de invadir em 2022.

4.3 INSTITUIÇÕES E LEGITIMIDADE

As tensões entre a Rússia e o Ocidente envolvem tanto interesses militares quanto divergências sobre o papel das instituições internacionais. Nesse debate, a legitimidade diz

respeito aos fundamentos que permitem considerar uma atuação autorizada, justificável ou aceitável. Os trabalhos deste eixo abordam diferentes aspectos do problema: a transformação da OTAN, a representação da Rússia nos discursos da Aliança, a organização das políticas de defesa e o reconhecimento de Moscou como grande potência.

Bertazzo (2010) analisa a permanência e a transformação da OTAN no pós-Guerra Fria, destacando novas funções além da defesa territorial e os desafios de legitimidade em sua relação com a ONU. A autora diferencia capacidade militar de autoridade para agir, ponderando que a continuidade da Aliança não valida automaticamente suas ações e vai além da contenção da Rússia.

Zabolotsky (2019) argumenta que a OTAN reconstrói sua própria identidade e redefine seu papel pós-Guerra Fria ao retratar discursivamente a Rússia como um ator oposto aos valores e práticas ocidentais. O autor demonstra que as instituições delimitam parceiros e ameaças por meio de discursos identitários. Na comparação com Bertazzo (2010), o foco passa da capacidade e da autoridade da organização para as narrativas que orientam suas relações com outros Estados.

Diogo Calazans Corrêa (2021) analisa comparativamente as políticas de defesa da UE e da Rússia, demonstrando que a segurança europeia envolve instituições e políticas distintas da OTAN. O autor ressalta a necessidade de não confundir a UE com a OTAN, alertando que, embora compartilhem membros e interesses, conclusões sobre a defesa europeia não devem ser aplicadas automaticamente à expansão da Aliança Atlântica.

Cassarotti (2021) utiliza a Escola Inglesa das Relações Internacionais para argumentar que o desafio da Rússia ao Ocidente reflete sua busca por reconhecimento e participação como grande potência na sociedade internacional, mostrando que a disputa vai além da proximidade militar e envolve quem decide e em quais condições. Por ter sido concluído antes da invasão de 2022, o trabalho contribui para explicar os padrões históricos da atuação russa, e não a decisão de iniciar o conflito recente em si.

Os documentos institucionais complementam essa comparação. O estudo sobre o alargamento publicado pela OTAN em 1995 apresenta a ampliação como iniciativa voltada à estabilidade, à integração e à cooperação. O Ato Fundador de 1997, por sua vez, registra compromissos de diálogo entre a Aliança e a Rússia (OTAN, 1995; OTAN; Federação Russa, 1997). Esses documentos permitem conhecer os objetivos declarados e os mecanismos de relacionamento estabelecidos. Entretanto, sua existência não comprova que os objetivos tenham sido alcançados ou que os compromissos tenham eliminado as divergências. Para avaliar seus

resultados, é necessário confrontar as declarações com as práticas e com as interpretações acadêmicas.

Em conjunto, os quatro trabalhos mostram que a segurança europeia também depende de disputas sobre autoridade, participação e reconhecimento. Bertazzo (2010) destaca as funções da OTAN e sua relação com a ONU; Zabolotsky (2019), a representação da Rússia nos discursos da Aliança; Diogo Calazans Corrêa (2021), a comparação entre políticas de defesa; e Cassarotti (2021), a posição russa na sociedade internacional. Esses enfoques não constituem uma explicação única, mas permitem compreender por que uma instituição apresentada por seus membros como fonte de segurança pode ser percebida de outra forma por Estados externos. Portanto, a análise deve distinguir os objetivos anunciados, as formas de atuação e os efeitos sobre os diferentes países.

4.4 SOBERANIA, NORMAS E JUSTIFICAÇÃO

A análise do conflito exige distinguir três questões: por que os governos tomaram determinadas decisões, quais argumentos apresentaram para justificá-las e como essas ações são avaliadas à luz do Direito Internacional. As obras deste eixo contribuem de maneiras diferentes para essa discussão.

Alamino (2021) analisa a anexação da Crimeia sob a ótica do direito internacional (autodeterminação, secessão e agressão), concluindo que o argumento da autodeterminação, baseado no precedente do Kosovo, serviu apenas como pretexto para a agressão russa, sem legitimar a incorporação territorial. O autor demonstra que a validade jurídica de uma separação exige o exame das condições reais do evento, como a presença militar, e não apenas a declaração de independência ou a realização de um referendo.

Silva (2022) utiliza a teoria da securitização para examinar como o governo russo mobilizou laços históricos, culturais e linguísticos com a população da Crimeia, apresentando essa comunidade como alvo de uma ameaça existencial que justificasse medidas excepcionais. Sua pesquisa analisa os discursos da elite russa e a recepção do público. A autora foca na construção política do argumento de ameaça, diferindo da abordagem jurídica de Alamino (2021), sem que isso implique validar a existência real dos perigos alegados ou a legalidade das ações de Moscou.

Bugiato (2023) analisa as perspectivas realista, liberal e marxista sobre o conflito, evidenciando como cada corrente teórica molda a interpretação de suas causas e natureza. As

abordagens realistas apontam a expansão da OTAN e a reação defensiva russa, as liberais destacam a agressão ligada ao governo de Putin, e a visão marxista do autor define o evento como uma guerra contraimperialista em oposição à expansão liderada pelos Estados Unidos.

A comparação entre as três obras evidencia que explicar, justificar e avaliar juridicamente são tarefas relacionadas, mas diferentes. Alamino (2021) questiona os fundamentos jurídicos apresentados para a anexação; Silva (2022) investiga como a necessidade de proteção foi construída no discurso político; e Bugiato (2023) apresenta interpretações concorrentes sobre as causas e a natureza do conflito. Assim, o reconhecimento de pressões externas ou de uma percepção de ameaça não resolve, por si só, a questão da legalidade do uso da força.

Essa distinção também orienta a leitura do pronunciamento de Putin em 24 de fevereiro de 2022. Ao apresentar razões para a ação militar, o presidente russo expôs a justificativa pública de seu governo (Putin, 2022). Para este artigo, o pronunciamento constitui uma fonte para compreender essa posição, mas suas alegações precisam ser confrontadas com outras evidências.

Desse modo, este eixo permite examinar as justificativas dos atores sem adotá-las automaticamente como conclusão da pesquisa. A expansão da OTAN pode integrar a explicação das tensões e das preocupações russas, mas a passagem dessas preocupações para a decisão de empregar a força exige análise própria. Preservar essa diferença permite comparar os argumentos dos autores e discutir a responsabilidade pelas decisões sem confundir compreensão do contexto com aprovação das ações.

4.5 CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA

O conflito na Ucrânia produz repercussões que ultrapassam o território dos países diretamente envolvidos. Seus efeitos alcançam a segurança internacional, as relações econômicas, o abastecimento energético e a vida das populações. As obras deste eixo abordam diferentes aspectos desse processo: algumas examinam consequências, outras discutem respostas estratégicas, propostas diplomáticas ou formas de compreender o conflito. Sua comparação exige distinguir os acontecimentos que antecederam a invasão dos efeitos e das iniciativas posteriores.

Lebelem e Villa (2022) argumentam que a guerra na Ucrânia gera impactos multidimensionais na segurança regional e global que superam a esfera militar. Os autores demonstram que os dilemas de segurança envolvendo a Rússia, a Ucrânia e a OTAN conectam

o confronto territorial a disputas mais amplas entre potências, afetando populações e relações internacionais, o que exige uma análise integrada entre o cenário europeu e suas conexões globais.

Loureiro (2022) argumenta que a guerra na Ucrânia tem o potencial de transformar aspectos estruturais da ordem internacional, destacando os riscos à segurança europeia e os impactos econômicos decorrentes das sanções e do rompimento com a Rússia. Consonante com Lebelem e Villa (2022), o autor demonstra que a importância global do conflito transcende os resultados militares, podendo reconfigurar os laços produtivos e financeiros construídos nas últimas décadas.

Pângaro, Almeida e Barbosa (2023) aplicam a trindade de Clausewitz para analisar as respostas ocidentais à invasão, conectando as dimensões política, militar e social do conflito. O estudo examina estratégias para desestimular a Rússia sem o envio direto de tropas da OTAN, servindo como uma análise de escolhas estratégicas e riscos e não como um levantamento de consequências empíricas já comprovadas.

Faria e Costa (2022) analisam o conflito sob uma perspectiva pedagógica e humanitária, demonstrando como a guerra pode ser ensinada de forma crítica e acessível por meio de mapas, charges e notícias. O trabalho contribui para a compreensão pública e para a dimensão humana da guerra na sala de aula, diferenciando-se das pesquisas voltadas estritamente para impactos econômicos ou militares.

Garcia, Mesquita e Souza (2025) analisam os impactos energéticos na Alemanha no primeiro ano da invasão, relacionando o corte do gás russo às crises de abastecimento e às respostas governamentais, como a busca por novos fornecedores e a aceleração das energias renováveis. O estudo demonstra como as disputas geopolíticas afetam diretamente a economia e o cotidiano, evidenciando que a crise energética resultou da interação entre a dependência histórica, os eventos da guerra e as medidas de contingência adotadas.

Faria (2023) analisa as medidas emergenciais e estruturais adotadas pela Europa diante da crise energética, identificando fatores que podem acelerar a transição ecológica regional. O estudo expande a análise local alemã de Garcia, Mesquita e Souza (2025) ao propor uma distinção clara entre ações imediatas de abastecimento e reformas de longo prazo para reduzir dependências, permitindo uma comparação de temas comuns sem anular as particularidades de cada pesquisa.

Mielniczuk (2022) analisa as origens do conflito ucraniano propondo saídas diplomáticas, como uma moratória na expansão da OTAN e a neutralidade da Ucrânia. A

abordagem diferencia-se da de Pângaro, Almeida e Barbosa (2023) ao focar na segurança regional, delimitando uma posição específica no debate acadêmico sem atestar sua viabilidade.

Em conjunto, as obras mostram que as consequências da guerra precisam ser examinadas em diferentes dimensões. Lebelem e Villa (2022) e Loureiro (2022) destacam repercussões internacionais; Pângaro, Almeida e Barbosa (2023) discutem respostas estratégicas; Faria e Costa (2022) abordam a compreensão do conflito e sua dimensão humanitária no ensino; Garcia, Mesquita e Souza (2025) e Faria (2023) tratam da questão energética; e Mielniczuk (2022) apresenta uma proposta diplomática. Essa diversidade amplia a discussão proposta por este estudo.

Para a pergunta central deste artigo, o principal cuidado é não atribuir diretamente à expansão da OTAN todas as consequências produzidas depois da invasão. Entre o alargamento da Aliança e os efeitos da guerra existem decisões e acontecimentos que precisam ser examinados: o recurso à força, a condução das operações, as sanções e as respostas dos demais Estados. As consequências ajudam a compreender a dimensão do conflito, mas não demonstram, por si só, quais fatores determinaram seu início.

5 SÍNTESE COMPARATIVA E BIBLIOGRAFIA PROPOSITIVA

A Bibliografia Propositiva resulta da comparação desenvolvida nas cinco categorias da seção anterior. Nesta etapa, os argumentos são relacionados para formular considerações sobre o conjunto da produção selecionada e indicar questões que merecem aprofundamento. A comparação das 29 obras indica que a expansão da OTAN constitui um fator relevante para compreender as tensões entre a Rússia e o Ocidente, mas seu peso na explicação do conflito varia entre os autores. Algumas interpretações enfatizam as pressões ocidentais e as preocupações russas de segurança; outras destacam as decisões dos países do Leste Europeu, os objetivos de Moscou e as disputas por reconhecimento internacional.

Uma contribuição dessa comparação é mostrar que a mesma política pode assumir significados diferentes para os envolvidos. A aproximação com a OTAN pode representar proteção para países que receiam a influência russa e, simultaneamente, ser interpretada por Moscou como ameaça. As escolhas de alinhamento dependem, portanto, tanto da disputa entre potências quanto das experiências históricas e dos interesses dos Estados da região (Geiger, 2014; Mielniczuk, 2006). Além disso, a perspectiva de ingresso pode afetar relações políticas antes da adesão efetiva, o que exige distinguir expectativas de participação das garantias asseguradas aos membros da Aliança.

A literatura também permite relacionar as preocupações russas de segurança à busca por influência e reconhecimento como grande potência (Albuquerque, 2025; Cassarotti, 2021; Zhebit, 2019). Esses objetivos podem coexistir, mas precisam ser examinados separadamente. Da mesma forma, os períodos de diálogo e cooperação entre Rússia e OTAN mostram que o agravamento das relações não ocorreu de maneira uniforme ou inevitável (Segrillo, 2024). A premissa de que a expansão contribuiu para a escalada ganha precisão quando considera as condições e as decisões de cada momento, em vez de apresentar a guerra como consequência automática do alargamento.

Outro resultado é a necessidade de distinguir as causas do conflito, as justificativas dos governos e as consequências da guerra. A apresentação de uma ameaça pode ajudar a compreender uma decisão, mas não comprova todas as alegações oficiais nem resolve a questão da legalidade do uso da força (Alamino, 2021; Silva, 2022). Do mesmo modo, os impactos sobre a segurança internacional e o abastecimento energético evidenciam a dimensão da guerra, mas não demonstram, por si, suas causas (Garcia; Mesquita; Souza, 2025; Lebelem; Villa, 2022). Essa distinção evita atribuir diretamente à expansão da OTAN efeitos também relacionados à invasão, às operações militares, às sanções e às respostas dos demais Estados.

Como contribuição propositiva, o estudo aponta três caminhos de investigação: comparar períodos de cooperação e crise; examinar como as percepções de ameaça se traduziram em decisões políticas e militares; e confrontar explicações centradas na expansão da OTAN com aquelas voltadas às escolhas regionais e aos objetivos russos. Essas pesquisas podem combinar discursos, documentos diplomáticos e registros de decisões, buscando evidências que confirmem ou contrariem cada interpretação. Como o *corpus* de análise resulta de buscas delimitadas, suas convergências não representam consenso de toda a literatura. Seu valor está em organizar o debate e formular questões verificáveis para seu aprofundamento.

6 CONCLUSÃO

Este artigo examinou como a produção acadêmica selecionada interpreta as externalidades da expansão da OTAN e sua relação com o conflito russo-ucraniano. O percurso do Estado do Conhecimento articulou o registro inicial das referências na Bibliografia Anotada, a seleção e organização de 29 obras na Bibliografia Sistematizada, sua análise em cinco categorias na Bibliografia Categorizada e a formulação de considerações e caminhos de pesquisa na Bibliografia Propositiva. Desse processo resultou uma síntese das aproximações,

divergências e limites das interpretações selecionadas. Seu alcance corresponde ao corpus constituído e às condições de seleção das fontes.

Em resposta à pergunta de pesquisa, a comparação indica que a expansão da OTAN ocupa lugar relevante nas interpretações sobre o agravamento das tensões entre a Rússia e o Ocidente. As obras avaliadas relacionam o alargamento à redução da influência russa, às preocupações com a segurança e às disputas sobre a organização da segurança europeia. Entretanto, divergem quanto à importância desses fatores diante das decisões dos países do Leste Europeu, das identidades nacionais e dos objetivos próprios de Moscou. Assim, a contribuição da expansão para a crise precisa ser examinada em conjunto com outros processos, sem reduzir os países da região a instrumentos da competição estratégica entre grandes potências.

Os eixos de análise também mostram que as tensões ultrapassam a proximidade territorial da Aliança. Elas envolvem a transformação das instituições, a participação nas decisões internacionais e o reconhecimento da Rússia como grande potência. Nesse cenário, a cronologia, por sua vez, evidencia que ampliação e iniciativas de cooperação coexistiram em parte do período. Esses elementos permitem sustentar a relevância da premissa de agravamento das percepções russas de ameaça, mas não demonstram que a invasão de 2022 tenha sido uma consequência inevitável. Cabe ressaltar que, como método de organização e comparação da produção acadêmica, o Estado do Conhecimento permite confrontar explicações, mas não estabelece, isoladamente, o peso causal de cada fator na decisão de recorrer à guerra.

Outra contribuição da análise consiste em distinguir antecedentes do conflito, justificativas políticas, avaliações jurídicas e consequências da guerra. Os discursos oficiais permitem conhecer como os governos apresentam suas decisões, mas suas alegações precisam ser confrontadas com outras evidências. Da mesma forma, compreender as preocupações de segurança de um Estado não equivale a considerar legítimo ou legal o uso da força. Os impactos internacionais, humanos e energéticos revelam a extensão do conflito, mas não podem ser atribuídos diretamente à expansão da OTAN sem examinar as decisões e os acontecimentos que ligam esses processos.

Por fim, o levantamento apresenta limitações decorrentes das expressões de busca em português e da cobertura das fontes consultadas. A inclusão das cinco obras ampliou o material considerado, mas não tornou o levantamento exaustivo. Por isso, a frequência de determinado argumento entre os trabalhos selecionados não deve ser confundida com consenso acadêmico. Ainda assim, a comparação oferece uma base para pesquisas que examinem períodos de cooperação e crise, relacionem percepções de ameaça a decisões concretas e confrontem

explicações alternativas. Para os estudos de Segurança, Desenvolvimento e Defesa, sua contribuição está em tornar o debate mais claro e verificável, preservando a distinção entre as posições dos atores, as interpretações dos pesquisadores e as evidências necessárias para sustentá-las.

REFERÊNCIAS

ALAMINO, Felipe Nicolau Pimentel. **Anexação da Crimeia**: autodeterminação dos povos, agressão e secessão no Direito Internacional. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-15082022-113104/. Acesso em: 10 maio 2025.

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. Cinco interesses ocultados por Moscou (e pela crítica Ocidental) na Guerra da Ucrânia. **Revista de Geopolítica**, v. 13, n. 3, p. 1-15, jul./set. 2022. Disponível em: http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/416. Acesso em: 10 maio 2025.

ALBUQUERQUE, Fernanda Patrícia Silva. **A política externa russa no século XXI (2000-2024)**: um estudo de caso do conflito russo-ucraniano. 2025. 165 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2025. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/e5e3a62a-7a84-4b3b-a712-b7f05ab1c0cc. Acesso em: 23 out. 2026.

BERTAZZO, Juliana. Atuação da OTAN no pós-Guerra Fria: implicações para a segurança internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 1, p. 91-119, jan./jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cint/a/LTqqMy7wXKhdVdcdHCJt7CS/. Acesso em: 10 maio 2025.

BUGIATO, Caio. A Guerra na Ucrânia sob a ótica das Teorias de Relações Internacionais: discussão sobre causas e caráter da guerra. **Revista Continentes** (UFRRJ), ano 11, v. 1, n. 22, p. 253-276, set. 2023. Disponível em: https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/458. Acesso em: 10 maio 2025.

CAMPOS, Fred Leite Siqueira; LOBO, Iuri Endo; AZEVEDO, Beatriz Marcondes de. O ocidente como responsável pelas crises da Ucrânia e da Geórgia. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 2, p. 113-136, jul./dez. 2018. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75035. Acesso em: 10 maio 2025.

CASSAROTTI, Luis Francisco Calegari. **Neorrevisionismo e manutenção da sociedade internacional**: o papel da Rússia como grande potência na dinâmica de segurança

contemporânea. 2021. 121 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. DOI: 10.14393/ufu.di.2021.5579.

CORRÊA, Diogo Calazans. **Defesa (supra)nacional: uma análise comparada das políticas de defesa da União Europeia e da Rússia**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/9559. Acesso em: 23 out. 2026.

CORRÊA, Luiza Nunes. **A Rússia frente às pressões ocidentais no século XXI**: os casos da Geórgia, da Ucrânia e da Síria. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre, 2021.

FARIA, Alex da Motta. **Análise de medidas emergenciais e estruturais em resposta à crise energética decorrente do conflito da Rússia na Ucrânia e de elementos catalisadores para aceleração da transição energética europeia**. 2023. 88 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

FARIA, Marcus Vinicius Castro; COSTA, Vinicius de Luna Chagas. O que podemos aprender sobre geopolítica com a invasão da Rússia na Ucrânia. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE PRÁTICA DE ENSINO EM GEOGRAFIA, 15., 2022, Salvador. **Percursos de formação e Geografia Escolar**: espaços, tempos e narrativas em contextos de crises. [S. l.: s. n.], 2022. p. 1-12. Disponível em: https://www.academia.edu/85977428/O_QUE_PODEMOS_APRENDER_SOBRE_GEOPOL%C3%8DTICA_COM_A_INVAS%C3%83O_DA_R%C3%9ASSIA_NA_UCR%C3%82NIA. Acesso em: 10 maio 2025.

FERNANDES, Adriano França. **A nova diplomacia triangular e suas implicações para a Guerra na Ucrânia**. 2025. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/pos-graduacao-j/pos-graduacao-em-economia-politica-internacional/dissertacoes-e-teses.html. Acesso em: 23 out. 2026.

FERRARO, Vicente. A guerra na Ucrânia: Uma análise do conflito e seus impactos nas sociedades russa e ucraniana. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 13, n. 64, p. 25-50, out./dez. 2022. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/128157. Acesso em: 19 dez. 2024.

FORTES, Denis Matoszko. **A Federação Russa e a crise ucraniana de 2013-2014**: entre o jogo das potências e as disputas históricas no "exterior próximo". 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

GARCIA, Tatiana de Souza Leite; MESQUITA, Danúbia Caroline Barbosa de; SOUZA, Victor Madeira de. O conflito Rússia-Ucrânia e a (in)segurança energética na Alemanha. **InterAção**, *[S. l.]*, v. 16, n. 1, p. 1-24, jan./mar. 2025. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/90748. Acesso em: 5 maio 2025.

GEIGER, Luana Margarete. Integração Euro-Atlântica: a Política Externa Norte-americana para o Leste Europeu no Pós-Guerra Fria. **Revista Novas Fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 43-55, jul./dez. 2014. Disponível em: https://novasfronteiras.espm.br/RNF/article/view/29. Acesso em: 5 maio 2025.

LEBELEM, Cristiane; VILLA, Rafael Duarte. A guerra russo-ucraniana: impactos sobre a segurança regional e internacional. **CEBRI-Revista**, ano 1, n. 3, p. 112-136, jul./set. 2022. Disponível em: https://cebri.org/revista/br/artigo/47/a-guerra-russo-ucraniana-impactos-sobre-a-seguranca-regional-e-internacional. Acesso em: 19 dez. 2024.

LOUREIRO, Felipe. A Guerra na Ucrânia: significados e perspectivas. **CEBRI-Revista**, ano 1, n. 2, abr./jun. 2022. Disponível em: https://cebri.org/revista/br/artigo/27/a-guerra-na-ucrania-significados-e-perspectivas. Acesso em: 5 maio. 2025.

MIELNICZUK, Fabiano. Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 223-258, jan/jun. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cint/a/5KxWrYnRR4XNzqqhwxKyDkB/. Acesso em: 5 maio. 2025.

MIELNICZUK, Fabiano. Rússia e Ucrânia: por uma alternativa à guerra que "não pode ser vencida". **Conjuntura Austral,** Porto Alegre, v. 13, n. 64, p. 7-15, out./dez. 2022. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/128328. Acesso em: 5 maio 2025.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014.

MOROSINI, Marília Costa; NASCIMENTO, Lorena Machado do; NEZ, Egeslaine de. Estado de Conhecimento: a metodologia na prática. **Humanidades & Inovação**, Palmas, TO, v. 8, n. 55, p. 69-81, 2021.

MOROSINI, Marília Costa; KOHLS-SANTOS, Priscila; BITTENCOURT, Zoraia. **Estado do Conhecimento**: teoria e prática. Curitiba: Editora CRV, 2021.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **Study on NATO Enlargement**. 1995. Disponível em: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1995/09/03/study-on-nato-enlargement. Acesso em: 23 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **Bucharest Summit Declaration**. Bucareste, 3 abr. 2008. Disponível em: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2008/04/03/bucharest-summit-declaration. Acesso em: 23 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **NATO member countries**. Atualizado em 11 mar. 2024. Disponível em: https://www.nato.int/en/about-us/organization/nato-member-countries. Acesso em: 23 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN); FEDERAÇÃO RUSSA. **Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO**

and the Russian Federation. Paris, 27 maio 1997. Disponível em: https://nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1997/05/27/founding-act. Acesso em: 23 out. 2026.

PÂNGARO, Emerson Luis de Araújo; ALMEIDA, Leandro Leite de; BARBOSA, Felipe Pereira. Uma análise da resposta do ocidente à invasão russa da Ucrânia sob o prisma da trindade da guerra de Clausewitz. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 1-22, jan./abr. 2023. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/6239. Acesso em: 5 maio 2025.

PAUTASSO, Diego. Da política de contenção à reemergência: a Rússia volta ao tabuleiro. Austral: **Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v. 3, n. 6, p. 73-94, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332384723_DA_POLITICA_DE_CONTENCAO_A_REEMERGENCIA_A_RUSSIA_VOLTA_AO_TABULEIRO. Acesso em: 5 maio 2025.

POTY, Italo Barreto. A Ucrânia independente após o fim da Guerra Fria: uma análise geopolítica (1991-2010). **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 52, p. 17-37, out./dez. 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/92323. Acesso em: 5 maio 2025.

PUTIN, Vladimir. **Speech and the following discussion at the Munich Conference on Security Policy.** Munich, 10 fev. 2007. Disponível em: http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034. Acesso em: 19 dez. 2024.

PUTIN, Vladimir. **Обращение Президента Российской Федерации** [Pronunciamento do Presidente da Federação Russa]. 24 fev. 2022. Disponível em: https://www.kremlin.ru/events/president/news/67843. Acesso em: 18 dez. 2024.

ROSEIRA, Antonio Marcos. O mundo tripolar - geopolítica russa no século XXI e a nova ordem internacional. **GEOgraphia**, Niterói, v. 25, n. 54, jan./jun. 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/128435960/O_Mundo_Tripolar_Geopol%C3%ADtica_Russa_No_S%C3%A9culo_XXI_e_a_Nova_Ordem_Internacional. Acesso em: 5 maio 2025.

SEGRILLO, Angelo. A expansão da Otan e a Rússia: desvelando uma “unlove story” do pós-Guerra Fria à luz de fontes primárias. **Tempo**, Niterói, v. 30, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tem/a/r73Gtq4ZGVRsf4S7CRnhq6B/abstract/?lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2024.

SILVA, Larissa Caroline Souza da. **A securitização da anexação da Crimeia e os interesses da Federação Russa no espaço pós-soviético**. 2022. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SOUSA, Danilo Rogerio de. **A contenção da Rússia**: geopolítica, estaticídio e astropolítica. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ZABOLOTSKY, Boris Perius. **As faces do "outro"**: a representação da diferença russa nos discursos da OTAN no pós-Guerra Fria. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ZHEBIT, Alexander. Sobre a história da política externa da Rússia: o "paradigma" de Primakov. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 41, p. 421-445, maio/ago. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/topoi/a/xjRymBBHLbmKdfVbjB7sSjg/. Acesso em: 5 maio 2025.

*

DECLARAÇÃO SOBRE O USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O autores declaram que não utilizaram ferramentas de Inteligência Artificial Generativa na elaboração, revisão, tradução, organização ou apresentação deste manuscrito.

Policy papers

Para além da reflexão acadêmica, os textos publicados nesta seção são de natureza propositiva e discutem implicações de temas diversos para a Defesa, apresentando, ao final, recomendações ao Estado brasileiro, especialmente ao setor de Defesa. Nesta edição, são apresentados os seguintes textos:

Em "Governança Interagências e o emprego do Poder Aeroespacial em crises concorrentes: as Operações Pantanal II e Tucumã em 2024", Ivan Fernandes Faria analisa a governança interagências aplicada ao emprego de capacidades aeroespaciais em crises concorrentes, baseado no estudo de caso das Operações Pantanal II e Tucumã, em 2024. A partir de análise documental e observação participante, o autor conclui que a principal fragilidade observada está relacionada à harmonização entre as necessidades e solicitações de capacidades de mesma natureza e em períodos coincidentes. Para enfrentar essa fragilidade, o autor propõe um conjunto de medidas de aperfeiçoamento, que envolve, dentre outras medidas, o desenvolvimento de critérios integrados de priorização.

No *policy* "Prisões, soberania e defesa nacional: governança penal, inteligência e contenção de redes criminais transnacionais", Carlo Pegoraro Nicoloso examina o sistema penitenciário brasileiro como componente da segurança estratégica do Estado, considerando que as prisões não são apenas unidades administrativas destinadas à custódia de pessoas submetidas à decisão judicial, mas que, em determinados contextos, elas também concentram informações sensíveis, lideranças criminais, fluxos de comunicação, redes familiares e econômicas, disputas por autoridade e mecanismos de disciplina interna. Ao final, o autor sugere a implementação de uma séria de medidas com o intuito de impedir que redes ilícitas transformem instituições públicas em instrumentos de poder paralelo.

Em "Impactos do Uso de Drones Navais no Conflito Russo-Ucraniano: Implicações Estratégicas para a Doutrina Naval Brasileira", Marcos Alexander Valle de Moura discute o emprego de Veículos de Superfície Não Tripulados (VSNT) para o Poder Naval brasileiro tendo como pano de fundo as lições aprendidas no conflito da Ucrânia. A análise concentra-se na imposição de risco, na restrição da liberdade de manobra e na integração entre plataformas, inteligência, vigilância, comunicações, Comando e Controle (C2) e logística. Para o autor, a transferência das lições para o caso brasileiro depende de uma série de requisitos definidos por missão.

Governança interagências e o emprego do poder aeroespacial em crises concorrentes: as Operações Pantanal II e Tucumã em 2024

Data da submissão: 5 de março de 2026 **Data da aprovação:** 6 de outubro de 2026

*Ivan Fernandes Faria**
*Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior***

RESUMO EXECUTIVO

Este *policy paper* analisa a governança interagências aplicada ao emprego de capacidades aeroespaciais em crises concorrentes, baseado no estudo de caso das Operações Pantanal II e Tucumã, em 2024. A partir de análise documental e observação participante, verificou-se que as demandas por capacidades aeroespaciais eram identificadas e consolidadas no âmbito de cada operação. A principal fragilidade observada situava-se na harmonização entre as necessidades e solicitações de capacidades de mesma natureza e em períodos coincidentes, advindas das distintas operações, sem mecanismo suficientemente estruturado para conciliar as demandas e decidir a alocação. Instrumentos institucionalizados em 2025, especialmente a Portaria Interministerial MIDR/MD nº 3, mitigaram parte dessa fragilidade formalizando processos e responsabilidades para priorização em desastres simultâneos. Como medidas de aperfeiçoamento, propõem-se o desenvolvimento de critérios integrados de priorização, o incremento da resiliência e da capacidade de resposta local e a realização periódica de exercícios interagências.

Palavras-chave: governança interagências; crises concorrentes; poder aeroespacial; priorização de capacidades; proteção e defesa civil.

1 CRISES CONCORRENTES E COMPETIÇÃO POR CAPACIDADES

1.1 DESASTRES CLIMATOLÓGICOS EM 2024

Em 2024, extensas áreas do território nacional foram afetadas por condições severas de seca. Segundo a Nota Técnica do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), os biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal enfrentaram a pior seca dos

*Mestre em Segurança, Desenvolvimento e Defesa pela Escola Superior de Defesa (2026). Pesquisador nas áreas do Poder Aeroespacial, e Segurança e Defesa, Governança, Gestão Estratégica, Operações Interagências e Internacionais, Gestão de Desastres e Crises Complexas. https://lattes.cnpq.br/1107655814254522 / ivanffaria@gmail.com.

**Doutor em Ciência Política / Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Associado do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e coordenador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB/CNPq). Professor colaborador na Escola Superior de Defesa (ESD) Equipe.

últimos 70 anos, enquanto o *déficit* de chuvas, associado a altas temperaturas, ondas de calor e baixa umidade relativa do ar, impulsionou o alastramento das queimadas (Brasil, 2024c). Neste contexto, as demandas por apoio logístico e combate aos incêndios saturaram as capacidades locais e exigiram respostas federais coordenadas.

Em 2024, cerca de 30 milhões de hectares foram queimados no Brasil, área 62% superior à média histórica anual (MapBiomas, 2025, p. 20). Adicionalmente, a redução dos níveis dos rios comprometeu o transporte fluvial e o acesso a comunidades na Amazônia Legal, ampliando as demandas por apoio logístico federal (Brasil, 2024c).

A seca causa ressecamento da vegetação e desequilíbrio hidrológico, favorecendo ignições e dificultando a supressão das chamas. Porém, os incêndios constituem apenas uma das manifestações associadas à seca. A estiagem e a baixa umidade do ar também integram esse quadro climatológico e demandam distintas abordagens por parte da gestão da crise (Brasil, 2023).

O quadro climatológico, portanto, não apenas aumentou a demanda por recursos de combate a incêndios, mas também ampliou as necessidades de apoio logístico e assistência humanitária. Isso pressionou as capacidades especializadas nos diferentes níveis da Federação de diversas maneiras.

1.2 A PRESSÃO SOBRE CAPACIDADES FEDERAIS

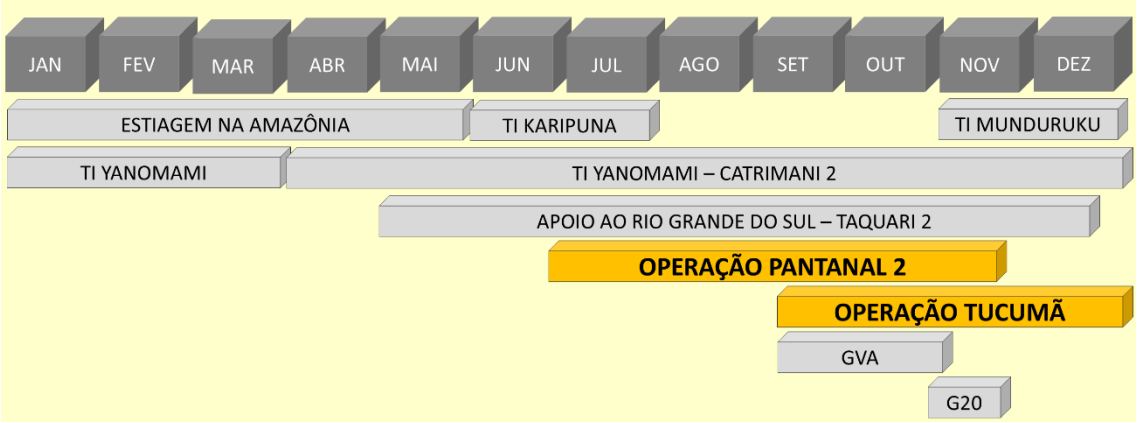
A análise ampla do cenário nacional de 2024 ressalta sua complexidade, visto que a demanda por apoio federal não se restringiu à Amazônia e ao Pantanal. No mesmo ano, diferentes crises ocorridas em locais distintos e períodos coincidentes pressionaram o emprego subsidiário das Forças Armadas (FA) e de capacidades aeroespaciais.

As Operações Pantanal II e Tucumã constituem os casos centrais neste estudo. A primeira, realizada de 27 de junho a 20 de novembro de 2024, empregou oito aeronaves em atividades que incluíram lançamento de água, reconhecimento e transporte de brigadistas. A segunda mobilizou 14 aeronaves de asa fixa e oito de asas rotativas, acumulando mais de 600 horas de voo (Brasil, 2025c).

Essas operações coexistiram com outras ações federais de grande vulto. Na Operação Taquari II, em resposta às enchentes no Rio Grande do Sul, foram empregadas 60 aeronaves (Brasil, 2025c). Além disso, houve operações na Terra Indígena Yanomami e nas Terras

Indígenas Karipuna e Munduruku, apoio às eleições municipais e operações de segurança durante a Cúpula do G20 (Figura 1) (Brasil, 2024d; 2025c).

Figura 1 – Operações com apoio do Ministério da Defesa (MD) em 2024



Fonte: Os autores, com base em Brasil (2024d; 2025c).

A simultaneidade dos esforços em diferentes áreas demonstra a complexidade da gestão. As múltiplas demandas, algumas delas incidentes sobre capacidades especializadas de mesma natureza – especialmente aeronaves de transporte, de asas rotativas e sistemas espaciais –, tendem a saturar os meios, seja pela multiplicidade de locais de atuação, seja pela insuficiência numérica desses meios.

Nesse contexto, emprega-se, neste *policy paper*, a expressão "crises concorrentes" para designar emergências simultâneas que demandam capacidades federais comuns, exigindo sua harmonização e, quando necessário, priorização para emprego.

2 GOVERNANÇA INTERAGÊNCIAS

2.1 GESTÃO DE CRISES NO AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

A gestão de crises envolve desafios que, frequentemente, ultrapassam as capacidades de uma única organização. Nesse cenário, governança e coordenação constituem dimensões relacionadas, mas distintas. No âmbito da Administração Pública Federal, governança corresponde aos "mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão" (Brasil, 2017a, art. 2º, inc. I). Entre as diretrizes de governança estão as tarefas de "articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público" (Brasil, 2017a, art. 4º, IV).

No ambiente interagências, por sua vez, a coordenação constitui um mecanismo por meio do qual diferentes organizações podem "conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes" (Brasil, 2017b, p. 14), preservando suas peculiaridades. A priorização também constitui princípio essencial, uma vez que "normalmente, os recursos disponíveis não são suficientes para atender a todas as demandas" (Brasil, 2017b, p. 17).

A interoperabilidade, neste trabalho, será tratada como a capacidade de distintas organizações operarem de forma sinérgica e colaborativa, compartilhando procedimentos e meios, com pouca ou nenhuma adaptação, em prol do objetivo comum. Assim, enquanto a governança, em nível estratégico, se relaciona à autoridade sobre o tema, às responsabilidades e ao processo decisório, a coordenação harmoniza a atuação dos participantes, e a interoperabilidade torna a atuação exequível na prática.

Essa lógica se aproxima da abordagem *Whole-of-Government* (WoG), associada à coordenação entre diferentes setores governamentais diante de "desafios de políticas transversais e multidimensionais" (OECD, 2020, p. 52, tradução nossa). Essa coordenação pode ocorrer horizontalmente, entre ministérios e agências, e verticalmente, entre diferentes níveis de governo. A OCDE observa que os "governos, via de regra, não dispõem de recursos para enfrentar simultaneamente todos os problemas", razão pela qual a priorização constitui elemento importante (OECD, 2020, p. 66, tradução nossa).

Na perspectiva brasileira da gestão de desastres, a resposta pode mobilizar órgãos de Defesa Civil, meio ambiente, segurança pública e Defesa, entre outros, todos detentores de capacidades e cultura organizacional próprias. A governança interagências torna-se, portanto, o mecanismo pelo qual essas diferentes contribuições serão direcionadas ao objetivo final, sem eliminar as peculiaridades institucionais.

2.2 APOIO SUBSIDIÁRIO À PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

A Lei Complementar nº 97/1999 estabelece, como atribuição subsidiária das FA, "cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil" (Brasil, 1999, art. 16). Isso atrai as capacidades militares para o esforço mais amplo de resposta a desastres, sem substituir os elos primários do sistema. Seguindo os instrumentos legais que regulam seu emprego, as FA atuam de forma integrada aos demais órgãos componentes da Política Nacional de Proteção e Defesa

Civil (PNPDEC) nas ações de "prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação" (Brasil, 2012, art. 3º).

A própria regulamentação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) estabelece que "Os órgãos e as entidades integrantes dos sistemas [...] de proteção e defesa civil atuarão de forma articulada, sem vinculação hierárquica, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil" (SEDEC) (Brasil, 2020, art. 6º, § 2º). Nesse sentido, recursos militares logísticos, de engenharia e aeroespaciais complementam as capacidades regulares quando a dimensão da crise demandar apoio federal.

Nos casos analisados, esse caráter complementar também se materializou por meio de autorizações específicas. Tanto a Operação Pantanal II quanto a Operação Tucumã foram reguladas por Diretrizes Ministeriais que qualificaram o emprego das FA como "temporário e episódico" (Brasil, 2024e; 2024f).

2.3 O PODER AEROESPACIAL: CAPACIDADE ESTRATÉGICA ESCASSA

Operacionalmente, o Poder Aeroespacial envolve características como alcance, versatilidade, mobilidade, pronta-resposta e velocidade (Brasil, 2024b). A Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1) ressalta que estas "podem ser fatores de potencialização da força ou como limitadoras de seu emprego" (Brasil, 2024b, art. 141, p. 29). Neste estudo, alcance, mobilidade, pronta-resposta e velocidade assumem especial relevância, pois a própria Doutrina as associa à capacidade de fornecer suporte, como assistência humanitária, em todo o território nacional (Brasil, 2024b, art. 161, p. 31).

Igualmente relevante é a ponderação quanto aos custos elevados, à dependência de infraestrutura, à limitação de permanência e de carga útil, à necessidade de controle e à suscetibilidade meteorológica, reforçando a centralidade do seu emprego criterioso (Brasil, 2024b). Em consonância, Rosa associa os elevados custos de desenvolvimento, aquisição, operação e manutenção à escassez de meios, condição que "exige parcimônia na utilização do poder aéreo" (2014, p. 239).

Visando melhor equacionar o emprego de capacidades aeroespaciais, assumem relevância os fundamentos do controle centralizado, da execução descentralizada e da priorização. A DCA 1-1 relaciona o controle centralizado ao emprego eficiente de "recursos aéreos limitados" (Brasil, 2024b, art. 170, p. 33) e estabelece que a "priorização das demandas

é essencial para a racionalização do emprego do Poder Militar Aeroespacial" (Brasil, 2024b, art. 175, p. 34).

Portanto, a gestão de meios aeroespaciais no esforço amplo para mitigação de crises demanda equilibrar potencialidades e limitações. A diversidade de capacidades, suas limitações e os diferentes efeitos que produzem fazem com que a decisão sobre sua alocação não dependa apenas da legitimidade da demanda, mas também de sua adequação técnica e da disponibilidade dos meios. Assim, o emprego aeroespacial especializado exige análise técnica para subsidiar sua priorização, em especial quando diferentes crises demandam meios comuns em períodos coincidentes.

3 A GOVERNANÇA DAS OPERAÇÕES TUCUMÃ E PANTANAL II

Esta análise empírica baseia-se no exame de documentos oficiais e no estudo das Operações Pantanal II e Tucumã, complementados pela observação participante decorrente da atuação profissional do autor em atividades de coordenação das operações. Essa observação é empregada para compreender fluxos e interfaces institucionais nem sempre integralmente registrados em fontes públicas, sendo confrontada, quando possível, com a documentação disponível. Não se detalha a função específica exercida, preserva-se a identidade dos interlocutores e as conclusões limitam-se às operações e ao período analisados.

3.1 A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA EM 2024

No plano federal, a SEDEC, vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), exerce a função de órgão central do SINPDEC e de coordenação do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2020, art. 5º).

Em paralelo, o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Nacional (CIMAN) constituiu uma estrutura específica para o ambiente dos incêndios florestais. No arranjo vigente no início da Operação Pantanal II, o CIMAN era coordenado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por meio do PrevFogo, reunindo, entre outros participantes, o Ministério da Defesa e a SEDEC para monitoramento, compartilhamento de informações e busca de soluções conjuntas (Brasil, 2016).

Esse arranjo foi adaptado ainda em 2024 por meio do Decreto nº 12.173, de 10 de setembro, que estruturou o CIMAN Federal como órgão operacional vinculado ao Comitê

Nacional de Manejo Integrado do Fogo. O decreto lhe atribuiu funções de monitoramento, articulação, compartilhamento de informações e coordenação. O IBAMA permaneceu responsável por sua coordenação; MD e SEDEC continuaram representados, e as três FA passaram a constar individualmente de sua composição (Brasil, 2024a).

O Ministério da Defesa inseria-se nesse sistema como provedor de capacidades militares mediante a ativação e condução de operações específicas. Na Operação Tucumã, o próprio Relatório de Gestão do MD registra que o Comando Operacional Conjunto atuava "em coordenação com os órgãos" do CIMAN e do MIDR (Brasil, 2025c). Já na Operação Pantanal II, o apoio militar foi formalizado para as ações de combate aos incêndios (Brasil, 2024e).

Assim, a governança envolvia dois arranjos institucionais relacionados: o sistema de Proteção e Defesa Civil, sob coordenação federal da SEDEC, e a estrutura multiagências especializada em incêndios florestais do CIMAN, da qual a própria SEDEC, o MD e outros órgãos federais participavam. Esta coexistência esclarece a presença de distintos fóruns coordenadores operacionais, com competências semelhantes, operando simultaneamente e esperando dispor dos mesmos recursos operacionais das FA.

3.2 GESTÃO DAS DEMANDAS POR CAPACIDADES AEROESPACIAIS

Nas Operações Pantanal II e Tucumã, as necessidades de apoio eram identificadas no âmbito de cada operação e consolidadas por seus respectivos gestores, considerando os cenários e evoluções próprios. Essa dinâmica, identificada por meio da observação participante, permitia que cada operação estruturasse suas próprias necessidades e requisitasse os meios necessários diretamente ao MD, sem uma instância de harmonização intermediária.

A documentação oficial confirma o atendimento às demandas, embora não detalhe seus fluxos. Para a Operação Tucumã, o Relatório de Gestão do Ministério da Defesa registra que "em cumprimento às demandas encaminhadas", foram mobilizadas 14 aeronaves de asa fixa, oito de asas rotativas e outros meios (Brasil, 2025c, p. 123).

3.3 CRISES CONCORRENTES E A HARMONIZAÇÃO DAS DEMANDAS

A simultaneidade das Operações Pantanal II e Tucumã ocorreu em um ambiente mais amplo de emprego federal de capacidades especializadas em diferentes crises, conforme demonstrado na Seção 1 (Figura 1). Nos dois casos, as solicitações de apoio resultavam de necessidades reais identificadas e consolidadas pelos respectivos gestores. O problema não

estava, portanto, na formulação das demandas em cada operação, mas na compatibilização, quando diferentes operações requeriam capacidades semelhantes em períodos coincidentes e não era possível o atendimento simultâneo.

A observação participante indicou que os gestores possuíam profundo conhecimento de suas operações e mantinham articulações para obtenção dos meios necessários. Entretanto, os processos vigentes não proporcionavam, de forma suficientemente estruturada, uma visão transversal das distintas crises. Assim, a harmonização dependia em parte de articulações entre gestores e dos processos internos dos órgãos detentores das capacidades, sem um mecanismo comum que consolidasse sistematicamente as solicitações concorrentes antes da decisão sobre sua alocação.

A fragilidade de governança identificada em 2024 localiza-se, portanto, entre a consolidação das necessidades de cada operação e a priorização sobre o emprego de capacidades potencialmente comuns. Em cenários de crises concorrentes, torna-se necessária uma visão integrada, capaz de incorporar assessoramento técnico, disponibilidade dos meios e autoridade sobre os cenários.

4 **LIÇÕES DE 2024 E APERFEIÇOAMENTOS EM 2025**

4.1 LIÇÕES EXTRAÍDAS DOS CASOS DE 2024

A análise do cenário descrito permite extrair quatro lições principais para a governança de capacidades federais em crises concorrentes:

***i*)** a existência simultânea de demandas legítimas por capacidades comuns exige mecanismos capazes de harmonizá-las e, quando necessário, priorizá-las;

***ii*)** o emprego de capacidades especializadas, particularmente as aeroespaciais, exige assessoramento técnico que considere adequação, disponibilidade, oportunidade e limitações dos meios, antes da decisão final de mobilização;

***iii*)** fluxos decisórios que dependem predominantemente de articulações circunstanciais reduzem a previsibilidade e a rastreabilidade do processo. No caso do emprego aeroespacial, não considerar o assessoramento técnico pode comprometer a eficiência, a eficácia e a segurança operacional; e

***iv*)** a integração deve ser preparada antes da crise, mediante protocolos, canais permanentes de coordenação e exercícios.

4.2 PORTARIAS INTERMINISTERIAIS: CONVERGÊNCIA INSTITUCIONAL

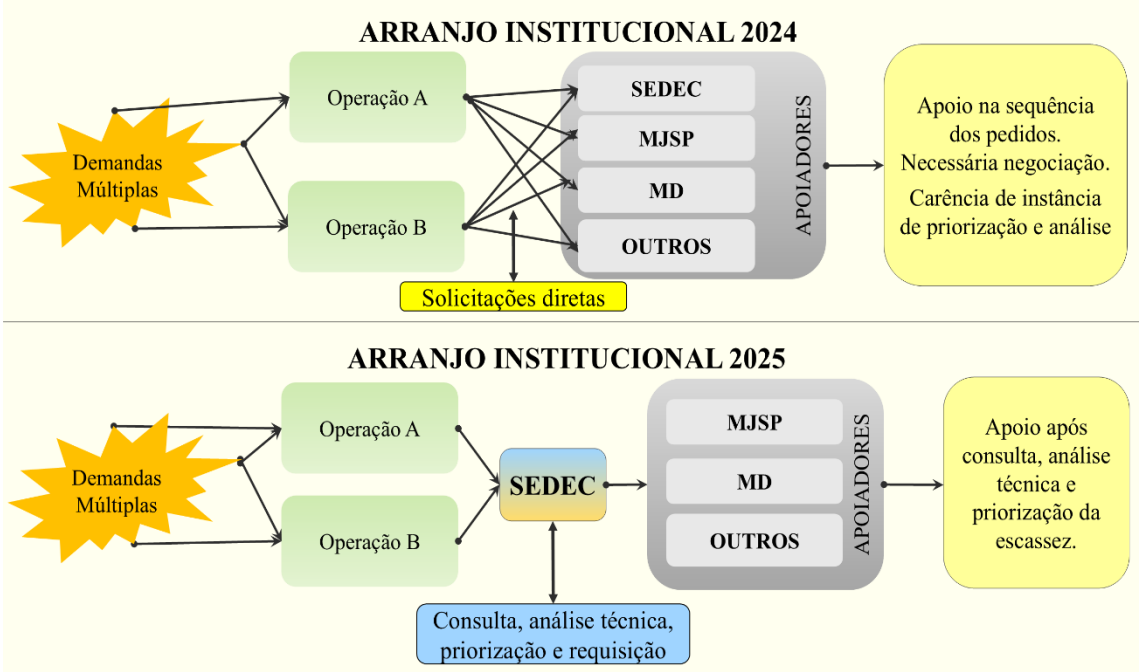
Em setembro de 2025, a Portaria Interministerial MIDR/MD nº 3 instituiu Protocolo de Atuação Integrada, estabelecendo fluxo para requisição, mobilização e desmobilização das FA em resposta a desastres. O desenho centraliza na SEDEC o recebimento das solicitações e o encaminhamento da consulta e da requisição ao MD (Brasil, 2025a).

Mais relevante para este estudo, a Portaria dispõe expressamente que, em casos de "desastres simultâneos ou ações concorrentes", a ordem de emprego dos meios será definida conjuntamente pelos órgãos federais de Proteção e Defesa Civil, considerando critérios técnicos e as especificidades do desastre. Persistindo divergências, a decisão cabe ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2025a, art. 3º).

O instrumento formaliza, ainda, responsabilidades complementares. À SEDEC compete avaliar as requisições e coordenar a resposta; ao MD, avaliar a possibilidade do apoio, planejar e gerir os recursos empregados. Ambos devem manter representantes no âmbito da gestão da crise para prover agilidade e adequabilidade decisória (Brasil, 2025a). Comparado ao arranjo observado em 2024, o avanço é significativo porque formaliza método de gestão para demandas simultâneas, com critérios técnicos de priorização e definição da autoridade com competência decisória final.

Esse movimento não se restringiu às capacidades militares. Na mesma data, a Portaria Interministerial MIDR/MJSP nº 4/2025 institucionalizou arranjo semelhante entre a SEDEC e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), guardadas as especificidades do MJSP (Brasil, 2025b). A institucionalização simultânea dos protocolos, envolvendo dois provedores de capacidades para respostas a desastres, reforça o aprimoramento institucional advindo das lições de 2024, especialmente pela formalização dos fluxos de acionamento, centralização da articulação na SEDEC e integração de capacidades governamentais. Portanto, a Portaria nº 4 constitui evidência complementar de que a necessidade de maior estruturação da governança não se restringia à relação entre MIDR e MD, como pode ser visto na (Figura 2).

Figura 2 – Tratamento das demandas por capacidades federais: arranjo observado em 2024 e mecanismo formalizado em 2025



Fonte: Os autores, com base em observação participante e na análise documental (Brasil, 2025a; 2025b; 2025c).

4.3 OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO E RECOMENDAÇÕES

Os instrumentos constituídos em 2025 formalizaram parte dos mecanismos de governança cuja necessidade foi identificada nos casos analisados. A Portaria nº 3 determina que a priorização considere critérios técnicos definidos por cada órgão, mas não estabelece uma matriz comum para ponderá-los (Brasil, 2025a). Tampouco se identificam, nas Portarias nº 3 e nº 4, mecanismos práticos de comando e controle integrado e protocolos de adestramento periódico interagências (Brasil, 2025a; 2025b). Persistem, portanto, oportunidades de aperfeiçoamento. A partir dessas lacunas, são propostas as seguintes medidas:

- Desenvolver critérios integrados, sob coordenação da SEDEC, para priorização de capacidades em crises concorrentes: complementar as Portarias nº 3/2025 e nº 4/2025 com metodologia comum que permita comparar demandas simultâneas, incorporando critérios como urgência, risco à vida, efeitos esperados, adequação técnica, disponibilidade e alternativas para a capacidade requerida.

Vantagens: maior transparência, previsibilidade, agilidade e consistência no processo decisório.

Limitações/*Trade-offs*: critérios previamente definidos não eliminam a necessidade de julgamento técnico e podem exigir adaptação às particularidades de cada desastre.

- Fortalecer a resiliência e a capacidade de resposta local com base no histórico: utilizar estatísticas de solicitações recorrentes para orientar investimentos em infraestrutura e, conforme a análise, a aquisição ou contratação prévia de meios e serviços aeroespaciais.

Vantagens: aumenta a prontidão e a autonomia local, reduz a necessidade de acionamento federal e a pressão sobre capacidades estratégicas durante crises simultâneas.

Limitações/*Trade-offs*: exige investimentos e planejamento de longo prazo, com risco de ociosidade dos meios adquiridos. A contratação reduz esse risco, mas gera dependência do mercado e pode haver indisponibilidades em períodos de elevada demanda.

- Realizar exercícios periódicos de gestão de crises em cenários concorrentes e incorporar situações com múltiplos desastres simultâneos e demandas concorrentes, envolvendo SEDEC, MD, elos do CIMAN, MMA/IBAMA, MJSP/SENASP, órgãos estaduais e demais atores pertinentes.

Vantagens: testa os mecanismos instituídos em 2025, aperfeiçoa a interoperabilidade e os sistemas de Comando e Controle e permite identificar lacunas antes da ocorrência de crises reais.

Limitações/*Trade-offs*: demanda coordenação continuada, recursos para exercícios e participação de múltiplas instituições.

A análise das Operações Pantanal II e Tucumã evidenciou que o desafio central para o emprego do Poder Aeroespacial em crises concorrentes não se restringe à disponibilidade numérica, mas à harmonização de demandas simultâneas, tecnicamente coerentes e provenientes de distintos órgãos. Nesse contexto, a governança interagências permite que a priorização incorpore assessoramento técnico, adequabilidade e disponibilidade dos meios e prioridade relativa das operações.

Os aperfeiçoamentos institucionalizados em 2025 avançaram sobre parte dessas fragilidades ao formalizar procedimentos e disciplinar a priorização em desastres simultâneos, sem esgotar as oportunidades de aperfeiçoamento. Estas relacionam-se à integração dos critérios de priorização, ao incremento da capacidade de resposta e resiliência local e ao preparo interagências para múltiplas crises.

REFERÊNCIAS

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.914, de 24 de novembro de 2016. Institui o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **MD33-M-12: operações interagências**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Classificação e Codificação Brasileira de Desastres – COBRADE**. Brasília, DF: MIDR/SEDEC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/DOCU_cobrade2.pdf. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.173, de 10 de setembro de 2024. Institui o Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo e o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 set. 2024a.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. **DCA 1-1: doutrina básica da Força Aérea Brasileira**. Brasília, DF: FAB, 2024b. Disponível em: https://www2.fab.mil.br/unifa/images/ACS/BANNERS/Normativos/DCA_1-1_DOUTRINA_BSICA_DA_FORA_AREA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. **Nota Técnica nº 679/2024/SEI-CEMADEN:** análise das secas no Brasil: diagnóstico e projeções futuras. São José dos Campos, SP: CEMADEN/MCTI, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/cemaden-analisa-secas-recentes-no-brasil-e-apresenta-diagnostico-e-projecoes-como-subsidio-para-a-cop-16/NotaTcnicaHistricodeSecasnoBrasileProjecoes_2024_CEMADEN_202411.pdf. Acesso em: 16 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 1.511, de 26 de março de 2024. Aprova a diretriz para o emprego temporário e episódico de meios das Forças Armadas na Operação Catrimani II. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 abr. 2024d. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1297918121/dou-secao-1-08-04-2024-pg-7. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. Portaria GM-MD nº 3.179, de 27 de junho de 2024. Aprova a Diretriz Ministerial que regula o emprego temporário e episódico das Forças Armadas em atividades de apoio logístico às ações de combate aos incêndios florestais no Pantanal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 37, 28 jun. 2024e. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=37&data=28/06/2024&captchafield=firstAccess. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. Portaria GM-MD nº 4.454, de 17 de setembro de 2024. Aprova a Diretriz Ministerial que regula o emprego temporário e episódico das Forças Armadas em atividades de apoio às ações de combate aos incêndios e à estiagem na Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 56, 20 set. 2024f. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=56&data=20/09/2024&captchafield=firstAccess. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial MIDR/MD nº 3, de 8 de setembro de 2025. Institui o Protocolo de Atuação Integrada entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Defesa, com o objetivo de estabelecer fluxos e procedimentos para a execução de ações de resposta a desastres. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 42-43, 9 set. 2025a. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-midr/md-n-3-de-8-de-setembro-de-2025-653989190. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial MIDR/MJSP nº 4, de 8 de setembro de 2025. Institui o Protocolo de Atuação Integrada entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com objetivo de estabelecer fluxos e procedimentos para a execução de ações de resposta, na esfera federal, em situações de desastres. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 43-44, 9 set. 2025b. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/handle/1/15793. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório de gestão 2024: exercício de 2024**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2024/arquivos/relatorio_gestao_md_2024_novo-1.pdf. Acesso em: 15 ago. 2026.

MAPBIOMAS. **Relatório anual do fogo – RAF 2024**. São Paulo: MapBiomas, 2025. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2025/06/RAF2024_24.06.2025_v2.pdf. Acesso em: 29 nov. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Policy framework on sound public governance: baseline features of governments that work well**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/policy-framework-on-sound-public-governance_931b05fc/c03e01b3-en.pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

ROSA, Carlos Eduardo Valle. **Poder aéreo: guia de estudos**. Rio de Janeiro: Editora Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2014.

*

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O presente trabalho utilizou OPENAI. ChatGPT. [s.l.]: OpenAI, 2026, como ferramenta auxiliar de revisão gramatical, sumarização de trechos do texto e verificação de conformidade formal com as normas da ABNT. A ferramenta foi empregada exclusivamente para aprimoramento da apresentação e organização textual, não tendo sido utilizada para produção das análises, interpretação das evidências, formulação dos argumentos ou elaboração das conclusões do trabalho. Todo o conteúdo foi revisado, validado e assumido integralmente pelo autor.

Unidades prisionais, soberania e defesa nacional: governança penal, inteligência e contenção de redes criminais transnacionais

Data da submissão: 1 de julho de 2026 **Data da aprovação:** 6 de outubro de 2026

Carlo Pegoraro Nicoloso[*]

RESUMO EXECUTIVO

Este *policy paper* examina o sistema penitenciário brasileiro como componente da segurança estratégica do Estado. Unidades prisionais não são apenas estruturas destinadas à custódia judicial: elas concentram informações sensíveis, lideranças criminais, fluxos de comunicação, redes econômicas e disciplina interna. Quando conectados a portos, fronteiras, finanças ilícitas e mercados transnacionais, esses elementos passam a integrar a agenda de resiliência estatal. A formulação proposta não desloca a política penitenciária para o campo militar, nem confunde defesa externa com segurança pública. O objetivo é demonstrar que a Defesa Nacional depende da estabilidade de instituições civis, da proteção de infraestruturas críticas e da capacidade de impedir que organizações criminosas utilizem estruturas legais como plataformas de comando. Essa perspectiva preserva a Constituição e a Lei de Execução Penal, mas exige coordenação interagências. O enquadramento normativo recente reforça essa necessidade. O Decreto nº 12.725/2025 aprovou a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Embora a Defesa foque precipuamente na soberania e integridade territorial, os documentos estratégicos consideram a faixa de fronteira, a Amazônia Azul, o Atlântico Sul, a segurança cibernética e as vulnerabilidades institucionais (Brasil, 2025).

A escala do problema é essencial. O Levantamento de Informações Penais (2º semestre de 2025) registra 727.301 pessoas presas em celas físicas, além de modalidades domiciliares e custódias em outros órgãos. O mesmo levantamento contabiliza 118.865 servidores no sistema prisional estadual, distrital e federal (Brasil, 2026a). Trata-se de uma rede pública de grande porte com impacto orçamentário, operacional e tecnológico. A literatura indica que facções de origem prisional projetam normas, pertencimento e coerção para fora dos estabelecimentos. Estudos de Dias (2013), Feltran (2018), Lessing (2018), Manso e Dias (2018) e Misse (2006) mostram o cárcere como espaço de disputa de governo. A questão central é impedir que o sistema penitenciário seja convertido em nó de comando criminal. A resposta exige inteligência penal, proteção cibernética, contenção de lideranças, análise financeira e reintegração social.

[*] Mestre em Ciências da Linguagem. Atua nas áreas de Inteligência de Segurança Pública, Inteligência Penitenciária e Gestão do Conhecimento, com pesquisas voltadas à produção do conhecimento, segurança pública e análise dos fenômenos criminais. Policial Penal e Professor/Instrutor, lotado na Secretaria de Estado da Justiça e Reintegração Social de Santa Catarina.

Este texto está organizado em três momentos: análise do problema, sistematização dos riscos estratégicos e recomendações práticas para uma agenda nacional de inteligência penal. A tese defendida é que a soberania se preserva quando o Estado mantém autoridade legítima sobre instituições que concentram pessoas, informações e riscos.

Palavras-chave: defesa nacional; sistema penitenciário; inteligência penal; crime organizado transnacional; resiliência estatal.

1 ANÁLISE DO PROBLEMA

A separação entre Defesa Nacional e segurança pública é uma condição de normalidade democrática. A Constituição distribui competências, delimita papéis e impede que a exceção se transforme em método ordinário de governo (Brasil, 1988). Entretanto, reconhecer essa separação não significa ignorar zonas de interdependência. Em sociedades altamente conectadas, ameaças criminais podem produzir efeitos que ultrapassam a investigação policial ou a administração penitenciária. Uma facção que controla mercados ilícitos, interfere em comunidades, corrompe agentes públicos, utiliza portos, financia operações por lavagem de dinheiro, explora fronteiras e mantém lideranças custodiadas operando em rede não representa apenas problema local. Ela pressiona a autoridade estatal e afeta capacidades nacionais.[1]

A PND e a END, aprovadas pelo Decreto nº 12.725/2025, fornecem base para essa leitura ampliada. A Defesa Nacional não se limita ao emprego militar em sentido estrito: envolve capacidades econômicas, tecnológicas, logísticas, informacionais e institucionais que sustentam a soberania e a liberdade de decisão do Estado. Por essa razão, vulnerabilidades em estruturas civis essenciais também podem ter repercussão estratégica. O sistema penitenciário é uma dessas estruturas: nele se cruzam decisões judiciais, dados sensíveis, circulação de visitantes, contratos públicos, servidores armados, monitoramento eletrônico, escoltas, transferências, saúde, educação, trabalho prisional e custódia de lideranças de alta periculosidade.

A primeira dimensão do problema é a escala demográfica e operacional do sistema penitenciário. O Brasil administra uma das maiores populações prisionais do mundo e mantém uma rede extensa de estabelecimentos, servidores, cadastros, rotinas de segurança, movimentações e

[1] Nos termos do Decreto nº 12.725/2025, Defesa Nacional é 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, 2025, anexo II, glossário, verbete "Defesa Nacional").

serviços. O relatório da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) referente ao segundo semestre de 2025 mostra que a coleta nacional do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) é organizada por modalidades de custódia e reúne informações fornecidas pelas unidades federativas e pelo Sistema Penitenciário Federal (Brasil, 2026a). Essa base estatística é indispensável para políticas públicas, mas também revela a densidade operacional de um setor que não pode ser tratado como apêndice administrativo.

A segunda dimensão é a governança criminal. Facções não dependem apenas da força bruta. Sua permanência costuma estar associada à capacidade de criar regras, distribuir proteção, resolver conflitos, cobrar contribuições, punir desvios e produzir pertencimento. Nas prisões, esses mecanismos podem encontrar terreno fértil quando há superlotação, insuficiência de servidores, falhas de classificação, ausência de inteligência, precariedade de serviços e baixa capacidade estatal de regular o cotidiano. Dias (2013) demonstrou como dinâmicas prisionais podem favorecer a consolidação de grupos criminais; Feltran (2018) analisou a formação de vínculos e legitimidades no universo do Primeiro Comando da Capital (PCC); e Manso e Dias (2018) mostraram a articulação entre cárcere, rua e mercados ilegais.

Essa constatação não autoriza a ideia simplista de que toda prisão produz facção. O ponto é mais preciso: quando o Estado perde a capacidade de organizar o ambiente prisional segundo critérios técnicos, legais e previsíveis, atores criminais podem preencher lacunas de comando. A prisão deixa de ser mero local de neutralização e pode tornar-se espaço de socialização criminal, coordenação simbólica e reorganização de redes. A pena, nesse cenário, não rompe necessariamente vínculos; em certos casos, pode reforçá-los. Por isso, inteligência penal, classificação, gestão de riscos e políticas de reintegração precisam ser tratadas como instrumentos de segurança estratégica.

A terceira dimensão é transnacional. O crime organizado brasileiro não atua isolado das cadeias internacionais de drogas, armas, contrabando, mercadorias falsificadas, crimes ambientais e lavagem de capitais. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) aponta que mercados ilícitos globais dependem de redes flexíveis, corrupção, logística, intermediação financeira e aproveitamento de vulnerabilidades institucionais (UNODC, 2023). Grupos nacionais inseridos nesses fluxos podem não possuir projeto político-militar clássico, mas corroem a autoridade estatal quando controlam territórios, ameaçam agentes públicos, cooptam trabalhadores, interferem em cadeias logísticas e condicionam decisões públicas ou privadas pelo medo.

A conexão marítima é particularmente sensível. O Brasil depende de portos e corredores logísticos para o comércio exterior e para sua inserção estratégica no Atlântico Sul. A Amazônia Azul, a segurança das linhas de comunicação marítima e a proteção de terminais portuários não são apenas temas econômicos; também integram a defesa de interesses nacionais. Se lideranças custodiadas mantêm influência sobre redes que utilizam contêineres, empresas de fachada, transportadoras, operadores portuários ou rotas internacionais de entorpecentes, a prisão passa a dialogar diretamente com a proteção portuária e com a segurança marítima.

As fronteiras terrestres compõem outro ponto de vulnerabilidade. Grandes extensões territoriais, fluxos lícitos e ilícitos, assimetrias regulatórias, rotas fluviais, pistas clandestinas e presença estatal desigual ampliam oportunidades para redes criminais. A custódia de integrantes vinculados a corredores fronteiriços exige atenção específica, pois vínculos externos podem ser mantidos por visitantes, familiares, intermediários financeiros, comunicações clandestinas, mensagens cifradas ou profissionais cooptados. O problema não se resolve por suspeição genérica contra categorias profissionais ou familiares; resolve-se com inteligência baseada em evidências, salvaguardas legais e análise de risco.

A quarta dimensão é informacional. O sistema penal armazena dados que, se expostos ou manipulados, podem gerar danos graves: localização de pessoas presas, histórico disciplinar, vínculos faccionais, escalas de servidores, rotinas de escolta, atendimentos de saúde, visitas, advogados, transferências, incidentes, dados biométricos e decisões judiciais. Em cenário de guerra cognitiva, operações psicológicas, vazamentos seletivos e ataques cibernéticos, informações prisionais podem ser usadas para desorganizar serviços, intimidar agentes, produzir pânico, planejar resgates, fraudar cadastros ou construir narrativas contra instituições. A segurança da informação penitenciária é, portanto, requisito de defesa cibernética em sentido amplo.

A quinta dimensão é a qualidade dos dados. A existência de levantamentos nacionais é avanço relevante, mas a gestão estratégica exige interoperabilidade segura, padronização, trilhas de auditoria, controle de acesso, atualização tempestiva e capacidade analítica. Dados fragmentados impedem compreender vínculos entre prisão, rua, fronteira, finanças e logística. Dados excessivamente abertos podem violar direitos e expor operações. O equilíbrio está em governança: acesso por necessidade, finalidade definida, registro de consulta, proteção contra uso indevido, anonimização quando cabível e integração compatível com a Lei Geral de Proteção de Dados (Brasil, 2018b).

A sexta dimensão é econômica. Facções dependem de recursos e podem explorar circuitos financeiros lícitos e ilícitos associados ao ambiente prisional. Cantinas internas, quando existentes e regulamentadas, depósitos em contas vinculadas ou de terceiros, pecúlio prisional (valores pertencentes à pessoa presa e administrados no contexto da execução penal), transferências familiares, comércio informal, empresas vinculadas, profissionais cooptados, "laranjas" — interpostas pessoas utilizadas para ocultar o beneficiário real de bens ou valores —, ativos virtuais, contas de passagem e operações de lavagem de capitais podem integrar esse ecossistema. A inteligência penal não substitui a investigação criminal nem a inteligência financeira, mas pode produzir sinais relevantes: padrões atípicos de depósitos, concentração de recursos, movimentações associadas a lideranças, coação de familiares, cobrança de contribuições e vínculos entre custodiados e operadores externos. Sem atingir a economia das redes, o Estado prende executores e preserva a estrutura.

A sétima dimensão envolve corrupção e cooptação. Organizações criminosas procuram acesso a informações, facilidades, celulares, drogas, transferências, proteção, contratos, escoltas e decisões administrativas. A resposta exige segurança orgânica, rodízio criterioso, controle de antecedentes, análise patrimonial quando legalmente possível, canais protegidos de denúncia, corregedorias atuantes, formação ética, tecnologia de inspeção e proteção institucional aos servidores. O policial penal é ator central nesse arranjo: sem valorização, formação e condições de trabalho, a política de resiliência permanece retórica.

A oitava dimensão é a reintegração. A abordagem estratégica não deve ser confundida com política exclusivamente repressiva. Educação, trabalho, saúde, assistência social, atenção psicossocial, fortalecimento de vínculos familiares lícitos e apoio ao egresso reduzem dependências em relação à facção. A facção cresce quando oferece proteção, pertencimento e previsibilidade onde o Estado comparece apenas como força punitiva. A Lei de Execução Penal afirma a dupla finalidade da execução: efetivar a decisão criminal e proporcionar condições para integração social Brasil, 1984). Essa finalidade, longe de ser periférica, é elemento de segurança nacional em sentido de resiliência social.

O desafio jurídico é organizar essa agenda sem romper competências. As polícias penais federal, estaduais e distrital integram a segurança pública e exercem atribuições relacionadas à segurança dos estabelecimentos penais, nos termos da Constituição e da legislação aplicável. A Lei nº 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, favorecendo a cooperação entre

entes e órgãos. A Lei nº 12.850/2013 disciplina instrumentos de enfrentamento às organizações criminosas. A Lei nº 15.358/2026 reforçou a resposta estatal ao crime organizado ao instituir novo marco legal, inclusive com tipos e agravamentos relacionados a estruturas ultraviolentas (Brasil, 2013; 2018a; 2026b). Esse conjunto permite uma política penitenciária integrada à estratégia nacional, desde que submetida à legalidade, ao controle judicial, à fiscalização ministerial, às corregedorias e à transparência institucional possível.

A articulação entre política penitenciária e Defesa Nacional exige, contudo, precisão conceitual e respeito à distribuição constitucional de competências. A interface estratégica deve ser reservada a fenômenos com potencial sistêmico e intersetorial, sem transformar incidentes ordinários da execução penal em questões de Defesa Nacional nem ampliar, de forma indevida, categorias excepcionais de atuação estatal.

O sistema penitenciário deve, portanto, ser compreendido como arena de disputa entre governança estatal e governança criminal. Quando o Estado conhece, classifica, protege dados, integra órgãos, controla comunicações ilícitas, reduz corrupção, oferece oportunidades e responde a crises de modo coordenado, a prisão cumpre sua função legal e contribui para a estabilidade institucional. Quando o Estado apenas encarcera, sem administrar riscos e sem produzir conhecimento, a prisão pode operar como multiplicador de ameaça. É nessa fronteira que a defesa da soberania encontra a política penitenciária.

A partir da compreensão dessas oito dimensões interconectadas, torna-se imperativo mapear como essas fragilidades estatais se materializam. O desdobramento lógico desta análise do problema é a identificação de ameaças concretas, traduzidas nos riscos estratégicos a seguir, que exigem uma resposta imediata.

2 RISCOS ESTRATÉGICOS IDENTIFICADOS

As oito dimensões analisadas na seção anterior não atuam de forma isolada; elas convergem para gerar vulnerabilidades sistêmicas que ultrapassam os muros prisionais. Para evitar a diluição do conceito, consideram-se estratégicos, neste documento, os riscos capazes de afetar a autoridade estatal, a continuidade de serviços essenciais, a integridade de infraestruturas e a segurança de fluxos logísticos. Dessa forma, as fragilidades apontadas na análise do problema consolidam-se nos seguintes riscos prioritários:

1. Manutenção de comando criminal a partir da custódia. A permanência de canais clandestinos de comunicação, redes de intermediários e mecanismos de coerção pode permitir que lideranças custodiadas preservem capacidade de ordenar ações externas, arbitrar conflitos, movimentar recursos e sustentar estruturas criminais. O risco cresce quando classificação, controle de comunicações, inteligência e segurança orgânica operam de forma fragmentada.

2. Convergência entre redes prisionais e corredores transnacionais. Vínculos entre custodiados e operadores externos podem conectar o ambiente prisional a portos, fronteiras terrestres, rotas fluviais, aeroportos, cadeias logísticas e mercados ilícitos internacionais. A consequência estratégica não decorre da prisão em si, mas da possibilidade de o cárcere funcionar como nó de articulação de redes que atravessam jurisdições e setores econômicos.

3. Comprometimento de sistemas e dados penitenciários. Vazamentos, acessos indevidos, manipulação de cadastros, indisponibilidade de sistemas, ataques cibernéticos ou exploração de informações sobre escoltas, transferências, servidores e lideranças podem comprometer operações, facilitar resgates, gerar intimidação e produzir crises de confiança. A vulnerabilidade aumenta quando não há interoperabilidade controlada, autenticação forte, trilhas de auditoria e resposta estruturada a incidentes.

4. Sustentação financeira e corrupção institucional. Fluxos de recursos associados a custodiados, operadores externos, empresas de fachada, contas de passagem ou interpostas pessoas podem financiar redes criminosas e ampliar sua capacidade de cooptação. Somam-se a isso tentativas de corromper servidores, prestadores de serviço e outros atores com acesso a informações, bens, comunicações ou decisões administrativas.

5. Crises coordenadas com efeito sistêmico. Rebeliões simultâneas, ataques externos contra unidades, tentativas de resgate, ações coordenadas contra agentes públicos, bloqueio de serviços, ataques cibernéticos ou perturbações em portos e fronteiras podem produzir efeitos que ultrapassam uma unidade federativa. A ausência de protocolos interagências, cadeia de comando definida e comunicação pública coordenada tende a ampliar o impacto dessas ocorrências.

6. Recrutamento e dependência faccional. Ambientes marcados por desorganização, superlotação, baixa oferta de trabalho, educação, saúde e assistência podem ampliar a dependência de pessoas presas em relação a grupos que oferecem proteção, pertencimento e acesso a recursos.

Esse risco não é apenas social: ele contribui para a reprodução de redes criminais dentro e fora do sistema penitenciário.

7. Expansão indevida do enquadramento de Defesa Nacional. O próprio esforço de integração pode produzir risco institucional se categorias estratégicas forem aplicadas de maneira indiscriminada a problemas ordinários de segurança pública e execução penal. A prevenção desse desvio exige critérios de acionamento, controle democrático, fundamentação jurídica e preservação da natureza civil da política penitenciária.

Esses riscos não apresentam a mesma probabilidade ou intensidade em todas as unidades federativas. Sua priorização deve considerar contexto local, evidências disponíveis, capacidade institucional e potencial de propagação. As recomendações seguintes foram estruturadas para reduzir vulnerabilidades, limitar a capacidade de comando e ampliar a resiliência estatal sem romper as competências constitucionais dos órgãos envolvidos.

3 RECOMENDAÇÕES

Para mitigar os sete riscos estratégicos mapeados e neutralizar as vulnerabilidades expostas na análise do problema, propõe-se uma agenda de intervenção. As recomendações a seguir foram estruturadas especificamente para conter a capacidade de comando criminal, proteger dados, integrar órgãos e promover a resiliência institucional, traduzindo o diagnóstico em soluções práticas:

1. Aprovar uma Política Nacional de Inteligência Penal com interface estratégica. O documento deve definir conceitos, competências, limites, fluxos de compartilhamento, níveis de sigilo, controles internos, auditorias e formas de cooperação com inteligência policial, financeira, fiscal, portuária, migratória, cibernética e de Defesa. A finalidade é produzir conhecimento sobre riscos prisionais de impacto nacional, mantendo a execução penal como função civil e juridicamente controlada.

2. Criar um Sistema Nacional de Classificação e Risco Penitenciário. O modelo deve apoiar decisões sobre alocação, transferência, monitoramento e segregação, considerando liderança criminal, capacidade de comando externo, vínculos transnacionais, histórico de violência coletiva, acesso a recursos financeiros, risco de corrupção, tentativas de comunicação ilícita e conexão com

portos, fronteiras ou cadeias logísticas. O índice precisa ser auditável, revisável e protegido contra discriminações automáticas.

3. Integrar bases de dados com governança e segurança. SISDEPEN, sistemas estaduais e bases federais devem dialogar por protocolos seguros, com autenticação forte, trilhas de auditoria, perfis de acesso, registro de finalidade e mecanismos de responsabilização. A interoperabilidade deve servir à produção de conhecimento e não à simples acumulação de informações.

4. Reconhecer sistemas digitais prisionais como infraestruturas críticas de informação. Cadastros, biometria, monitoramento eletrônico, controle de visitas, videomonitoramento, registros disciplinares, prontuários, escoltas e bases de inteligência exigem criptografia, *backup*, gestão de vulnerabilidades, testes de intrusão, resposta a incidentes, revisão de permissões e continuidade operacional.

5. Instalar núcleos interagências em áreas de maior sensibilidade. Unidades federativas com portos estratégicos, fronteiras, rotas fluviais, facções transnacionais ou histórico de crises prisionais devem contar com células de análise compostas por polícia penal, polícias judiciárias, órgãos de inteligência, Receita Federal, autoridades portuárias, Ministério Público, órgãos do Poder Judiciário e, quando cabível, Forças Armadas em cooperação institucional.

6. Proteger portos e cadeias logísticas contra influência de lideranças custodiadas. A análise penitenciária deve dialogar com segurança marítima, proteção portuária, fiscalização aduaneira e investigação financeira para identificar empresas de fachada, coação de trabalhadores, operadores logísticos capturados, rotas de contêineres, lavagem de dinheiro e comunicação entre custódia e redes externas.

7. Aprimorar a segregação técnica de lideranças. Separar lideranças não significa isolar indiscriminadamente. As medidas devem ser fundamentadas, proporcionais, revisáveis e orientadas a impedir comando criminal, reduzir comunicação clandestina, preservar direitos e evitar que unidades especiais se transformem em espaços de prestígio simbólico.

8. Incorporar análise financeira à inteligência penal. Depósitos, cantinas, pecúlio, transferências, vínculos empresariais, intermediações suspeitas e sinais de coação econômica devem gerar alertas para órgãos competentes, sempre respeitando reserva legal, cadeia de custódia e limites de atuação administrativa.

9. Reduzir o recrutamento criminal com políticas públicas de reintegração. Educação, trabalho, saúde mental, assistência social, qualificação profissional, apoio ao egresso e vínculos familiares regulados devem ser entendidos como prevenção estratégica. O objetivo é reduzir a dependência da pessoa presa e do egresso em relação à facção.

10. Elaborar protocolo nacional para crises prisionais de impacto estratégico. Rebeliões simultâneas, ataques externos coordenados, ameaças a autoridades, tentativas de resgate, bloqueio de serviços, vazamentos massivos de dados e ataques cibernéticos devem acionar planos previamente testados, com cadeia de comando civil, comunicação pública coordenada e divisão clara de responsabilidades.

11. Fortalecer a formação dos policiais penais. A capacitação deve incluir inteligência, contrainteligência, análise de redes, segurança orgânica, proteção de dados, prevenção de corrupção, gestão de crises, direitos humanos, ética pública, segurança cibernética e técnicas de produção de conhecimento.

12. Criar agenda permanente de pesquisa empírica. Universidades, escolas de governo, academias de polícia penal, a Escola Superior de Defesa, do Ministério da Defesa, e centros de pesquisa devem estudar transferências prisionais, difusão faccional, regimes disciplinares, comunicação clandestina, vínculos entre unidades prisionais e portos, fluxos financeiros ilícitos, reincidência, trabalho prisional e vulnerabilidades digitais.

13. Estabelecer controle democrático e avaliação externa. A aproximação entre inteligência penal e Defesa Nacional deve ser acompanhada por corregedorias, ouvidorias, Ministério Público, Poder Judiciário, tribunais de contas e comissões legislativas competentes. Segurança estratégica sem controle tende ao abuso; controle sem capacidade operacional tende à ineficácia.

14. Incluir o sistema penitenciário em exercícios nacionais de resiliência. Simulações sobre ataques cibernéticos, motins coordenados, colapso de comunicações, bloqueio de portos, perturbações de fronteira e operações contra facções devem considerar a variável penitenciária, permitindo testar protocolos antes de crises reais.

15. Definir indicadores públicos e reservados de desempenho. Indicadores públicos devem acompanhar vagas, servidores, trabalho, estudo, saúde e reintegração. Indicadores reservados podem monitorar riscos de comando criminal, corrupção, comunicação ilícita, vínculos

transnacionais e exposição de dados. A separação entre transparência e sigilo operacional deve ser clara e justificada.

A implementação dessas medidas exige financiamento, coordenação federativa, tecnologia, formação profissional e base legal adequada. O ponto central é reconhecer que a prisão não é apenas o destino final da persecução penal. Ela é espaço de produção de ordem, informação e risco. Em ambiente de criminalidade organizada transnacional, a Defesa Nacional também depende da capacidade cotidiana de impedir que redes ilícitas transformem instituições públicas em instrumentos de poder paralelo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

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

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jun. 2018a.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018b.

BRASIL. Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de informações penais**: 2º semestre de 2025. Brasília, DF: SENAPPEN, 2026a.

BRASIL. Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann); tipifica os crimes de domínio social estruturado e de favorecimento ao domínio social estruturado [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mar. 2026b.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC**: hegemonia nas prisões e monopólio da violência. São Paulo: Saraiva, 2013.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos**: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LESSING, Benjamin. **Making peace in drug wars**: crackdowns and cartels in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

UNODC. **Global study on homicide 2023**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2023.

*

DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O autor declara que utilizou o ChatGPT, da OpenAI, como apoio à revisão linguística, à reorganização estrutural e ao aprimoramento da clareza textual do manuscrito. O conteúdo científico, as fontes, os argumentos, as interpretações e as recomendações foram conferidos, validados e assumidos pelo autor, que permanece integralmente responsável pela versão submetida.

Impactos do uso de drones navais no conflito russo-ucraniano: implicações estratégicas para a Doutrina Naval Brasileira

Data da submissão: 21 de agosto de 2026 **Data da aprovação:** 18 de outubro de 2026

*Marcos Valle Moura**

RESUMO EXECUTIVO

O emprego de Veículos de Superfície Não Tripulados (VSNT) pela Ucrânia no Mar Negro evidencia oportunidades e vulnerabilidades relevantes para o Poder Naval brasileiro. O problema de política de defesa consiste em identificar quais lições podem orientar a proteção de meios e instalações e o desenvolvimento de capacidades da Marinha do Brasil, consideradas as diferenças entre os ambientes operacionais. Este *policy paper* analisa episódios selecionados entre fevereiro de 2022 e novembro de 2025, distingue resultados reportados de confirmação independente e examina as condições de aplicação ao contexto brasileiro. Os episódios mostram a diversificação reportada de funções dos VSNT, de ataques contra navios e instalações ao lançamento de veículos aéreos e emprego antiaéreo. Entretanto, as evidências não permitem atribuir exclusivamente aos drones navais todos os efeitos da campanha ucraniana, presumir autonomia de engajamento ou demonstrar uma revisão formal da doutrina naval russa. A análise concentra-se na imposição de risco, na restrição da liberdade de manobra e na integração entre plataformas, inteligência, vigilância, comunicações, Comando e Controle (C^2) e logística. Para o Brasil, a transferência das lições depende de requisitos definidos por missão. Proteção de instalações, vigilância de setores delimitados e emprego oceânico apresentam exigências distintas de persistência, conectividade, comportamento no mar e sustentação. O custo da capacidade também deve incluir pessoal, sensores, comunicações e manutenção, além da aquisição da plataforma. Propõe-se relacionar a experimentação de VSNT ao Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) e às iniciativas brasileiras de consciência situacional marítima, sem presumir lacunas ou substituir automaticamente meios tripulados. O texto apresenta procedimentos de análise, uma cronologia selecionada e uma matriz que relaciona evidências, mecanismos plausíveis e aplicação ao Brasil. Em seguida, propõe nove recomendações ordenadas por urgência defensiva e dependências de implementação: proteção contra VSNT; conceitos de operação; capacitação; planejamento da força; cooperação para experimentação; competências tecnológicas nacionais; integração informacional; avaliação da negação localizada do uso do mar; e eventual capacidade armada. As opções incluem horizontes indicativos, responsabilidades sugeridas e critérios de avaliação. A conclusão é que a incorporação deve ocorrer gradualmente, com aprendizagem institucional, requisitos validados e integração aos meios existentes.

Palavras-chave: drones navais; VSNT; conflito russo-ucraniano; poder naval; planejamento de capacidades.

* Mestre em Segurança, Desenvolvimento e Defesa pela Escola Superior de Defesa (2026) e em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2012). Ex-Adido de Defesa na Rússia (2021-2023) e ex-Assessor Militar do Ministério da Defesa.

1 ANÁLISE DO PROBLEMA

O conflito iniciado com a invasão russa da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, tornou o Mar Negro um caso relevante para examinar o emprego de sistemas não tripulados em situação de assimetria naval. A experiência interessa ao Brasil tanto pelo potencial de novas capacidades quanto pela exposição de navios e instalações a ameaças desse tipo. A questão central é quais mecanismos observados podem orientar decisões brasileiras e sob quais condições, evitando converter episódios de outro teatro em soluções universais.

Este *policy paper* busca relacionar evidências do conflito a requisitos de proteção, experimentação e integração da Marinha do Brasil. O argumento é que o valor militar dos VSNT depende do conjunto de capacidades que permite seu emprego e da resposta adversária. O caso não demonstra obsolescência generalizada dos meios navais tripulados, nem autoriza inferir sua substituição por embarcações menores apenas com base em custos unitários ou resultados divulgados.

1.1 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E LIMITES

A análise qualitativa utiliza fontes abertas e seleciona episódios ocorridos entre 24 de fevereiro de 2022 e 30 de novembro de 2025, os quais documentam ataques, diversificação de funções ou respostas operacionais. Fontes posteriores ao recorte podem esclarecer eventos desse período, sem ampliar o universo de acontecimentos analisados. Publicações jornalísticas e especializadas documentam os episódios; literatura acadêmica e fontes institucionais delimitam conceitos e a discussão de capacidades.

Na conferência dos episódios, distinguem-se a origem da declaração, o resultado anunciado e o que a fonte informa ter verificado. Desse modo, alegações de beligerantes permanecem atribuídas a seus emissores. Portanto, reportagens que reproduzem uma mesma declaração não constituem confirmações independentes. Ampliando a análise, imagens de impacto, incêndio ou explosão não são tomadas automaticamente como prova de afundamento, perda definitiva ou número de aeronaves abatidas. Além disso, a identificação de um navio em vídeo tampouco confirma todos os resultados atribuídos ao ataque.

A seleção é intencional e não representa a totalidade dos ataques ou interceptações. Cabe pontuar que, sem o número de tentativas, não se calculam taxas de sucesso. Também não se estima custo-efetividade sem custos comparáveis e informação sobre sustentação. A partir daí, as inferências de aplicação ao Brasil são propostas condicionais, e não resultados

empiricamente comprovados em ambiente brasileiro. Em adição, a existência de relatos de êxitos não elimina fracassos, limitações técnicas ou vieses de divulgação.

1.2 CONCEITOS E EVOLUÇÃO DO EMPREGO

A sigla VSNT designa uma plataforma de superfície sem tripulação embarcada, não um nível específico de autonomia. Cabe avaliar que operação remota envolve comando humano à distância; automação executa funções previamente definidas; autonomia deve ser descrita em relação a funções delimitadas. Além disso, autonomia de navegação ou de missão não equivale à seleção e ao engajamento autônomo de alvos. Neste estudo, não se presume que os sistemas ucranianos decidam autonomamente sobre o uso da força. Considera-se que a presença de Inteligência Artificial (IA), por si só, tampouco demonstra essa capacidade. Um dos parâmetros levados em consideração foi o relatório prospectivo de Reding e Eaton (2020), que distingue veículos não tripulados de seus graus de autonomia e formas de controle humano.

Adota-se negação localizada do uso do mar como categoria analítica: dificultar ou impedir a atuação adversária em áreas e períodos determinados, sem pressupor seu controle pela força que impõe a restrição. Leva-se também em consideração o estudo de Raveendran (2025), o qual enquadra a campanha ucraniana como emprego integrado de capacidades assimétricas de negação. Contudo, os episódios aqui selecionados não demonstram, isoladamente, uma arquitetura abrangente de antiacesso e negação de área (A2/AD), nem cobertura contínua de todo o Mar Negro.

Os VSNT *Sea Baby* e *MAGURA* são famílias relevantes para essa evolução. O *Sea Baby* é associado ao Serviço de Segurança da Ucrânia (SBU; *Sluzhba bezpeky Ukrainy*), e o *MAGURA,* à inteligência militar ucraniana (Ucrânia, 2023; Altman, 2025a). A configuração antiaérea *MAGURA V7*, examinada por Sutton (2025), ilustra a diversificação das plataformas. Porém, valores máximos de alcance, velocidade e carga não são reunidos como se descrevessem uma única configuração ou desempenho simultaneamente demonstrado. As capacidades anunciadas dessas plataformas também não são equiparadas a missões comprovadamente executadas.

1.3 CRONOLOGIA SELECIONADA E GRAU DE CONFIRMAÇÃO

Em 29 de outubro de 2022, ocorreu um ataque com drones contra meios russos em Sebastopol, na Crimeia ocupada pela Rússia. A análise visual reproduzida pelo *The Insider* (2022) apontou investidas contra diferentes navios; a mesma reportagem registrou que o Ministério da Defesa russo reconheceu danos ao caça-minas *Ivan Golubets*. O episódio é mantido como evidência de exposição de instalações e reação defensiva, sem afirmar extensão comprovada dos danos à fragata Almirante *Makarov* ou saturação demonstrada das defesas.

Em julho de 2023, drones navais foram empregados em ataque à Ponte da Crimeia, segundo declaração posterior do chefe do SBU, que associou a operação ao *Sea Baby* (Ucrânia, 2023). O episódio amplia a discussão para infraestrutura, sem sustentar a afirmação de interrupção simultânea dos tráfegos rodoviário e ferroviário ou estimativa de duração do efeito logístico sobre a via.

Em 10 de novembro de 2023, a inteligência ucraniana anunciou um ataque a duas embarcações de desembarque na Crimeia e, posteriormente, declarou que ambas haviam afundado. A versão atualizada da *Reuters* registrou essa alegação e informou que não pôde verificá-la independentemente (Reuters, 2023). O texto, portanto, diferencia o resultado anunciado da confirmação disponível; não transforma a disseminação da declaração em comprovação independente de afundamento.

Em fevereiro de 2024, foram divulgados ataques contra os navios russos *Ivanovets* e *Caesar Kunikov*. Para o primeiro, a RFE/RL (2024) reproduziu a declaração ucraniana de afundamento, descreveu imagens compatíveis com ataque e início de afundamento e ressalvou a ausência de verificação independente. Para o segundo, a inteligência ucraniana anunciou sua destruição em 14 de fevereiro (Ucrânia, 2024). Esses relatos documentam a campanha contra meios de superfície, sem sustentar reconstruções não verificadas de carga, rota ou perdas de capacidade específica de ataque a instalações terrestres.

A mudança de postura russa recebeu evidência adicional em outubro de 2024. A *Reuters* (2024) registrou declarações do político russo Dmitry Rogozin sobre a transferência de navios de Sebastopol em razão de ataques ucranianos. Esse reconhecimento permite discutir reposicionamento e exposição dos meios. Entretanto, não demonstra que os VSNT tenham sido a causa exclusiva da decisão, nem que ela corresponda a uma revisão formal da doutrina naval russa vigente.

Na transição de 2024 para 2025, a Ucrânia divulgou o emprego antiaéreo de VSNT contra helicópteros. Em janeiro de 2025, também anunciou ataques a sistemas de defesa aérea terrestre com Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT) lançados de embarcações não tripuladas. Newdick (2025) registrou essas declarações e ressalvou limitações de verificação e de avaliação do dano nas imagens. A evidência é utilizada para discutir diversificação funcional reportada, sem afirmar números definitivamente confirmados de abates ou destruição.

Em 2 de maio de 2025, segundo o chefe da inteligência ucraniana entrevistado por Altman (2025a), VSNT *MAGURA V7* equipados com mísseis AIM-9 teriam abatido dois Su-30 russos. A reportagem ressalvou que não verificou independentemente a alegação e que não havia imagens do segundo engajamento. Em julho, o Ministério da Defesa ucraniano divulgou imagens de lançamento de VANT a partir de VSNT e anunciou ataques a componentes do radar *Nebo-M* na Crimeia (Altman, 2025b). Nesse caso, não se equipara o lançamento mostrado ao resultado integral anunciado.

A cronologia selecionada permite examinar continuidade e diversificação, mas não calcular eficácia global. Foram excluídos detalhes técnicos e episódios cuja sustentação era insuficiente para as inferências pretendidas. Leva-se em consideração que perdas atribuídas a outros tipos de armamento, como as citadas no contexto mais amplo da campanha naval, não são contabilizadas como efeitos de VSNT. Essa delimitação preserva a diferença entre a campanha multidimensional e a contribuição de uma classe de plataformas.

1.4 MECANISMOS EXPLICATIVOS E LIMITES

Três mecanismos orientam a análise: imposição de risco, integração de capacidades e adaptação defensiva. Ataques contra navios ou instalações podem elevar o custo de operar e proteger meios, mesmo quando o dano de cada episódio permanece questionável. Avalia-se que o reposicionamento reportado é compatível com essa pressão, mas a atribuição causal exige considerar ataques por outros vetores, a situação operacional e decisões logísticas. Assim, o mecanismo é plausível, sem ser apresentado como explicação exclusiva.

Infere-se que a diversificação de funções sugere potencial de adaptação das plataformas e de integração entre domínios. Entretanto, não demonstra que qualquer embarcação possa executar todas as missões, nem que alterações observadas impliquem autonomia decisória. Em adição, a retirada da tripulação da plataforma atacante reduz sua exposição embarcada; não

permite inferir redução líquida das baixas da campanha ou ausência de riscos aos operadores, à logística e às instalações de apoio.

Como referência institucional complementar, a estratégia de sistemas inteligentes autônomos apresentada pelo *Office of Naval Research* associa desenvolvimento tecnológico à adoção e integração naval (Duffie Jr., 2021). Nesse cenário, os exercícios REPMUS e *Dynamic Messenger*, descritos pela OTAN, também articulam interoperabilidade, pessoal, treinamento e cooperação com indústria e academia (NATO, 2023). Tais exemplos apoiam a proposta de experimentação integrada, sem constituir prova dos resultados de combate ucranianos.

Distinguem-se táticas, técnicas e procedimentos, conceitos de operação, postura operacional e doutrina. Dessa feita, ajustes defensivos ou de posicionamento podem ocorrer sem alteração formal dos princípios doutrinários que orientam preparo e emprego. Portanto, a análise dos eventos não afirma revisão documental da doutrina russa. Para o Brasil, propõe-se que conceitos experimentais e procedimentos sejam avaliados antes de eventual consolidação doutrinária, em vez de estabelecer a incorporação como conclusão antecipada.

Quadro 1 – Evidências, mecanismos plausíveis e aplicação ao Brasil

Evidência	Efeito Reportado	Mecanismo Proposto	Condição Habilitadora	Aplicabilidade ao Brasil	Implicação
Sebastopol, 2022: ataque e danos parciais reconhecidos	Exposição de instalações e meios	Imposição de risco e pressão sobre a defesa	Detecção, coordenação e resposta	Proteção de bases e acessos	Diagnóstico e exercícios defensivos
Crimeia, 2023–2024: perdas anunciadas, com verificação limitada	Danos e perdas de meios reportados	Desgaste e restrição operacional	Informação, conectividade e sustentação	Negação localizada, a experimentar	Conceito operacional e avaliação por missão
Reposicionamento russo reportado em 2024	Mudança da exposição dos navios	Adaptação à ameaça, com fatores concorrentes	Proteção e apoio logístico	Resiliência de meios e instalações	Continuidade operacional
Emprego antiaéreo anunciado em 2024–2025	Ampliação funcional alegada	Adaptação e integração técnica	Sensores, controle e validação	Interesse experimental condicionado	Distinguir anúncio de capacidade validada
Lançamento de VANT divulgado em 2025	Projeção de efeitos e sensores	Integração entre domínios	Interfaces, C^2 e logística	Apoio a missões delimitadas	Testar interoperabilidade e sustentação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de *The Insider* (2022), *Reuters* (2023, 2024), RFE/RL (2024), Ucrânia (2024), *Newdick* (2025) e Altman (2025a, 2025b).

2 IMPLICAÇÕES PARA O PODER NAVAL BRASILEIRO

A aplicação ao Brasil deve passar da plataforma à missão. As Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), associadas à Amazônia Azul, apresentam condições e exigências distintas; a escala do espaço marítimo brasileiro impede presumir que soluções do Mar Negro assegurem vigilância oceânica persistente. Propõe-se iniciar por proteção de instalações e vigilância de setores delimitados, comparando posteriormente outras missões. Essa priorização é uma opção de planejamento fundamentada na exposição de meios e na necessidade de validar requisitos, não um diagnóstico de insuficiência generalizada da Marinha.

A página institucional do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) vincula os programas estratégicos à análise do ambiente operacional e de ameaças (Marinha do Brasil, 2020). A Escola de Guerra Naval (2021) relaciona a Sistemática de Planejamento de Força da Marinha do Brasil (SISFORÇA) ao PBC e ao PEM 2040. Esses referenciais oferecem um enquadramento para avaliar VSNT dentro do planejamento da força, articulando alternativas materiais, organização, pessoal, adestramento e infraestrutura. O objetivo deve ser produzir capacidade para uma missão definida, não adquirir plataformas e procurar posteriormente sua finalidade.

2.1 REQUISITOS, INTELIGÊNCIA E SUSTENTAÇÃO

Considera-se que a primeira condição é informacional. É necessário avaliar se os sensores e canais disponíveis permitem detectar, acompanhar e classificar contatos com qualidade e oportunidade compatíveis com a missão. Entende-se que a informação deve apoiar uma cadeia decisória definida, com responsabilidades e limites de emprego. Assim sendo, o quadro operacional não pode depender da suposição de conectividade permanente, pois comunicações, segurança cibernética e funcionamento degradado precisam integrar a avaliação dos conceitos de operação.

O Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM) descreve o projeto Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul – (SisGAAz-FINEP) como uma iniciativa de fusão de dados de sensores e sistemas legados para aplicação em C^2 e consciência situacional (Instituto de Pesquisas da Marinha, 2023). Essa iniciativa oferece uma referência concreta para estudar interfaces com VSNT. Seu escopo público não comprova cobertura integral das AJB, nem

disponibilidade operacional atual. Propõe-se um projeto-piloto de integração, com métricas de qualidade da informação e disponibilidade, antes de ampliar a rede.

A segunda condição é ambiental e logística. Observa-se que proteção de acessos, vigilância costeira e acompanhamento de forças em mar aberto exigem diferentes níveis de persistência, comportamento marítimo, energia e apoio logístico. Além disso, alcance nominal não demonstra tempo útil na área, retorno com segurança, funcionamento dos sensores ou desempenho em combate. Para tal, os requisitos dos VSNT devem incluir lançamento, recuperação, manutenção e disponibilidade das equipes, para que a capacidade possa ser sustentada além de uma demonstração isolada.

A terceira condição é econômica e tecnológica. Essa avaliação deve incorporar aquisição, sensores, comunicações, treinamento, manutenção, reposição e infraestrutura. O ponto importante é que comparações com navios tripulados só são úteis quando tratam de missões e resultados equivalentes. Por conta disso, o desenvolvimento nacional pode reduzir dependências críticas, mas requer identificar quais competências devem ser dominadas, quais componentes demandam fornecimento externo e quais custos de sustentação acompanham cada alternativa.

Complementarmente, a inteligência estratégica deve apoiar essa escolha, distinguindo capacidades anunciadas, demonstradas e sustentáveis, além de acompanhar contramedidas e dependências de fornecimento. Tal análise não deve se restringir ao inventário de plataformas adversárias: precisa relacionar intenção, infraestrutura de apoio, ritmo de adaptação e limitações de emprego. Para o Brasil, essa função contribuiria para formular cenários e requisitos de experimentação, sem transformar informações incompletas em estimativas categóricas de ameaça.

2.2 PROTEÇÃO CONTRA VSNT E INTEGRAÇÃO GRADUAL

A defesa contra VSNT inimigos é uma dimensão central da aplicação brasileira. Propõe-se avaliar conjuntamente vigilância, classificação de contatos, C^2, resposta autorizada e recuperação da capacidade operacional. Com isso, sensores, barreiras de proteção, guerra eletrônica e meios de neutralização devem ser examinados como componentes complementares, com limitações e efeitos sobre atividades marítimas, considerando-se que nenhuma solução isolada é suficiente. Em vista disso, a prioridade deve decorrer de diagnóstico de exposição e consequências, e não de simples reprodução de um dispositivo/meio defensivo estrangeiro.

Salienta-se que a proteção também depende de pessoas e processos. Dessa maneira, exercícios devem avaliar comunicação entre equipes, disponibilidade dos componentes e continuidade operacional diante de falhas. Para isso, o desempenho precisa ser documentado para atualizar procedimentos, requisitos e investimento. Adicionalmente, a interação entre comandos, organizações responsáveis pelas instalações e setores técnicos deve assegurar que a aquisição de equipamento leve em conta a avaliação do setor operacional naval.

Quanto ao emprego dos VSNT em missão, a sequência proposta é definir emprego, formular conceitos operacionais, experimentar, avaliar e decidir sobre a escala de emprego. Essa sequência deve ser orientada por critérios prévios de prosseguimento, modificação ou encerramento. Isso permite aprender com resultados negativos e preservar recursos. Dessa forma, a eventual contribuição para negação localizada do uso do mar e dissuasão deve ser demonstrada em cenários delimitados, com sustentação e integração aos demais meios, sem presumir que possuir VSNT armados produza automaticamente tal credibilidade estratégica.

3 RECOMENDAÇÕES

As recomendações dirigem-se à Marinha do Brasil e estão numeradas por urgência defensiva e dependências de implementação. Essa execução pode ocorrer em paralelo, pois os horizontes são indicativos, contados de eventual aprovação institucional; coordenação e competências devem ser validadas pelos setores responsáveis. O Quadro 2 relaciona as opções a requisitos e produtos verificáveis.

1. Priorizar diagnóstico de vulnerabilidades e exercícios de defesa contra VSNT em portos, bases e meios. A medida responde à exposição de instalações evidenciada pelo caso e deve avaliar o funcionamento integrado da proteção e a continuidade operacional.
2. Formular conceitos operacionais experimentais e revisar procedimentos pertinentes ao emprego e à defesa contra VSNT. Consolidar mudanças doutrinárias somente após avaliação das lições, distinguindo aprendizagem operacional de incorporação formal.
3. Preparar operadores, mantenedores e Estados-Maiores, bem como realizar exercícios com integração de meios e degradação de componentes. A qualificação deve abranger equipes técnicas e decisórias, evitando restringir a capacitação aos oficiais.

4. Avaliar VSNT como alternativa no PBC, comparando missões e combinações de meios. A incorporação orgânica deve depender de requisitos e resultados, sem obrigatoriedade prévia para todas as forças/meios.
5. Estruturar cooperação entre Marinha, indústria e academia para índices vinculados a problemas priorizados, com entregas e avaliação. Essa parceria deve gerar aprendizagem verificável, não apenas intenção programática.
6. Priorizar competências tecnológicas críticas, integração e manutenção, com mapa de dependências e avaliação do custo do ciclo de vida. A soberania tecnológica deve ser tratada por capacidades específicas e viabilidade de sustentação.
7. Avaliar projetos-piloto de sensores, comunicações e C^2 para integrar VSNT à consciência situacional marítima, incluindo interfaces com o SisGAAz quando adequadas. Disponibilidade e resiliência substituem a promessa de cobertura contínua garantida.
8. Experimentar a contribuição dos VSNT para essa missão em áreas e cenários definidos, em combinação com outros meios. Os resultados devem sustentar a decisão de prosseguir, modificar ou encerrar a opção.
9. Condicionar eventual incorporação de VSNT armados a requisitos validados, integração segura, controle humano definido e sustentação. A contribuição dissuasória precisa considerar credibilidade e combinação de capacidades, além da existência da plataforma.

Quadro 2 – Implementação das recomendações priorizadas (continua)

Prioridade	Horizonte	Coordenação Sugerida	Requisito Habilitador	Produto/Critério de Avaliação
1. Proteção	Até 24 meses	Setor operacional e comandos locais	Diagnóstico de exposição; equipes e componentes integrados	Plano validado e exercício de resposta e recuperação
2. Conceito Operacional	Até 24 meses	Estado-Maior e setor operacional	Missões, cenários e avaliação	Conceito operacional experimental e lições registradas
3. Capacitação	Até 24 meses; recorrente	Setores de pessoal, ensino e operação	Instrutores, simulação e meios de teste	Equipes qualificadas e desempenho avaliado
4. Planejamento	Até 24 meses; revisão contínua	Estado-Maior e setores técnico e operacional	Requisitos e comparação de alternativas	Decisão de capacidade fundamentada
5. Cooperação	Até 24 meses	Setor de ciência e tecnologia	Governança, parceiros e recursos	Índices e entregas avaliados

Prioridade	Horizonte	Coordenação Sugerida	Requisito Habilitador	Produto/Critério de Avaliação
6. Tecnologia	2 a 5 anos	Setores tecnológico e de material	Mapa de dependências e sustentação	Competências críticas demonstradas
7. Integração	2 a 5 anos	Setores operacional e técnico	Interfaces, comunicações e segurança	Piloto: qualidade dos dados e disponibilidade
8. Negação	2 a 5 anos	Setor operacional	Conceitos operacionais e capacidades complementares	Resultados por cenário: decisão de continuidade
9. Emprego Armado	Após validação; 2 a 5 anos ou mais	Alta administração naval e setores competentes	Requisitos, controle e sustentação aprovados	Marcos cumpridos antes da decisão de escala

Fonte: Elaborado pelo autor.
Obs: Os prazos não constituem compromisso institucional. Metas quantitativas devem decorrer dos requisitos e dos ensaios, sem valores arbitrários.

A contribuição central do caso em tela é orientar avaliação de capacidades integradas e proteção de meios. A incorporação gradual de VSNT deve resultar de experimentação e aprendizagem, com requisitos e custos documentados. O equilíbrio entre inovação, sustentação e defesa contra novas ameaças torna as recomendações compatíveis com decisões de força sujeitas a restrições e prioridades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, Howard. Two Russian Su-30 Flankers Downed By AIM-9s Fired From Drone Boats: Ukrainian Intel Boss. **The War Zone**, 3 maio 2025a. Disponível em: https://www.twz.com/news-features/two-russian-su-30-flankers-downed-by-aim-9s-fired-from-drone-boats-ukrainian-intel-boss. Acesso em: 6 out. 2026.

ALTMAN, Howard. Ukraine's Uncrewed Surface Vessels Are Now Launching Bomber Drones To Attack Crimea. **The War Zone**, 3 jul. 2025b. Disponível em: https://www.twz.com/news-features/ukraines-uncrewed-surface-vessels-are-now-launching-bomber-drones-to-attack-crimea. Acesso em: 6 out. 2026.

DUFFIE JR., Warren. **Innovating IAS: DoN Releases Strategy for Accelerating Autonomy, AI Development**. Office of Naval Research, 15 set. 2021. Disponível em: https://www.onr.navy.mil/media-center/news-releases/innovating-ias-don-releases-strategy-accelerating-autonomy-ai. Acesso em: 6 out. 2026.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL. **Escola de Guera Naval sediou o 6º Workshop do SISFORÇA**. 2 ago. 2021. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/egn/node/449. Acesso em: 6 out. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISAS DA MARINHA. **Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul – FINEP (SisGAAz-FINEP)**. 28 ago. 2023. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/ipqm/node/316. Acesso em: 6 out. 2026.

MARINHA DO BRASIL. **PEM2040**. 9 set. 2020. Atualizado em: 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/publicacoes/pem2040. Acesso em: 6 out. 2026.

NATO. **NATO exercises with new maritime unmanned systems in Portugal**. 19 set. 2023. Disponível em: https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2023/09/19/nato-exercises-with-new-maritime-unmanned-systems-in-portugal. Acesso em: 6 out. 2026.

NEWDICK, Thomas. Ukraine Claims Its Drone Boats Are Now Launching Kamikaze FPV Drones At Russian Shore Targets. **The War Zone**, 7 jan. 2025. Disponível em: https://www.twz.com/news-features/ukraine-claims-its-drone-boats-are-now-launching-kamikaze-fpv-drones-at-russian-shore-targets. Acesso em: 6 out. 2026.

RAVEENDRAN, Jithin. Sea Denial: The Ukrainian Case Study and the Future of Naval Warfare. **Journal of Strategic Security**, v. 18, n. 4, p. 96–111, 2025. DOI: 10.5038/1944-0472.18.4.2564. Disponível em: https://digitalcommons.usf.edu/jss/vol18/iss4/7/. Acesso em: 6 out. 2026.

REDING, D. F.; EATON, J. **Science & Technology Trends 2020–2040: Exploring the S&T Edge**. Bruxelas: NATO Science & Technology Organization, 2020. Disponível em: https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media_pdf/2020/4/pdf/190422-ST_Tech_Trends_Report_2020-2040.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

REUTERS. **Ukraine sinks two Russian landing boats in Crimea, military says**. 11 nov. 2023. Disponível em: https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-damages-two-small-russian-landing-boats-crimea-kyiv-says-2023-11-10/. Acesso em: 6 out. 2026.

REUTERS. **Ukraine attacks forced Black Sea Fleet to move warships from Sevastopol, Russian official says**. 20 out. 2024. Disponível em: https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-attacks-forced-black-sea-fleet-move-warships-sevastopol-russian-official-2024-10-20/. Acesso em: 6 out. 2026.

RFE/RL. **Ukraine Claims It Sank Another Russian Warship In Crimea**. 1 fev. 2024. Disponível em: https://www.rferl.org/a/russia-navy-warship-ukraine-sunk-crimea/32801426.html. Acesso em: 6 out. 2026.

SUTTON, H. I. First Image Of Ukraine's Sidewinder-Armed Magura V7 Surface Drone. **Naval News**, 4 maio 2025. Disponível em: https://www.navalnews.com/naval-news/2025/05/first-image-of-ukraines-sidewinder-armed-magura-v7-surface-drone/. Acesso em: 6 out. 2026.

THE INSIDER. **GeoConfirmed: Drones struck at least three Russian ships in Sevastopol harbor**. 31 out. 2022. Disponível em: https://theins.ru/en/news/256556. Acesso em: 6 out. 2026.

UCRÂNIA. Security Service. **Sea surface drones are a unique invention of the SSU: Vasyl Maliuk reveals details of the Service's high-profile special operations**. 16 ago. 2023. Disponível em: https://ssu.gov.ua/en/novyny/morski-drony-unikalna-rozrobka-sbu-vasyl-maliuk-rozkryv-detali-rezonansnykh-spetsoperatsii-sluzhby-bezpeky-ukrainy. Acesso em: 6 out. 2026.

UCRÂNIA. Defence Intelligence. **"Magura" Naval Drone Destroyed "caesar" — Intelligence Men Sank a Large-Sized Landing Warship of the russia's Black Sea Fleet**. 14 fev. 2024. Disponível em: https://gur.gov.ua/en/content/magura-znyshchyla-tsezaria-rozvidnyky-potopyly-velykyi-desantnyi-korabel-chf-rf. Acesso em: 6 out. 2026.

*

DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O autor declara que não utilizou ferramentas de Inteligência Artificial Generativa na elaboração, revisão, tradução, organização ou apresentação deste manuscrito.

Autores convidados

Nesta seção, são publicados textos de autores internacionalmente renomados, convidados da ESD. Os textos são de formatação livre e expressam ideias transversais aos temas de Defesa e Segurança Nacional.

Nesta edição, temos a honra de publicar três ensaios. No primeiro, intitulado “Hybrid Decision Vulnerability: Rethinking Hybrid Threats in Maritime Security”, a Doutora Sabrina Medeiros discute os desafios do domínio marítimo contemporâneo relacionados às ameaças híbridas. Para a autora, tais ameaças afetam infraestruturas físicas, sistemas digitais e de dados, processos cognitivos e arranjos institucionais, arranjos institucionais, resultando na degradação da consciência situacional e da capacidade de resposta em tempo hábil. Tal situação exige o desenvolvimento de capacidades institucionais que, não apenas preservem o funcionamento de seus ativos críticos, mas também permitam, a partir da compreensão de tais fenômenos, respostas oportunas, antes que tais perturbações produza vantagem estratégica ao oponente.

Em “Canada at a Crossroads: Security, Defence, and Strategic Recalibration in an Era of Great Power Competition”, Jonathan Berkshire Miller argumenta que os desafios de segurança e defesa do Canadá não são meramente fiscais ou burocráticos, mas antes refletem uma ambivalência mais profunda quanto ao papel do país em um mundo competitivo e multipolar. Com base em documentos recentes de Defesa e no compromisso do governo canadense de atingir a meta de gastos militares equivalente a 2% do PIB, o artigo avalia a situação atual do Canadá e examina o que seria necessário para promover um realinhamento estratégico significativo.

Em “Hidropolítica e integración regional en Sudamérica: perspectivas sobre la creación de un hinterland sudamericano”, Mariano Ferro discute a ideia de inserção na agenda regional da integração e criação de um sistema de governança entre as bacias dos rios Amazonas e da Prata. Para o autor, não obstante as oportunidades estratégicas, essa integração enfrenta diferentes óbices, tais como as assimetrias entre os ordenamentos jurídicos nacionais e o desenvolvimento de corredores logísticos orientados principalmente à exportação de matérias-primas.

Canada at a crossroads:
security, defence, and strategic recalibration in an era of great power competition

*Jonathan Berkshire Miller**

ABSTRACT

Canada finds itself at a pivotal juncture in its national security and defence trajectory. After years of under-investment in its armed forces and an increasingly tenuous relationship with its NATO allies over burden-sharing, the country is now confronting a compounding set of strategic pressures: a resurgent Russia, an increasingly assertive China, a contested Arctic, fractured transatlantic relations under renewed American unpredictability, and deep structural problems within the Canadian Armed Forces itself. This paper argues that Canada's security and defence challenges are not merely fiscal or bureaucratic — they reflect a deeper ambivalence about Canada's role in a competitive, multipolar world. Drawing on recent defence policy developments, including the 2024 defence policy update Our North, Strong and Free, the Carney government's commitment to reach NATO's 2% of GDP spending target, and Canada's evolving Indo-Pacific and Arctic postures, this paper assesses where Canada currently stands and what meaningful strategic recalibration would require.

Keywords: *Canada, defence policy, NATO, Arctic security, Indo-Pacific, military procurement, Canadian Armed Forces, great power competition.*

I. INTRODUCTION: THE WEIGHT OF STRATEGIC INERTIA

For much of the post-Cold War era, Canada operated under a comfortable – if strategically questionable – assumption: that geography, alliance membership, and goodwill would serve as adequate substitutes for hard power and credible military investment. Nestled between two oceans, sharing the world's longest undefended border with the most powerful military nation in history, and wrapped in the legitimacy of multilateral institutions, Canada seemed insulated from the kind of strategic pressures that pushed other states to maintain robust defence establishments. That assumption has now run out of runway.

The post-2022 security environment - shaped in large part by Russia's full-scale invasion of Ukraine, accelerating Sino-Russian alignment, and a more unpredictable United States under the Trump administration - has forced a long-overdue reckoning for Ottawa. The country that once

*Senior Fellow, Foreign Affairs, National Defence and National Security Program Macdonald-Laurier Institute, Ottawa, Canada

prided itself on peacekeeping and good-international-citizenship now faces hard questions about whether it has the capabilities, the industrial base, or indeed the political will to defend its own territory, contribute meaningfully to collective defence, and project influence in a world that no longer rewards good intentions without commensurate investment.

This paper examines the key dimensions of Canada's current security and defence predicament. It explores the structural dysfunction in military procurement, the persistent gap between political commitments and actual defence spending, the growing strategic importance of the Arctic, the challenges posed by the evolving Canada-US relationship, and Canada's attempt to carve out a meaningful role in the Indo-Pacific. The picture that emerges is of a country that has begun to take its defence obligations more seriously, but where ambition still outpaces execution, and where systemic problems remain stubbornly unresolved.

II. THE LONG SHADOW OF UNDERFUNDING: NATO COMMITMENTS AND CANADA'S CREDIBILITY GAP

Canada's fraught relationship with the NATO defence spending benchmark of 2% of GDP is not a recent phenomenon. For decades, successive governments – Liberal and Conservative alike – treated the commitment more as a rhetorical aspiration than an operational target. At the 2014 Wales Summit, NATO members pledged to move toward the 2% threshold within a decade. Canada was among the signatories. By 2024, the country was spending approximately 1.37% of GDP on defence, ranking it 27th among 31 NATO allies – an embarrassing position for a country that presents itself as a leading liberal democracy and responsible global actor.

The political dimension of this gap became impossible to ignore when leaked intelligence documents in 2023 revealed that Prime Minister Justin Trudeau had privately told NATO officials that Canada would never reach the 2% target. As defence analyst Richard Shimooka observed at the time, this was "anything but a surprise to seasoned defence observers" – but the candour of the admission pierced through years of carefully managed messaging that presented Canada as a constructive, if modestly resourced, ally (Shimooka, 2023). The revelation damaged Canadian credibility at a moment when allied solidarity was being tested by the war in Ukraine.

The April 2024 defence policy update, titled Our North, Strong and Free: A Renewed Vision for Canada's Defence (ONSAF), represented the Trudeau government's attempt to get ahead of this narrative. The policy announced $8.1 billion in new spending over five years and $73 billion over twenty years, with a commitment to reach 1.76% of GDP by 2029-30 and 2% by 2032. The Parliamentary Budget Office (PBO), however, was unsparing in its assessment. Using independent GDP projections, the PBO found that ONSAF's own figures were based on an erroneous GDP forecast, and that the actual trajectory pointed to 1.58% by 2029-30 – leaving a gap of 0.42 percentage points to be closed in just three years (Parliamentary Budget Office, 2024).

Philippe Lagassé, one of Canada's most incisive academic voices on defence policy, was equally measured in his assessment of the update. Writing in his Substack newsletter, Lagassé noted that while 2024 saw some meaningful movement – particularly the Arctic pivot and renewed attention to NORAD modernization – the government's credibility on spending timelines remained hamstrung by a procurement system ill-equipped to absorb new capital quickly, and by structural debates within cabinet about prioritization (Lagassé, 2025a). The gap between announcement and delivery has been Canada's defining problem in defence for at least two decades.

The political and strategic environment changed substantially with Mark Carney's election as Prime Minister in the spring of 2025. Facing an emboldened Trump administration that had explicitly linked trade tariffs to alliance burden-sharing, and with NATO itself beginning to discuss a new 3.5% "hard target" for defence spending at the 2025 Hague Summit, Carney moved quickly. In June 2025, he announced $9.3 billion in additional defence funding for the 2025-26 fiscal year – enough to push Canada to the 2% mark for the first time since 1990. It was a significant political moment, and a recognition that decades of deferred spending had become geopolitically untenable (RBC Economics, 2025).

But meeting a threshold and sustaining it are very different things. The NATO Summit in The Hague agreed to a new benchmark of 3.5% of GDP on core defence plus an additional 1.5% on defence-related investments by 2035 – a target that would require Canada to roughly triple its current defence budget within a decade. The fiscal arithmetic is daunting, and it raises the question not just of how much Canada will spend, but of whether its procurement machinery can spend it effectively (NATO, 2025).

III. PROCUREMENT DYSFUNCTION: A SYSTEM UNFIT FOR PURPOSE

If there is one area of consensus among Canadian defence analysts, it is that the country's military procurement system is deeply dysfunctional. The war in Ukraine, as Shimooka has repeatedly argued, has made painfully clear that the ability to acquire capabilities quickly and at scale is not a technical nicety – it is a core component of strategic deterrence and warfighting capacity (Shimooka, 2024b). Canada's procurement system, by contrast, is built for caution, not speed.

The structural problems are well-documented. A fragmented decision-making process spreads responsibility across the Department of National Defence, Public Services and Procurement Canada, and the Treasury Board, creating bottlenecks at every stage. Requirements-setting is often misaligned with operational need. Industrial offset requirements – which mandate that foreign manufacturers invest back into the Canadian economy for contracts over $100 million – add complexity and delay without proportionate strategic benefit. And a chronic shortage of experienced procurement specialists, many of whom have left the public service to work as contractors, means that institutional knowledge is leaking out of the system faster than it can be replenished (Shimooka, 2024b).

The consequences are visible across virtually every major capability program. The replacement for Canada's aging CF-18 fighter fleet – a process that began in earnest more than fifteen years ago - is only now arriving, with 88 F-35 aircraft contracted but delivery years away. The Royal Canadian Navy's frigate replacement under the Canadian Surface Combatant (CSC) program carries a projected lifecycle cost that Shimooka has noted represents only about 0.1% of GDP over its fifty-five-year lifespan when properly contextualized – yet it has attracted disproportionate political controversy that distracts from more fundamental questions (Shimooka, 2024a). Meanwhile, Canada's Victoria-class submarines – themselves inherited from Britain in 1998 – are approaching the end of their serviceable life, and the new Canadian Patrol Submarine Project (CPSP) faces a timeline so compressed as to leave almost no margin for the delays that characterize every major Canadian procurement.

The Carney government's answer to this challenge has been the creation of a Defence Investment Agency (DIA), a new special operating agency within Public Services and Procurement Canada designed to streamline major defence procurement. Lagassé has cautiously welcomed the initiative while noting that its actual authority to shape DND's requirements-setting – the upstream part of procurement that most drives delays and cost overruns – remains unclear (Lagassé, 2025b). The risk, as he has argued, is that the DIA becomes another layer of institutional architecture without the power to change the behaviour of the departments that feed into it.

For Balkan Devlen of the Macdonald-Laurier Institute, the procurement problem cannot be separated from a broader question of strategic culture. Canada has long approached military investment, as Leuprecht and Sokolsky have put it, like a Walmart shopper - hunting for deals on established, off-the-shelf platforms rather than investing early in capability development. This approach minimizes risk on individual programs but erodes Canada's industrial base, limits its interoperability in emerging technology domains, and reduces its leverage in alliance burden-sharing discussions (Shimooka, 2025). The shift Carney has signalled toward domestic defence industry development and toward joining allied capability programs at earlier stages is the right direction; the test will be whether political commitment survives the friction of bureaucratic implementation.

IV. PEOPLE AND READINESS: THE HIDDEN CRISIS IN THE CANADIAN ARMED FORCES

Beneath the debate about percentages of GDP and procurement timelines lies a more immediate and, in some ways, more alarming problem: the Canadian Armed Forces are badly short of people. The CAF was already running a deficit of roughly 10,000 to 16,000 personnel below authorized strength before the 2024 defence policy update announced new roles and expanded capabilities that would require an additional 14,000 members to crew and sustain. The mathematics of this shortfall are unforgiving. As Shimooka has pointed out, Canada is buying new F-35s for an air force that cannot reliably recruit and retain enough pilots - a situation in which expensive equipment risks being parked for want of the people to operate it (Shimooka, 2024a).

The roots of the personnel crisis are multiple. Compensation has failed to keep pace with the public sector and private sector alternatives available to skilled Canadians. The military's rigid promotion and career structures are poorly adapted to recruiting mid-career professionals with specialist skills in areas like cybersecurity, artificial intelligence, and space systems - precisely the domains where modern militaries most need talent. A series of high-profile misconduct scandals in the senior ranks damaged the institution's reputation and accelerated departures. And the demanding lifestyle associated with military service – frequent postings, deployment cycles, separation from family – is an increasingly hard sell to a generation of Canadians who have more options and different expectations than their predecessors.

Shimooka has argued that one of the most immediately available levers is compensation. Bringing CAF members' pay into line with comparable public service positions would cost an estimated $4-6 billion per year – a significant sum, but one that addresses the most direct cause of attrition (Shimooka, 2024d). The broader cultural and structural reforms needed to make the institution attractive to a 21st-century workforce are harder and slower, but no less essential. Without solving the people problem, Canada can announce all the procurement programs it likes and meet every spending target on paper while its actual warfighting capacity continues to erode.

Lagassé has also drawn attention to the readiness dimension of this crisis. The CAF has historically struggled to maintain serviceable equipment across its fleet - at various points, fewer than one in four Victoria-class submarines has been seaworthy. New capabilities take years to reach operational status after delivery. This gap between acquisition and readiness is a function of inadequate personnel and maintenance funding, of a procurement model that prioritizes capital acquisition over lifecycle sustainment, and of an institutional culture that has tended to conflate having equipment with being able to use it effectively (Lagassé, 2025c).

V. THE ARCTIC IMPERATIVE: SOVEREIGNTY, STRATEGY, AND GREAT POWER COMPETITION

Nowhere is the convergence of Canada's strategic interests and its historical under-investment more visible than in the Arctic. The North has always been central to Canadian identity and sovereignty, but it has only intermittently been treated as a first-order strategic priority. That is changing, driven by three simultaneous developments: climate change is making the Arctic dramatically more accessible; Russia and China are deepening their cooperation in the High North; and the United States – under the Trump administration – has raised explicitly provocative questions about sovereignty over Greenland and the Northwest Passage.

The December 2024 Arctic Foreign Policy, released in the final months of the Trudeau government, represented a meaningful step toward treating the Arctic as the strategic frontier it has always been. The policy acknowledged that Russia and China are aligned in their desire to undermine the liberal rules-based international order, and that their cooperation in the Arctic – including joint military exercises in the Russian High North in July 2024, joint coast guard patrols

in the Bering Sea, and bomber patrols near Alaska - constitutes a serious challenge to Canadian interests (Government of Canada, 2024a). China, though not an Arctic state, has explicitly designated itself a "near-Arctic state" and is developing what it calls a "Polar Silk Road" to leverage shortened maritime routes between Asia and Europe as sea ice retreats.

In a September 2025 piece for Policy Options, co-authored with Alexander Dalziel of the Macdonald-Laurier Institute, I argued that Canada needs to move beyond rhetorical recognition of the North Pacific as part of its strategic neighbourhood toward concrete partnerships – particularly with Japan and South Korea - built around Arctic science, joint shipbuilding, and maritime domain awareness. Tokyo has steadily deepened its Arctic engagement as part of its free and open Indo-Pacific vision, and there is genuine appetite in Seoul for the kind of practical collaboration that could give Canada's Arctic strategy real operational weight (Miller; Dalziel, 2025). The idea of a North Pacific-Arctic strategic framework is compelling; what it still lacks is a Canadian government willing to resource it adequately.

On the hardware side, the 2024 defence policy update committed Canada to acquiring up to twelve conventionally powered, under-ice-capable submarines for the Royal Canadian Navy - a capability gap that has been glaring since the end of the Cold War. The government also initiated procurement of eight new icebreakers, including two polar icebreakers capable of year-round Arctic operations, and joined an ICE Pact with the United States and Finland to coordinate Arctic icebreaking capacity (Government of Canada, 2024b). These are real investments, but they are also decade-long undertakings in a domain where the competitive clock is already running.

NORAD modernization – the overarching framework for Canada-US continental air and maritime defence – is the most consequential near-term priority. The $40 billion commitment announced in 2022 to modernize NORAD-related capabilities, including over-the-horizon radar networks, surveillance satellites, and ground-based air defence, is the single largest defence investment in Canada's recent history. As Shimooka has noted, NORAD renewal represents Canada's most credible path toward a multi-domain approach to deterrence – and it is one area where the procurement system has shown some capacity to move at a pace commensurate with strategic need (Shimooka, 2024c). Even here, though, delays lurk, and the political sustainability of the program under a potentially shifting US posture toward burden-sharing remains a live question.

VI. THE CANADA-US RELATIONSHIP: ALLIANCE STRESS AND STRATEGIC AUTONOMY

The relationship between Canada and the United States has always been the load-bearing wall of Canadian security and defence policy. Geography, economics, intelligence-sharing through Five Eyes, the bilateral NORAD command, and deeply integrated defence industrial supply chains have made the two countries more structurally intertwined in security terms than any other bilateral relationship on earth. For most of the post-war period, this intimacy was viewed in Ottawa almost

entirely as an asset. Under the Trump administration's second term, it has begun to look like a vulnerability.

The Trump administration's use of tariff threats, its explicit suggestions that Canada should consider joining the United States as its 51st state, and its consistent messaging that European and Canadian allies are free riders on American security guarantees have forced a fundamental reassessment in Ottawa of the assumptions underlying Canadian defence policy. As Miller has argued in his work on Canada's strategic hedging, the country now faces the challenge of middle powers that have historically relied on a benign hegemon: when the hegemon becomes unpredictable, the middle power must develop alternatives – but cannot do so quickly or cheaply (Miller, 2026a).

Prime Minister Carney has been notably direct in his framing of this challenge, telling Canadians in the spring of 2025 that the old security and defence relationship with the United States was "over" and that Canada would need to build and buy more at home. This represents a significant rhetorical shift, even if the practical implications take years to materialize. Shimooka has cautioned against an overcorrection toward European procurement partnerships, arguing that while the impulse to diversify is understandable, Canada's defence industrial base is too deeply integrated with American suppliers, platforms, and interoperability standards to pivot quickly – and that European defence programs tend to require earlier commitment and larger purchase quantities than Canada's Walmart-style procurement approach can accommodate (Shimooka, 2025).

Lagassé has noted a particularly awkward dynamic: Canada has argued to the Trump administration that it cannot reach the 2% spending target faster without US cooperation in processing Foreign Military Sales (FMS) cases through Congress more quickly. This argument – essentially that Canadian defence spending depends on American administrative goodwill – captures something important about the depth of bilateral entanglement. It is simultaneously a reasonable technical point and a politically uncomfortable one, since it concedes exactly the kind of dependency that critics of Canadian defence passivity have always warned about (Lagassé, 2025a).

The intelligence and security dimensions of the relationship add further complexity. Canada's membership in the Five Eyes intelligence-sharing community – alongside the United States, the United Kingdom, Australia, and New Zealand – represents one of its most valuable strategic assets. This relationship has been robust across administrations and political cycles because it serves deeply aligned interests. But it exists in a broader political context that is now more fraught than at any point since the 1970s. Maintaining the Five Eyes relationship while diversifying Canada's strategic partnerships more broadly - with Europe, Japan, South Korea, and Australia – is a delicate act of alliance management that Balkan Devlen and others have flagged as among the most consequential strategic tasks facing Canadian foreign policy in the coming decade.

VII. THE INDO-PACIFIC DIMENSION: AMBITION WITHOUT ARCHITECTURE

Canada's 2022 Indo-Pacific Strategy was, in many respects, a landmark document. For the first time, Canada articulated a coherent framework for engagement with a region that accounts for an enormous and growing share of global trade, where two of its most important security challenges - China's military rise and the North Korean nuclear program – are centred, and where its key allies – the United States, Japan, South Korea, and Australia– are investing enormous diplomatic and military capital. The strategy committed $2.3 billion over five years and identified China, notably, as a "disruptive power"– a formulation that was more candid than Ottawa's previous hedging on Beijing.

In his 2023 discussion with the Council on Foreign Relations, Miller noted that Canada's Indo-Pacific strategy was notable as much for what it signalled about Canada's evolving threat assessment as for its specific programmatic commitments (Miller, 2023). Naming China as a disruptive power was a political choice that carried real costs in the bilateral relationship, and it reflected a broader recognition in Ottawa – still somewhat reluctant – that the era of commercial engagement with Beijing as the primary frame of the relationship was over.

Three years on, the implementation record is mixed. Canada has expanded its diplomatic footprint in the region, posting over seventy new diplomats, upgrading offices to full embassies in remaining ASEAN states, and deepening defence partnerships with Japan and South Korea (Government of Canada, 2025). The Royal Canadian Navy has participated in freedom of navigation operations in the Taiwan Strait alongside allied partners, and HMCS Ville de Québec has been committed to join a United Kingdom Carrier Strike Group deployment in the Indo-Pacific in 2025 (Atlantic Council, 2025). These are real contributions, even if they are modest by the standards of Australia, Japan, or the United States.

The more fundamental question is whether Canada has the sustained military and diplomatic capacity to be a credible Indo-Pacific actor rather than a periodic contributor. The CAF's personnel crisis limits what it can deploy. The procurement delays mean that the next generation of surface combatants, submarines, and maritime patrol aircraft - all critical to an Indo-Pacific presence - remain years from delivery. And Canada's defence industrial base, with notable exceptions like Irving Shipbuilding, Bombardier, and CAE, lacks the sovereign manufacturing depth to support expeditionary operations without heavy dependence on allied supply chains.

Devlen's work on transatlantic security and great power competition provides a useful comparative frame here. The same structural challenge that limits Canada's contribution to European deterrence – the gap between political commitment and material capacity – applies with equal force in the Indo-Pacific. Pledges of partnership are important signals, but they are not substitutes for credible capability. Japan and South Korea are looking for allies who can contribute meaningfully to their security environments, not simply endorse shared values at bilateral summits

(Devlen, 2024). Canada's Indo-Pacific ambitions will only acquire strategic weight when they are backed by a military that can consistently show up, and stay.

VIII. THE DEFENCE INDUSTRIAL QUESTION: BUILDING SOVEREIGN CAPACITY

One of the genuinely new elements in Canadian defence discourse over the past two years has been the emergence of defence industrial strategy as a first-order policy question. For most of Canada's post-war history, the country's defence industrial base was treated primarily as an economic variable – a source of regional employment and industrial offset opportunities – rather than a strategic asset. The war in Ukraine, the tariff dispute with the United States, and the broader recognition that supply chain security is inseparable from defence readiness have changed this calculus.

The Carney government's 2025 Budget and associated Defence Industrial Strategy represented, as Lagassé noted, "the most ambitious attempt in decades" to develop a sovereign defence industrial capacity. The strategy promised billions in new defence spending directed specifically toward Canadian firms, and the creation of the Defence Investment Agency was partly designed to give Canadian companies a better entry point into defence procurement (Forster, 2025). The government also spoke explicitly about creating a new class of "neo-prime" defence companies – software-driven systems integrators that could compete with American platforms like Anduril in domains like artificial intelligence, autonomous systems, and Arctic surveillance.

This ambition runs up against real structural barriers. Canada's defence industry has historically been oriented toward niche components and subcontracted work for American and European primes rather than independent platform development. Building the kind of companies that can develop, manufacture, and export complete defence systems takes time, capital, and a consistent domestic demand signal – all of which have been unreliable in Canada. Shimooka has noted that the pivot away from American defence suppliers toward European alternatives, while politically attractive in the current climate, would likely harm the many Canadian firms embedded in American defence supply chains without generating comparable European opportunities quickly enough to compensate (Shimooka, 2025).

The more promising path may be in domains where Canada has genuine comparative advantages: Arctic systems and cold-weather operations technology, cybersecurity, maritime surveillance, and critical minerals processing. Canada sits on some of the world's largest deposits of the rare earth elements and critical minerals that underpin modern defence technology – from semiconductors to battery systems to advanced propulsion. As Miller and others have argued, the critical minerals file represents one of Canada's most significant strategic assets in negotiations with both the United States and Indo-Pacific partners, and it is one area where defence investment and economic development can be mutually reinforcing rather than in tension (Miller, 2026b).

IX. DEMOCRATIC OVERSIGHT AND STRATEGIC CULTURE: THE GOVERNANCE DIMENSION

The procedural and institutional dimensions of Canadian defence policy deserve attention alongside the capability and spending debates. Lagassé's extensive scholarship on civilian control of the military, parliamentary oversight, and executive authority in defence matters has illuminated the structural features of Canadian defence governance that shape – and sometimes constrain – what is possible in practice (Auerswald; Lagassé; Saideman, 2025).

Canada operates under a Westminster system in which the executive branch – the Prime Minister's Office and Cabinet – holds extensive prerogative powers over defence and foreign policy (Lagassé; Massie, 2025). Parliament plays a limited formal role in authorizing military deployments or defence spending decisions. This concentration of executive authority can be an advantage in moments of strategic decisiveness, but it also means that Canada's defence posture can change significantly with political leadership – and that long-term capability development, which requires sustained commitment across election cycles, is particularly vulnerable to political discontinuity.

The culture of the security and defence community itself matters. As Devlen has observed, Canada has historically struggled to develop the kind of strategic culture - the internalized set of beliefs and assumptions about the role of force, the nature of threat, and the requirements of credible deterrence - that drives sustained investment and serious military planning in states like Australia, France, or Poland. The combination of geography, alliance dependence, and a political culture that has often treated defence spending as something between a luxury and an embarrassment has produced a military establishment that is capable and professional but chronically under-resourced relative to the country's strategic ambitions and international commitments.

There are signs that this culture is beginning to shift. Public opinion polling shows that Canadians' support for defence spending has grown substantially since 2022, with a majority now favouring the 2% target and a significant minority willing to go higher (Angus Reid Institute, 2025). The Trump administration's provocations – particularly the 51st state rhetoric and the tariff campaign – have had the counterproductive effect, from Washington's perspective, of generating unprecedented Canadian public appetite for defence investment and sovereignty protection. Carney's election was in part a referendum on Canadian strategic identity, and the results suggest that Canadians are readier than they have been in decades to support a more serious defence posture.

X. CONCLUSION: FROM POSTURE TO PRACTICE

Canada is, for the first time in a generation, making genuine movement on its defence commitments. The political will exists at the highest levels of government in a way it demonstrably

did not under a decade of Trudeau-era Liberal governance. Spending is increasing, procurement programs are being accelerated, the Arctic is being treated as a strategic priority, and the Indo-Pacific framework has given Canada a coherent (if still under-resourced) architecture for engagement in the most consequential theatre of 21st-century competition.

But the gap between posture and practice remains wide. The procurement system has not been fundamentally reformed – the Defence Investment Agency is a promising start, but it is not yet a solution. The personnel crisis is being acknowledged but not yet reversed. The industrial base that would give Canada strategic resilience and reduce its dependence on American supply chains is years from maturity. And the geopolitical environment will not stand still while Canada catches up: NATO is now discussing targets that would require Canada to sustain defence spending at levels not seen since the early Cold War, and the window for meaningful contribution to the evolving security architectures of both Europe and the Indo-Pacific is narrowing.

What Canada's allies - including Brazil's own strategic community, which has a sophisticated understanding of the challenges facing middle powers navigating great power competition – most need to understand about Canada is that the country's strategic awakening, while real, is still fragile. It is driven in part by external shock rather than by a deeply internalized strategic culture. It can be reversed by a change of government, by economic pressure, or by a perception that threat levels have subsided. Sustaining it will require not just more money, but better institutions, stronger industrial foundations, and a public that understands the relationship between military investment and the kind of international order in which Canadian interests and values can thrive.

The Brazilian Defense College's interest in Canada's strategic evolution is well-placed. Canada and Brazil share the predicament of vast geographies, complex sovereignty challenges, and the need to position themselves credibly in a world restructured by great power competition. The Canadian experience - its failures as much as its recent progress - offers lessons for any state navigating the distance between strategic aspiration and strategic reality.

REFERENCES

ANGUS REID INSTITUTE. **Hitting the mark? Two-thirds support 2% defence spending pledge; almost as many say 5% "too much".** 10 jun. 2025. Disponível em: https://angusreid.org/canada-nato-defence-spending-carney-2-percent-trump/. Acesso em: 14 out. 2026.

ATLANTIC COUNCIL. **Defining Canada's threat landscape: resetting for a new reality.** Scowcroft Center for Strategy and Security, 2025. Disponível em: https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/defining-canadas-threat-landscape-resetting-for-a-new-reality/. Acesso em: 14 out. 2026.

AUERSWALD, D. P.; LAGASSÉ, P.; SAIDEMAN, S. M. **Overseen or overlooked? Legislatures, armed forces and democratic accountability.** Stanford: Stanford University Press, 2025.

DEVLEN, B. **Transatlantic security in an era of great power competition.** Macdonald-Laurier Institute, 2024. Disponível em: https://macdonaldlaurier.ca/cm-expert/balkan-devlen/. Acesso em: 14 out. 2026.

FORSTER, Sam. **Is a Canadian defence giant possible?** *Canadian Affairs*, 14 dez. 2025. Disponível em: https://www.canadianaffairs.news/2025/12/14/dominion-aims-at-canada-defence-contracts/. Acesso em: 14 out. 2026.

GOVERNMENT OF CANADA. **Our North, Strong and Free: a renewed vision for Canada's defence.** Department of National Defence, 2024a. Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/canada-defence-policy.html. Acesso em: 14 out. 2026.

GOVERNMENT OF CANADA. **Canada's Arctic Foreign Policy.** Global Affairs Canada, 2024b. Disponível em: https://international.canada.ca/en/global-affairs/corporate/reports/arctic-policy-2024. Acesso em: 14 out. 2026.

GOVERNMENT OF CANADA. **Canada's Indo-Pacific Strategy 2023–2024 implementation update.** Global Affairs Canada, 2025. Disponível em: https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/2023-2024.aspx. Acesso em: 14 out. 2026.

LAGASSÉ, P. **Canada's 2025 defence outlook.** *In Defence of Westminster*, 5 jan. 2025a. Disponível em: https://philippelagasse.substack.com/p/canadas-2025-defence-outlook. Acesso em: 14 out. 2026.

LAGASSÉ, P. **Canadian defence in 2026.** *In Defence of Westminster*, 31 dez. 2025b. Disponível em: https://philippelagasse.substack.com/p/canadian-defence-in-2026. Acesso em: 14 out. 2026.

LAGASSÉ, P. **Canadian defence policy in the 21st century: an assessment of capabilities and commitments.** *The Journal of Intelligence, Conflict, and Warfare*, v. 7, n. 3, 2025c. DOI: https://doi.org/10.21810/jicw.v7i3.6874.

LAGASSÉ, P.; MASSIE, J. **Parliamentarising war: explaining legislative votes on Canadian military deployments.** *International Relations*, v. 39, n. 2, 2025. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00471178231151904. Acesso em: 14 out. 2026.

MILLER, J. B. **Canada's Indo-Pacific Strategy** [entrevista em podcast concedida a James M. Lindsay]. *The President's Inbox*, Council on Foreign Relations, 7 fev. 2023. Disponível em: https://www.cfr.org/podcasts/canadas-indo-pacific-strategy-jonathan-berkshire-miller. Acesso em: 14 out. 2026.

MILLER, J. B. **Canada hedges against the United States** [entrevista em podcast concedida a James M. Lindsay]. *The President's Inbox*, Council on Foreign Relations, 2026a. Disponível em: https://www.cfr.org/podcasts/presidents-inbox/canada-hedges-against-the-united-states. Acesso em: 14 out. 2026.

MILLER, Jonathan Berkshire. **Japan leg of Carney's Indo-Pacific tour is Canada's chance to course-correct.** *Macdonald-Laurier Institute*, 4 mar. 2026b. Disponível em: https://macdonaldlaurier.ca/japan-leg-of-carneys-indo-pacific-tour-is-canadas-chance-to-course-correct-jonathan-berkshire-miller-for-inside-policy/. Acesso em: 14 out. 2026.

MILLER, J. B.; DALZIEL, A. **Canada needs a North Pacific Arctic strategy.** *Policy Options*, 30 set. 2025. Disponível em: https://policyoptions.irpp.org/2025/09/pacific-arctic-security/. Acesso em: 14 out. 2026.

NATO. **Defence expenditures and NATO's 5% commitment.** 2025. Disponível em: https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditures-and-natos-5-commitment. Acesso em: 14 out. 2026.

PARLIAMENTARY BUDGET OFFICE. **The fiscal implications of meeting the NATO military spending target.** Government of Canada, 30 out. 2024. Disponível em: https://www.pbo-dpb.ca/en/publications/RP-2425-020-S. Acesso em: 14 out. 2026.

RBC ECONOMICS. **What does greater defence spending mean for Canada's economy?** Royal Bank of Canada, jun. 2025. Disponível em: https://www.rbc.com/en/economics/canadian-analysis/featured-analysis/insights/what-does-greater-defence-spending-mean-for-canadas-economy/. Acesso em: 14 out. 2026.

SHIMOOKA, R. **As NATO allies grow impatient, Canada may be quietly planning major increase in defence spending.** *The Hub*, 2 maio 2023. Disponível em: https://thehub.ca/2023/05/02/richard-shimooka-as-nato-allies-grow-impatient. Acesso em: 14 out. 2026.

SHIMOOKA, R. **Canada's military is in crisis. Here's what's definitely not helping.** *The Hub*, 22 maio 2024a. Disponível em: https://thehub.ca/2024/05/22/richard-shimooka-canadas-military-is-in-crisis-heres-whats-not-helping/. Acesso em: 14 out. 2026.

SHIMOOKA, R. **Enough with the missed deadlines and massive overspending. Here's how to fix Canada's military procurement problems.** *The Hub*, 30 ago. 2024b. Disponível em: https://thehub.ca/2024/08/30/richard-shimooka-why-are-we-satisfied-with-missed-deadlines-and-massive-overspending/. Acesso em: 14 out. 2026.

SHIMOOKA, R. **The government's defence policy update is a small step in the right direction — if it is actually implemented.** *The Hub*, 22 abr. 2024c. Disponível em: https://thehub.ca/2024/04/22/richard-shimooka-the-governments-defence-policy-update-is-a-small-step-in-the-right-direction/. Acesso em: 14 out. 2026.

SHIMOOKA, R. **Three things Canada can do to meet its NATO defence spending commitment within three years.** *The Hub*, 3 dez. 2024d. Disponível em: https://thehub.ca/2024/12/03/richard-shimooka-three-things-canada-can-do-to-meet-its-nato-defence-spending-commitment-within-three-years/. Acesso em: 14 out. 2026.

SHIMOOKA, R. **Switching from the American to the European defence market sounds good — but it's a terrible idea in practice.** *The Hub*, 11 abr. 2025. Disponível em: https://thehub.ca/2025/04/11/richard-shimooka-switching-from-us-to-europe-defence-market-is-a-terrible-idea-in-practice/. Acesso em: 14 out. 2026.

Hybrid Decision Vulnerability:
Rethinking Hybrid Threats in Maritime Security

Sabrina Medeiros[*]

The contemporary maritime domain concentrates many of the characteristics that make hybrid threats difficult to identify, attribute and manage. Ports, submarine cables, offshore energy infrastructure, shipping routes, satellite services, navigation systems and maritime surveillance platforms form an increasingly interconnected environment in which physical assets depend on digital systems and institutional responses depend on the quality and circulation of information. Maritime security has long resisted a single definition precisely because it encompasses military power, law enforcement, economic circulation, marine safety, environmental protection and governance practices that overlap without becoming institutionally identical.

Bueger's proposal to understand maritime security through its relations with seapower, marine safety, the blue economy and resilience remains useful because it directs attention to the practices and institutional arrangements through which threats are defined and responses are organized (Bueger, 2015). Germond (2011) likewise emphasizes the coexistence of military, civilian, geopolitical and institutional dimensions in maritime security, while Klein (2011) demonstrates how the law of the sea structures the rights, constraints and jurisdictional choices available to states when they respond to security problems at sea. Hybrid threats enter this already complex environment through the exploitation of dependencies among infrastructures, technologies, legal regimes and organizational responsibilities. Recent work on critical maritime infrastructure reinforces this systemic reading. Neal (2026), examining the post-Nord Stream environment, identifies visibility, surveillance, riskification and securitization dilemmas in which measures intended to improve protection may generate new vulnerabilities. Hofmann, Stockbrügger, and Sill Torres (2026) similarly argue that the strategic relevance of hybrid activities may lie less in direct physical damage than in ambiguity, political effects and cumulative escalation. These contributions shift attention from the isolated incident toward the consequences produced by uncertainty within a connected security environment.

[*] PhD in Political Science from IUPERJ (IESP). Professor of International Relations at Lusófona University in Lisbon. Research Coordinator at the *InterAgency Institute* and Associate Researcher at Portugal's National Defence Institute.

This relational character is especially visible in the contemporary Atlantic. Maritime infrastructures that were once treated primarily as technical or commercial assets have become increasingly central to strategic debates (Bueger and Liebetrau, 2023; Ducruet *et al*., 2010). Submarine communication cables are a clear example. Their physical location on the seabed makes them part of the material geography of the ocean, while their function connects financial transactions, government communications, military systems, digital services and transnational economic activity. Earlier work on submarine cables and cybersecurity in the Atlantic has already shown that their significance arises from this intersection between physical infrastructure, cyber vulnerability and international security, as well as from the legal and political difficulties involved in framing interference with them (Lehto *et al.,* 2026). The same logic extends to ports, offshore energy facilities, navigation services and maritime data systems. Their strategic relevance lies in the network of dependencies that links them to other infrastructures and to the institutions responsible for interpreting disruption and organizing a response.

The literature on hybrid threats offers an increasingly detailed catalogue of the ways in which such dependencies may be exploited (Bjørge; Høiby, 2024; Filipec, 2021; Tagarev, 2018). *The Hybrid CoE Handbook on maritime hybrid threats* develops scenarios ranging from undersea cable cuts and interference with navigation to distant-water fishing, attacks by small craft and contested resource exploitation, explicitly linking these scenarios to legal ambiguity, operational planning and exercises (Giannoulis, 2023). The earlier edition of the handbook had already emphasized the difficulty of producing accurate situational awareness and timely decisions when international law, attribution and malicious behaviour intersect in the maritime domain (Lohela; Schatz, 2019). This is important because hybrid effects are generated through the strategic use of uncertainty as much as through the material effects of an incident. A limited disruption can acquire disproportionate significance when authorities cannot rapidly determine what occurred, who is responsible, which legal framework applies or which organization has the mandate to act (Giannoulis, 2023).

Such dynamics are better understood when maritime security is treated as a complex security system. Complexity in this context refers to the interaction of technological, physical, human, organizational, regulatory and geopolitical components whose effects are not necessarily linear or confined to the point at which an incident originates. A disruption affecting a cable landing station, a port management system or a navigation service can alter the

availability and reliability of information, reshape situational awareness, complicate attribution and change the conditions under which civilian authorities, armed forces, law-enforcement agencies, regulators and private operators coordinate their response (Giannoulis, 2023). These effects can move across institutional and technological boundaries, creating feedback loops and delays that were not evident in the initial event. This perspective is consistent with broader approaches to ocean governance that emphasize multilevel cooperation and the coexistence of security, regulation, development and institutional coordination in maritime spaces (Carvalho *et al*., 2024; Germond; Germond-Duret, 2016).

The Brazilian and South Atlantic experience reinforces the value of this approach. Research on ocean governance involving the Brazilian Navy has shown how the expansion of illicit maritime activities and the growing awareness of crimes at sea have stimulated interagency operations and multinational cooperation, producing governance arrangements in which defence institutions interact with civilian agencies and other actors across several levels (Carvalho *et al.,* 2024). The evolution of the Coordination of the South Atlantic Maritime Area, CAMAS, offers another example. Its contemporary role depends less on a single command structure than on the capacity to sustain information sharing, situational awareness, technical cooperation and regular interaction among South American maritime actors. As an example, CAMAS is representing a community of security practice and a technical sub-regime whose resilience derives from institutional adaptation and from its capacity to maintain cooperation across political changes (Medeiros; Moreira, 2025). The case matters for the discussion of hybrid threats because it shows that maritime security responses are produced through networks of institutions and practices whose effectiveness depends on the circulation, interpretation and validation of information.

Besides the natural adaptative conditioners, maritime authorities may initially have limited means of determining whether an anomalous event results from technical failure, accident, criminal activity, deliberate sabotage or an operation associated with a state actor. Several explanations may remain plausible during the early stages of a crisis, while evidence is incomplete and organizations interpret the available information according to distinct mandates, operational cultures and legal responsibilities. Hybrid action can exploit the interval between detection, interpretation, attribution and response, prolonging uncertainty or introducing contradictory signals into the decision environment. The legal dimension is particularly significant at sea because jurisdiction depends on location, flag, coastal-state rights, vessel status and the character of the conduct involved. Klein's work (2011) on maritime

security and the law of the sea demonstrates how questions of jurisdiction and enforcement shape state responses across a wide range of maritime threats, while recent work on MDA similarly stresses that information only becomes operationally useful when competent actors possess both the willingness and the legal authority to act (Schultheiss, 2026).

Hybrid Decision Vulnerability

This intersection between systemic disruption and decision-making provides the basis for the concept of hybrid decision vulnerability. The term refers to the susceptibility of a decision-making ecosystem to compounded interference across physical infrastructure, digital and data systems, cognitive processes and institutional arrangements, resulting in degraded situational awareness, attribution, coordination or timely response. The concept is intended to capture the interaction among these elements rather than to establish another taxonomy of hybrid instruments. Its analytical object is therefore the chain through which an event becomes actionable knowledge: detection, data transmission, interpretation, attribution, institutional coordination and decision.

Maritime infrastructures are connected to digital environments exposed to cyber intrusion, data poisoning, spoofing and manipulation of AIS or GNSS information; these disturbances affect the informational environment in which decision-makers confront contradictory signals, uncertainty and attribution problems; interpretation then takes place within institutional architectures characterized by distributed responsibilities and uneven capacities for information sharing, civil-military coordination and public-private cooperation (Androjna; Perkovič, 2021). Hybrid decision vulnerability emerges when interference in one or several of these layers propagates through the decision ecosystem and reduces its capacity to transform information into sufficiently reliable and timely action. The analytical distinction is important because physical damage and decision degradation need not be proportional. A relatively limited incident can have significant strategic effects when it produces prolonged uncertainty, competing interpretations or institutional paralysis.

Maritime Domain Awareness provides an especially important empirical setting for observing this process. MDA has evolved from vessel tracking toward a broader effort to understand activities, infrastructures and conditions that may affect security, safety, the economy or the marine environment. Schultheiss shows that contemporary platforms such as SeaVision, IORIS, Skylight and Global Fishing Watch combine satellite imagery, AIS, synthetic aperture radar, vessel registries and other sources, often using artificial intelligence

to detect anomalous behaviour and support maritime agencies (Schultheiss, 2026). His analysis is particularly relevant because it places institutional integration at the centre of technological effectiveness. The usefulness of these platforms depends on the networks of agencies, regional organizations and legal instruments through which information is shared and converted into action. Lack of interoperability, restrictions on information sharing, jurisdictional uncertainty and unequal access to technological capabilities can therefore limit the operational value of highly sophisticated systems.

This point connects directly with the increasing use of artificial intelligence in maritime security. Recent research on AIS-based anomaly detection demonstrates the growing capacity of machine-learning systems to identify unusual vessel trajectories and patterns within very large datasets (Liang *et al*., 2024; Ribeiro *et al*., 2023). Similar work in multimodal maritime surveillance combines AIS with radar, satellite imagery, acoustic signatures and other sensor inputs to improve anomaly detection and address practices such as spoofing and dark-vessel activity. Current European initiatives illustrate how quickly this integration is becoming operational. VIGIMARE, a Horizon Europe project involving infrastructure operators, research institutes and technology providers, combines satellite imagery, fibre-optic sensing, AIS tracking and AI-based anomaly detection in a shared operational picture for operators and authorities (European Commission, 2026; Hartikainen, 2025).

Such developments expand the ability to identify anomalies, but they also deepen dependence on data integrity, sensor reliability, information-sharing arrangements and the assumptions embedded in automated analytical systems. In cyber-physical maritime environments, interference with one data stream can alter the representation of an event even when the wider surveillance system continues to function. AI is therefore best understood here neither as an autonomous category of hybrid threat nor as an inherently resilient solution. It is a capability embedded within the decision ecosystem whose security value depends on the integrity of the data, institutions and human judgments surrounding it. The question of resilience consequently extends from the protection of infrastructure toward the reliability of the informational chain through which institutions construct situational awareness.

This is also where the discussion of AI needs to remain connected to decision-making rather than to technological performance alone. An algorithm may correctly detect an anomaly without producing an effective security response if the information cannot be shared, if agencies disagree over attribution, if the responsible authority lacks jurisdiction or if the event falls between established institutional mandates. This vulnerability is particularly evident when

digital navigation systems are manipulated, as the spoofing of Automatic Identification System (AIS) or Global Navigation Satellite System (GNSS) signals directly degrades maritime situational awareness and misleads automated detection tools (Androjna; Perkovič, 2021). Conversely, a technically imperfect system may still contribute to resilience when organizations possess redundant sources of information, established procedures for verification and channels for rapid coordination. Schultheiss's recent analysis of MDA platforms is especially useful on this point because it identifies the confluence of information, capable actors and jurisdiction as a condition for effective maritime action (Schultheiss, 2026). Hybrid decision vulnerability can therefore be understood as a problem located in the relations connecting technological observation, institutional interpretation and authority to respond.

From Vulnerability to Decision Resilience

The complexity of these relations creates a methodological challenge. Conventional risk assessments can identify exposed assets, likely hazards and organizational responsibilities, yet many vulnerabilities become visible only when institutions are required to act under changing conditions. Simulation and wargaming provide a particularly useful environment for examining this dynamic because they make it possible to manipulate the informational and institutional conditions under which decisions are produced. Scenarios can introduce incomplete intelligence, contradictory sensor data, infrastructure failures, cyber incidents, changes in legal status, time pressure and adversarial adaptation while observing how participants interpret the situation and negotiate a response. In this sense, simulation creates an analytical bridge between complex-systems approaches and the empirical study of decision behaviour. This use of simulation is consistent with a broader research agenda in which simulations are treated as structured methods for observing decision-making, negotiation and institutional interaction.

This orientation is especially suited to hybrid-threat analysis because ambiguity, incomplete information and changing actor incentives are difficult to reproduce through static analytical models. Applied to maritime security, simulated decision-making can expose how vulnerabilities propagate across the decision ecosystem. A scenario involving a suspected cable disruption, for instance, can vary the quality of technical evidence, the presence of suspicious vessel activity, the reliability of AIS data, the availability of satellite imagery, the legal status of the vessel involved and the degree of agreement among civilian and military authorities. This specific variable design aligns with contemporary technical assessments showing that subsea

telecommunication networks are increasingly vulnerable to sophisticated cyber threats and targeted physical-digital interference (Hartikainen, 2025; Lehto, Julkunen; Hartikainen (2026). The resulting exercise allows analysts to observe how participants construct situational awareness, when they begin to attribute responsibility, which information they consider authoritative, how competing institutional mandates are reconciled and how uncertainty affects the willingness or capacity to act. The analytical value lies in the sequence of decisions and interactions through which the crisis is understood. Such an approach can reveal thresholds, bottlenecks, coordination gaps and feedback effects that are difficult to identify when infrastructures, agencies or technologies are assessed separately.

The Hybrid CoE's own work points in a similar direction by designing maritime hybrid-threat scenarios explicitly for policy development, operational planning and exercises (Giannoulis, 2023). This convergence between conceptual analysis and exercise design suggests that simulation can become an important instrument for evaluating decision resilience. Decision resilience concerns the capacity of a complex security system to preserve sufficiently reliable processes of detection, interpretation, coordination and action during disruption and deliberate uncertainty. It depends on technological redundancy and infrastructure protection, but also on information-sharing arrangements, independent means of verification, institutional interoperability, legal preparedness, human oversight of AI-supported systems and established channels of cooperation among military, civilian, law-enforcement, regulatory and private actors. Exercises can examine how these capacities function together and whether formal coordination arrangements remain effective when evidence is incomplete and an adversary adapts its behaviour.

The South Atlantic provides a particularly relevant environment in which to apply this framework because its maritime security architecture combines extensive sea spaces, offshore resources, major ports, submarine cable networks, transnational maritime crime and considerable variation in technological and institutional capacity. The region already contains cooperative arrangements that can support situational awareness and coordination, including CAMAS, as well as bilateral and multilateral initiatives connecting South American and West African actors. This architecture reflects a complex multi-level governance structure where major ports and shipping networks operate under uneven national and regional regulatory frameworks (Carvalho et al., 2024; Ducruet *et al.,* 2010). These institutional differences affect the ability to identify and respond to hybrid interference because resilience depends on the weakest as well as the strongest links in regional information and coordination networks.

This regional perspective also helps avoid the assumption that concepts and frameworks developed in the Baltic, Arctic or wider Euro-Atlantic area can simply be transferred to the South Atlantic. The Hybrid CoE scenarios provide valuable analytical and legal instruments, yet their operational implications are shaped by institutional density, alliance structures, surveillance capabilities, legal coordination and access to technology. The South Atlantic contains a different pattern of political relations and security practices, and its maritime governance has developed through a combination of national initiatives, technical sub-regimes, interagency cooperation and selective regional coordination. This variance underscores that maritime security and ocean governance are fundamentally contextual, shaped by regional political spaces rather than universal security doctrines (Bueger, 2015; Germond; Germond-Duret, 2016). Simulation offers a way to examine the portability of hybrid-threat frameworks under these different conditions because scenarios can preserve a common analytical problem while varying actors, resources, legal arrangements, information systems and coordination mechanisms.

Hybrid decision vulnerability is therefore useful as a concept linking three strands of analysis that have often developed separately: maritime security as a field of interconnected practices and jurisdictions, technological systems for maritime awareness, and simulated decision-making under conditions of uncertainty. The first establishes the institutional and geopolitical complexity of the maritime domain; the second demonstrates the growing dependence of security actors on interconnected data and surveillance systems; the third provides a method for observing how institutions behave when those systems are degraded, manipulated or contested. This connection is particularly important for contemporary maritime security because a technically successful attack is only one possible route through which strategic effects can be produced. Delays in attribution, conflicting institutional interpretations, uncertainty about jurisdiction and failures of coordination may also shape the consequences of an incident.

The integrity of maritime decision-making should therefore be treated as part of critical infrastructure resilience. Physical infrastructure, digital systems, data, human interpretation and institutional coordination participate in the production of situational awareness and response, and disturbances can propagate through these relationships in ways that amplify limited incidents or prolong uncertainty. A complex-systems perspective makes these interactions analytically visible, while simulation provides a means of observing how they

unfold dynamically. For the South Atlantic, this approach is particularly useful because it allows existing cooperative arrangements, technological asymmetries and interagency practices to be incorporated into the analysis of hybrid threats without assuming a single regional model. It also suggests a practical agenda for defence institutions. Assessments of resilience should examine whether actors can preserve four connected functions under deliberate uncertainty: sensing changes in the environment, interpreting information with sufficient reliability, coordinating across institutional boundaries, and deciding and acting within a strategically relevant timeframe. This systemic approach shifts the focus from physical protection alone to the broader resilience of the operational and legal frameworks that govern subsea and offshore spaces (Bueger; Liebetrau, 2023; Neal, 2026).

Simulation-based exercises can test these functions by varying data reliability, attribution, jurisdiction, time pressure and institutional access to information. The resulting research agenda places decision resilience at the intersection of maritime security, critical infrastructure protection, artificial intelligence and institutional cooperation. Hybrid decision vulnerability provides the conceptual link among these domains by directing attention to the points at which interference becomes decision degradation. Ultimately, building this capacity requires moving beyond static organizational mandates toward collaborative preparedness models that integrate civilian, military, and private capabilities (Borch; Heier, 2024). Protecting maritime security in an increasingly connected environment consequently requires preserving not only the operation of critical assets, but also the institutional and informational capacity to understand disruption and respond before uncertainty itself produces strategic advantage.

REFERENCES

ANDROJNA, A.; PERKOVIČ, M. Impact of spoofing of navigation systems on maritime situational awareness. **Transactions on Maritime Science**, v. 10, n. 2, p. 361–373, 2021. DOI: 10.7225/toms.v10.n02.w08.

BJØRGE, N. M.; HØIBY, M. Contemporary research on hybrid threats: status and future avenues. *In:* BORCH, O. J.; HEIER, T. (ed.). **Preparing for Hybrid Threats to Security**: Collaborative Preparedness and Response. [S. l.]: Routledge, 2024. p. 13–35. DOI: 10.4324/9781032617916-3.

BORCH, O. J.; HEIER, T. (ed.). **Preparing for Hybrid Threats to Security**: Collaborative Preparedness and Response. 1st ed. [S. l.]: Routledge, 2024. DOI: 10.4324/9781032617916.

BUEGER, C. What is maritime security? **Marine Policy**, v. 53, p. 159–164, 2015. DOI: 10.1016/j.marpol.2014.12.005.

BUEGER, C.; LIEBETRAU, T. Critical maritime infrastructure protection: what's the trouble? **Marine Policy**, v. 155, art. 105772, 2023.

CARVALHO, C. A. de; SILVA, D. D. da; MEDEIROS, S. E. Multilevel cooperation on behalf of the ocean governance: the Brazilian Navy case study. *In:* JONES, C. (ed.). **Governing Oceans**: Policy Development, Implementation and Evaluation. [S. l.]: Edward Elgar, 2024. p. 100–119. DOI: 10.4337/9781035315598.00013.

DUCRUET, C.; ROZENBLAT, C.; ZAIDI, F. Ports in multi-level maritime networks: evidence from the Atlantic (1996–2006). **Journal of Transport Geography**, v. 18, n. 4, p. 508–518, 2010. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2010.03.005.

EUROPEAN COMMISSION. **Vigilant Maritime Surveillance of Critical Submarine Infrastructure (VIGIMARE)**: periodic reporting for period 1. CORDIS, Horizon Europe, Project 101168016, 2026. Available at: https://cordis.europa.eu/project/id/101168016/reporting.

FILIPEC, O. Preventing hybrid threats: from identification to an effective response. **European Studies**, v. 8, n. 1, p. 17–38, 2021. DOI: 10.2478/eustu-2022-0063.

GERMOND, B. The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy. **European Security**, v. 20, n. 4, p. 563–584, 2011. DOI: 10.1080/09662839.2011.635648.

GERMOND, B.; GERMOND-DURET, C. Ocean governance and maritime security in a placeful environment: the case of the European Union. **Marine Policy**, v. 66, p. 124–131, 2016. DOI: 10.1016/j.marpol.2016.01.010.

GIANNOULIS, G. (ed.). **Handbook on Maritime Hybrid Threats**: 15 Scenarios and Legal Scans. Helsinki: European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2023. (Hybrid CoE Paper, 16). Available at: https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-paper-16-handbook-on-maritime-hybrid-threats-15-scenarios-and-legal-scans/. Accessed on: 25 Aug. 2026.

HARTIKAINEN, H. **Technical Cyber Threats in Undersea Infrastructure**. 2025. Master's thesis – University of Jyväskylä, Jyväskylä, 2025.

HOFMANN, D.; STOCKBRÜGGER, J.; SILL TORRES, F. Assessing hybrid threats to critical infrastructure through morphological analysis and escalation phases. **Proceedings of the International ISCRAM Conference**, v. 23, 2026. DOI: 10.59297/wg9ee247.

KLEIN, N. **Maritime Security and the Law of the Sea**. Oxford: Oxford University Press, 2011. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199566532.001.0001.

LEHTO, M.; JULKUNEN, P.; HARTIKAINEN, H. Cyber security in the subsea telecommunication cable networks. **The Proceedings of the International Conference on**

Cyber Warfare and Security, v. 21, n. 1, p. 212–221, 2026. DOI: 10.34190/iccws.21.1.4505.

LIANG, M.; WENG, L.; GAO, R.; LI, Y.; DU, L. Unsupervised maritime anomaly detection for intelligent situational awareness using AIS data. **Knowledge-Based Systems**, v. 284, art. 111313, 2024. DOI: 10.1016/j.knosys.2023.111313.

LOHELA, T.; SCHATZ, V. (ed.). **Handbook on Maritime Hybrid Threats**: 10 Scenarios and Legal Scans. Helsinki: European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. (Hybrid CoE Working Paper, 5).

MEDEIROS, S. E.; MOREIRA, W. de S. Protecting South America's Atlantic waters: a closer look at maritime security and CAMAS. *In:* LEANDRO, F. J. B. S. *et al.* (ed.). **The Palgrave Handbook on Geopolitics of Brazil and the South Atlantic**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2025. p. 1021–1035. DOI: 10.1007/978-981-95-1169-3_45.

NEAL, A. W. After Nord Stream: four security dilemmas in critical maritime infrastructure protection. **International Affairs**, v. 102, n. 1, p. 207–225, 2026. DOI: 10.1093/ia/iiaf229.

RIBEIRO, C. V.; PAES, A.; OLIVEIRA, D. de. AIS-based maritime anomaly traffic detection: a review. **Expert Systems with Applications**, v. 231, art. 120561, 2023. DOI: 10.1016/j.eswa.2023.120561.

SCHULTHEISS, C. Satellites, AI and information-sharing platforms for the maritime domain: have new technologies revolutionized maritime security? **International Affairs**, v. 102, n. 3, p. 925–948, 2026. DOI: 10.1093/ia/iiag037.

TAGAREV, T. Hybrid warfare: emerging research topics. **Information & Security**: An International Journal, v. 39, n. 3, p. 289–300, 2018. DOI: 10.11610/isij.3924.

Hidropolítica e integración regional en Sudamérica: perspectivas sobre la creación de un hinterland sudamericano

*Mariano Ferro**

Resumen

Las cuencas de los ríos Amazonas y del Plata concentran recursos hídricos, biodiversidad, infraestructura energética, corredores logísticos y áreas productivas decisivas para el desarrollo y la integración de América del Sur. A pesar de que ambas cuencas presentan interdependencia ecológica, económica y geopolítica, no existe una planificación estratégica entre ellas. Un sistema de gobernanza entre ambas cuencas y su conexión permitiría potenciar aquello que, históricamente, ha desempeñado un papel central como vector de integración. Sin embargo, este tema está ausente de la agenda regional. El artículo explora las oportunidades y los riesgos asociados a esta conexión mediante una investigación bibliográfica y documental. El análisis comparado de sus marcos institucionales y normativos muestra que la ausencia de coordinación entre los principales organismos internacionales de cooperación, las asimetrías entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el desarrollo de corredores logísticos orientados principalmente a la exportación de materias primas obstaculizan la construcción de una gobernanza entre ambas macrocuencas. Asimismo, la conexión podría profundizar los impactos socioambientales, las actividades ilícitas y las relaciones de dependencia geoeconómica en la medida en que se limite a una lógica extractiva. Se concluye que la articulación entre ambas cuencas posee un considerable potencial geoestratégico, siempre que se sustente en una planificación ambientalmente sostenible, la armonización normativa, la participación de las comunidades y la coordinación entre las instituciones regionales. El liderazgo conjunto de Argentina y Brasil resultaría fundamental para transformar la integración hidrofluvial en una estrategia autónoma de cooperación, desarrollo sostenible y cohesión territorial sudamericana.

Palabras clave: hidropolítica; integración regional; Cuenca del Amazonas; Cuenca del Plata; infraestructura hidrofluvial**.**

Resumo

As bacias dos rios Amazonas e da Prata concentram recursos hídricos, biodiversidade, infraestrutura energética, corredores logísticos e áreas produtivas decisivas para o desenvolvimento e a integração da América do Sul. Embora ambas as bacias apresentem interdependências ecológicas, econômicas e geopolíticas, não há planejamento estratégico conjunto entre elas. Um sistema de governança interbacias e sua conexão

* Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador adjunto del CONICET y profesor de las universidades nacionales de Luján (UNLu) y del Oeste (UNO), Argentina.

poderiam potencializar um elemento que, historicamente, desempenhou um papel central como vetor de integração. No entanto, esse tema está ausente da agenda regional. O artigo explora as oportunidades e os riscos associados a essa conexão por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental. A análise comparativa de seus marcos institucionais e normativos demonstra que a ausência de coordenação entre os principais organismos internacionais de cooperação, as assimetrias entre os ordenamentos jurídicos nacionais e o desenvolvimento de corredores logísticos voltados principalmente à exportação de matérias-primas dificultam a construção de uma governança entre ambas as macrobacias. Além disso, a conexão poderia aprofundar os impactos socioambientais, as atividades ilícitas e as relações de dependência geoeconômica, caso se limitasse a uma lógica extrativista. Conclui-se que a articulação entre ambas as bacias possui considerável potencial geoestratégico, desde que fundamentada em planejamento ambientalmente sustentável, harmonização normativa, participação das comunidades e coordenação entre as instituições regionais. A liderança conjunta da Argentina e do Brasil seria fundamental para transformar a integração hidrofluvial em uma estratégia autônoma de cooperação, desenvolvimento sustentável e coesão territorial sul-americana.

Palavras-chave: hidropolítica; integração regional; Bacia Amazônica; Bacia do Prata; infraestrutura hidrofluvial.

Abstract

The Amazon and La Plata River basins concentrate water resources, biodiversity, energy infrastructure, logistics corridors, and productive areas that are crucial to the development and integration of South America. Although the two basins are ecologically, economically, and geopolitically interdependent, there is no joint strategic planning between them. An inter-basin governance system and the physical connection between the two basins would strengthen a factor that has historically played a central role in driving integration. However, this issue remains absent from the regional agenda. This article explores the opportunities and risks associated with such a connection through bibliographic and documentary research. A comparative analysis of their institutional and regulatory frameworks shows that the lack of coordination among the main international cooperation organizations, asymmetries between national legal systems, and the development of logistics corridors primarily oriented toward the export of raw materials hinder the establishment of governance between the two macro-basins. Moreover, this connection could exacerbate socio-environmental impacts, illicit activities, and relations of geoeconomic dependence if it were confined to an extractivist rationale. The article concludes that linking the two basins holds considerable geostrategic potential, provided it is based on environmentally sustainable planning, regulatory harmonization, community participation, and coordination among regional institutions. Joint leadership by Argentina and Brazil would be essential to transform hydro-fluvial integration into an

autonomous strategy for cooperation, sustainable development, and South American territorial cohesion.

Keywords: hydro-politics; regional integration; Amazon River basin; La Plata River basin; hydro-fluvial infrastructure.

Introducción

Varios autores han señalado que la integración regional en Sudamérica atraviesa una etapa caracterizada por una crisis, manifestada tanto en la reducción de la capacidad de decisión de las instituciones regionales como en la disminución de la cooperación en áreas estratégicas y en el debilitamiento de los lazos políticos entre los Estados miembros.

En este sentido, Malamud sostiene que la integración sudamericana se encuentra en una fase de "desintegración diferenciada", en la que los Estados mantienen formalmente organizaciones regionales, pero reducen progresivamente el alcance de las políticas comunes y la capacidad de acción colectiva (Malamud, 2022).

Las consecuencias de este proceso no se circunscriben sólo a la dimensión institucional. Desde una perspectiva económica y tecnológica, Marcó del Pont (2026) ha señalado que el deterioro de la relación entre Argentina y Brasil va más allá de las eventuales divergencias diplomáticas o ideológicas, sino afecta a las cadenas regionales de valor, la integración energética, la infraestructura logística y la capacidad de ambos países para formular una estrategia común, todo lo cual condiciona la adopción de una estrategia común frente a las grandes potencias y corporaciones transnacionales. En este sentido, la crisis de la integración no solo debilitaría las instituciones regionales, sino que también favorecería una inserción internacional fragmentada.

Si bien se trata de un proceso de largo plazo, el actual gobierno de Javier Milei en Argentina ha adoptado medidas tendientes a profundizar el modelo primario exportador en desmedro del sector industrial. Uno de los instrumentos más significativos en esa dirección es el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), establecido en el artículo 164 de la Ley 27742. Los objetivos que prioriza el RIGI apuntan a incentivar las grandes inversiones nacionales y extranjeras; promover el desarrollo económico; desarrollar y fortalecer la competitividad de los diversos sectores económicos; incrementar las exportaciones de mercaderías y servicios al exterior; favorecer la creación

de empleo, entre otros (artículo 166 de la Ley 27742). El régimen otorga beneficios fiscales, arancelarios, regulatorios y cambiarios de carácter extraordinario para incentivar inversiones superiores a 200 millones de dólares con fines de exportación en las jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales (Cáceres; Ferro; Forcinito, 2025). Se trata de un régimen dirigido fundamentalmente a promover emprendimientos basados en recursos naturales, que entraña un grave riesgo de debilitar el entramado productivo nacional y, con ello, los encadenamientos regionales de valor, en particular con Brasil. De este modo, la especialización argentina como proveedora de materias primas, hidrocarburos y minerales podría aumentar las asimetrías con Brasil, al limitar las posibilidades de incorporación de valor agregado y reducir la capacidad de ambos países para impulsar una estrategia regional de desarrollo con mayores márgenes de autonomía (Marcó Del Pont, 2026). De acuerdo con este diagnóstico, resultaría fundamental la reconstrucción de las cadenas productivas, la cooperación tecnológica y la estrategia regional autónoma.

Por su parte, Malacalza y Tokatlian (2022) identifican dos procesos convergentes del debilitamiento de la relación entre Argentina y Brasil: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral. El primero se relaciona con el proceso de desintegración del MERCOSUR en los últimos dos lustros, que se caracteriza por una paulatina "pérdida de sentido social de la comunidad, reducción de la interdependencia económica y ocaso de la convergencia política entre Estados" (Malacalza; Tokatlian, 2022, p. 143). El segundo concepto se refiere a la "brecha entre compromisos asumidos en un vínculo bilateral y las políticas nacionales específicas vinculadas con esos compromisos" y comprende el ámbito político (caracterizado por el creciente número de acciones unilaterales); el ámbito económico (que implica "el debilitamiento de las fuerzas productivas y la disminución de sus conexiones en dimensiones tales como el comercio, el financiamiento, las inversiones o la colaboración en ciencia y tecnología") y el social (referido a la "pérdida de sentido de comunidad") (Malacalza; Tokatlian, 2022, p. 143-144).

Una tendencia internacional que ha impactado en el vínculo bilateral es el creciente peso de China en la región en el s. XXI y la creciente tensión con EEUU, lo cual se correlaciona con la profundización del proceso de reprimarización de las economías (Malacalza; Tokatlian, 2022).

Ante este diagnóstico, los autores mencionados proponen como posibles iniciativas: sustanciar una política común en el Atlántico Sur; la cooperación en materia de recursos naturales, con especial énfasis en los hidrocarburos marinos; avanzar en la cooperación ambiental, científica y tecnológica, siendo esta última fundamental para una mayor autonomía; y el fomento de la diplomacia ciudadana.

De forma complementaria, en este trabajo sostenemos que resulta pertinente reconsiderar el papel de las grandes cuencas hidrográficas sudamericanas como espacios estratégicos para la integración regional. La reconsideración consiste en explorar la conexión física entre las cuencas del Plata y de la Amazonía como estrategia de integración. Si bien la bibliografía especializada ha abordado ampliamente la importancia de los recursos hídricos compartidos como factor de integración, los estudios sobre la articulación de ambas macrocuencas como plataforma integradora son notablemente escasos.

En este sentido, nos proponemos explorar, como objetivo general, el potencial de integración geopolítica y regional representado por la conexión entre las cuencas del río de la Plata y del Amazonas, así como los riesgos asociados.

La propuesta de interconexión fluvial Plata-Amazonas tiene antecedentes técnicos que se remontan a la segunda mitad del s. XX. La factibilidad técnica de llevar a cabo esta empresa ha sido evaluada en un importante informe desarrollado entre 1980 y 1982, impulsado por la Resolución 124 de la X Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, celebrada en 1978 y financiado por la OEA. El estudio concentró el esfuerzo en tres tópicos: a) integración de la información sobre los recursos de la tierra; b) infraestructura y potencial energético; y c) infraestructura de transportes (OEA, 1985). Entre los temas de trabajo se analizan diversos aspectos vinculados a la navegación en el sistema fluvial platino, que incluye los puertos, las condiciones de navegación, la factibilidad de obras para ampliar las redes de navegación y la conexión de cuencas. Dentro de este último punto se incluye la interconexión fluvial entre las cuencas de los ríos de la Plata y del Amazonas. Se presentan 7 propuestas para la interconexión fluvial de las cuencas mencionadas, que incluyen la interconexión a través de diferentes ríos: 1. Interconexión Jaurú-Guaporé-Madeira; 2. Interconexión Jaurú-Guaporé-Jurena-Tapajós; 3. Interconexión Paraguay-Arinos-Tapajós; 4. Interconexión Cuiabá-Arinos-Tapajós; 5. Interconexión Sao Lourenço-das Mortes-Araguaia; 6. Interconexión São Lourenço-das-

Garças-Araguaia y 7. Interconexión Taquarí-Araguaia. De todas estas, la primera fue considerada la "menos onerosa". Sin embargo, se concluye que estas interconexiones resultaban difícilmente justificables, dado que la conexión por carretera a los puertos terminales de cada cuenca mediante un sistema roll-on/roll-off[1] era más económica (OEA, 1985).

La evaluación es predominantemente técnico-económica y no considera las dimensiones ambientales, sociales, institucionales, culturales y geopolíticas de la interconexión.

Sostenemos como hipótesis que la fragmentación institucional e infraestructural entre las cuencas del Plata y de la Amazonía limita la consolidación de la gobernanza ambiental transfronteriza y dificulta la profundización de los procesos de integración regional.

Al mismo tiempo, las inversiones promovidas por actores externos (particularmente China, Estados Unidos y la Unión Europea), a menudo guiadas por intereses geoeconómicos globales más que por objetivos de integración sudamericana, han contribuido a profundizar la fragmentación territorial mediante la implementación de corredores logísticos desconectados entre sí y subordinados a dinámicas extractivas. Este patrón refuerza las asimetrías regionales, en lugar de promover una conectividad sostenible entre las cuencas de La Plata y de Amazonas.

La investigación adopta un enfoque bibliográfico y documental, centrado en el análisis institucional, normativo y socioambiental, así como en la revisión de bibliografía especializada y normativa, de instrumentos internacionales y de documentos producidos por organismos regionales.

Cuencas de los ríos Amazonas y del Plata: infraestructuras, gobernanza e integración regional

Sudamérica alberga la mayor biodiversidad del planeta y algunas de las mayores reservas de agua dulce del mundo, concentradas principalmente en dos grandes macrocuencas: el Río de la Plata y el Amazonas.

[1] Este término, también conocido como *ro-ro,* se traduce como "rodar para entrar" y "rodar para salir". Se trata de una modalidad de conexión intermodal fluvial-terrestre-fluvial.

La cuenca del río Amazonas es la mayor del mundo; abarca partes de Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guyana y Surinam. La cuenca de La Plata es la segunda más grande de Sudamérica y abarca territorios de Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil y Bolivia. Ambos sistemas hidrológicos tienen gran importancia geoestratégica. La primera, con énfasis en la infraestructura transversal brasileña, y la segunda, con énfasis en la Vía Navegable Paraguay-Paraná, se consideran espacios vitales para el desarrollo y la conexión regional. Ambos influyen en la conectividad entre el Atlántico y el Pacífico, así como en el comercio interregional.

Por esta razón, la integración física entre estas dos regiones ha sido un objetivo de larga data en Sudamérica. Unir estos dos enormes sistemas fluviales implicaría crear una vía fluvial continental de decenas de miles de kilómetros de longitud. Esto permitiría conectar espacios económicos interiores ricos en recursos naturales y reducir los costes de transporte, facilitando una ruta fluvial continua que cruzara el Amazonas, el Paraná, los ríos de la cuenca del Plata e incluso el Orinoco (Kempff Bacigalupo, 1978). Actualmente, no existe un programa formal que gestione directamente ambas cuencas como una unidad intercuenca.

Las dos cuencas están geográficamente cercanas en algunas zonas, especialmente en Bolivia y Brasil, pero permanecen separadas hidrológicamente, salvo en algunos puntos de contacto, como el Pantanal boliviano-brasileño.

Tampoco existe un esquema formal e institucionalizado de coordinación entre los sistemas hidrográficos del Amazonas y el río de la Plata. La ausencia de mecanismos de articulación entre estos dos ámbitos limita el desarrollo de estrategias regionales integradas en los ámbitos logístico, ambiental y geopolítico.

Mientras tanto, ambas regiones cuentan con algunos de los arreglos institucionales más importantes del mundo para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos. Las principales iniciativas multilaterales existentes en estos territorios son la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Comité Coordinador Intergubernamental de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), que coordinan la gestión de sus respectivos espacios hidrográficos. A pesar de ello, la cooperación entre ambos organismos es incipiente y débil.

El principal instrumento legal vinculante de la Cuenca de La Plata es el Tratado de la Cuenca de La Plata, firmado en Brasilia en 1969 entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este tratado dio lugar a varios instrumentos internacionales y a un complejo sistema institucional orientado a la gestión de la cuenca. Entre ellos se encuentran la consolidación del CIC como el organismo responsable de promover los objetivos del Tratado; el Acuerdo que establece el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), de 1974; el Comité Intergubernamental de la Vía Navegable Paraguay-Paraná (CIH), creado por la Resolución nº 239 con el objetivo de promover y supervisar el desarrollo comercial de este curso de agua transfronterizo; el Acuerdo sobre el Sistema de Acuíferos Guaraníes; la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores; y las diversas comisiones binacionales y trinacionales del agua.

En este contexto, se firmó el Acuerdo Trinacional Constitutivo para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo entre Argentina, Bolivia y Paraguay (La Paz, 1995), así como el Acuerdo para el Uso Múltiple de los Recursos de la Cuenca Alta del Bermejo y el Río Grande de Tarija, firmado entre Argentina y Bolivia en 1996. Esta última creó la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del río Bermejo y el río Grande de Tarija (COBINABE).

En 1971 se firmó el Acuerdo de la Comisión Conjunta Argentina-Paraguaya del Río Paraná (COMIP). Según lo establecido en el Artículo 1 del Acuerdo, su propósito es realizar estudios y evaluar las posibilidades técnicas y económicas de utilizar los recursos del río Paraná en el tramo fronterizo entre ambos países. El artículo 2 excluye de su competencia a la entonces Comisión Conjunta Paraguayo-Argentina de Yacyretá-Apipé, que posteriormente fue reemplazada en 1973 por el Tratado de Yacyretá.

Ese mismo año, Argentina y Uruguay firmaron en Montevideo el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, que regulan el Río de la Plata y el límite lateral marítimo, y crean la Comisión Administrativa del Río de la Plata (CARP). Entre sus deberes, las Partes se comprometen a no reducir, en sus respectivos sistemas jurídicos, los requisitos técnicos vigentes para la prevención de la contaminación del agua, ni a mitigar la severidad de las sanciones aplicables en casos de infracción. Además, se comprometen a informarse mutuamente sobre cualquier regulación que pretendan adoptar en materia de protección de las aguas frente a la contaminación.

Posteriormente, en 1975, Argentina y Uruguay firmaron el Estatuto del Río Uruguay, cuyo artículo 1 creó la Comisión Administrativa del Río Uruguay (CARU), con el propósito de institucionalizar un sistema permanente de administración fluvial en el tramo compartido entre ambos países (Pigretti; Bellorio Clabot; Cavalli, 2010).

Históricamente, la Cuenca del Plata ha sido un espacio de tensiones geopolíticas entre Argentina y Brasil, especialmente por las diferentes concepciones e intereses estratégicos en torno al uso de sus recursos hídricos. Con la firma del Tratado de la Cuenca de la Plata, la diplomacia argentina buscó inducir a Brasil a negociar la implementación de grandes proyectos hidroeléctricos en la cuenca.

Las principales tensiones entre ambos países se han relacionado con la planificación y la construcción de grandes obras hidroeléctricas, así como con sus implicaciones geopolíticas.

Además de las obras energéticas, hubo divergencias respecto a la concepción misma del uso de la cuenca. Brasil favorecía una lógica basada en la soberanía territorial y el control nacional de los recursos hídricos, mientras que Argentina defendía una perspectiva más cooperativa y multilateral, según la cual el uso de los recursos debería coordinarse entre los Estados que integran el sistema fluvial.

Estas tensiones se canalizaron gradualmente mediante instrumentos diplomáticos y mecanismos de cooperación, entre los que destaca el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata (1969), que estableció principios para el uso compartido y equitativo de los recursos hídricos. A pesar de ello, durante las décadas de 1970 y 1980 persistieron divergencias importantes, en gran parte debido a la baja confianza mutua y a la limitada capacidad de los mecanismos multilaterales vigentes en ese momento.

En resumen, las tensiones entre Argentina y Brasil en torno a la cuenca del Plata se han centrado principalmente en la implementación descoordinada de grandes proyectos hidroeléctricos, en la defensa de los intereses nacionales y en la tensión permanente entre la soberanía y la cooperación en la gestión de recursos compartidos. Paradójicamente, estos conflictos constituyeron un antecedente importante del proceso posterior de integración regional, al destacar la necesidad de mecanismos institucionales de consulta y coordinación más eficaces.

En la Cuenca Amazónica, el principal instrumento jurídico vinculante es el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), suscrito en Brasilia en 1978 por los ocho países con jurisdicción en la cuenca: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Se trata de un acuerdo marco cuyo principal objetivo es el resguardo de la soberanía, pero que también establece compromisos de cooperación orientados al desarrollo armónico de la región, al equilibrio entre el desarrollo y la protección ecológica, a la igualdad como regla de unanimidad en las decisiones más importantes que deben tomar los Estados Pares, y al intercambio de información científica y técnica.

La Guayana Francesa, a pesar de tener jurisdicción sobre el área amazónica, no fue admitida como Parte del TCA, ya que no es un Estado soberano, sino un territorio de ultramar de Francia (Filippi; Macedo, 2022). El objetivo de resguardo de la soberanía de los países amazónicos se justificaba ante las propuestas y presiones orientadas a su internacionalización. Admitir a Francia habría sido contradictorio con esa finalidad.

En cuanto a la hidropolítica, el TCA ha sido criticado por carecer de una visión integrada de la cuenca hidrográfica y por dar prioridad a una noción fragmentaria, basada en los "territorios amazónicos", que privilegia la defensa de los intereses nacionales (Queiroz, 2012; Dias, 2025).

Su estructura institucional comprende la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Cooperación Amazónica, la Comisión de Coordinación, las comisiones nacionales permanentes.

Con la finalidad de superar sus limitaciones, en 1998 los países amazónicos crearon la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para preservar el medio ambiente y utilizar racionalmente sus recursos naturales (OTCA, 2021).

La creación de la OTCA tenía como objetivo proporcionar un marco práctico para las directrices acordadas en el documento de la TCA, que se instituyeron mediante un protocolo de enmienda al TCA firmado en 1998. En 2002, se firmó un acuerdo entre Brasil y la OTCA que estableció la ciudad de Brasilia como sede de la Secretaría Permanente (SP). Sin embargo, a diferencia del régimen institucional de la Cuenca del Plata, el sistema amazónico no cuenta con una autoridad específica de cuenca ni con reglas lo suficientemente detalladas para la planificación conjunta, la evaluación de

impactos transfronterizos o la solución de controversias hídricas. Por ello, la OTCA funciona principalmente como una plataforma intergubernamental de coordinación y cooperación técnica, cuya capacidad de actuación depende del consenso y de la voluntad política de sus Estados miembros.

Entre las diferentes iniciativas orientadas a la integración regional, destaca la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA), que, aunque no está diseñada específicamente para la gestión de los recursos hídricos, ha promovido una amplia articulación del territorio sudamericano y ha contribuido a fortalecer la cooperación y la complementariedad entre Argentina, Brasil y los demás países de la región. A través de nueve ejes de Integración y Desarrollo, la iniciativa comenzó a articular los flujos comerciales, los espacios naturales, los asentamientos humanos y las zonas productivas mediante inversiones en infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones.

La IIRSA surgió en el contexto de diversos proyectos de integración regional desarrollados a finales del siglo XX, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Mercado Común de Centroamérica. La Comunidad Andina también desempeñó un papel importante en la consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, creada a partir de las Cumbres Sudamericanas promovidas por el gobierno brasileño y formalmente constituida en Brasilia en septiembre de 2005. Sus pilares fundamentales eran la cooperación política, la integración comercial, la complementariedad productiva y la integración física. En este último aspecto, la IIRSA se convirtió en uno de sus principales instrumentos al retomar las directrices establecidas en el Plan de Acción de la Primera Cumbre Sudamericana, celebrada en 2000, que identificó los principales ejes económicos del continente, cuya conexión se consideraba estratégica para permitir la integración física de Sudamérica. En la práctica, este proceso dio lugar a la definición de Ejes de Integración y Desarrollo destinados a conectar a los doce países sudamericanos mediante infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones (Irigoin Barrenne, 2007).

El proyecto de la IIRSA está estructurado en nueve Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs), concebidos como áreas geográficas estratégicas destinadas a promover la conectividad y el desarrollo socioeconómico regional. Estos ejes comprenden: el Eje Andino, que conecta Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; el Eje Sur, que integra Argentina

y Chile, enfatizando la conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico; el Eje Mercosur-Chile, orientado a la integración logística entre los países del MERCOSUR y Chile; el Eje Amazonas, destinado a conectar las regiones amazónicas de Brasil, Perú, Colombia y Venezuela, conciliando infraestructuras y conservación medioambiental; el Eje Paraguay-Paraná Waterway, que promueve el transporte fluvial entre Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay; el Eje del Escudo de Guayana, que integra Venezuela, Guyana y Surinam; el Eje del Pacífico; el eje de la cuenca del Plata; y el Eje Interoceánico Central, que busca conectar los océanos Atlántico y Pacífico a través de Bolivia, Brasil y Perú.

Respecto a este último eje, Saguier (2015) sostiene que, a pesar de haber sido impulsado por el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) y complementado por la propuesta para el Ferrocarril Transcontinental entre Brasil y Perú, hasta el puerto de Paita, en el Pacífico, con financiación proporcionada por el gobierno chino, ignora por completo el potencial integrador de la infraestructura hídrica sudamericana, convirtiéndose así en un plan oneroso orientado principalmente a la extracción y exportación de recursos naturales.

Además, varios autores han destacado el alto grado de incertidumbre respecto de la viabilidad financiera de diversos proyectos de la IIRSA, así como las limitaciones técnicas y tecnológicas de algunos de sus ejes. Debido a las características biofísicas de los territorios atravesados, estos proyectos tienen una alta probabilidad de causar impactos ecológicos y sociales significativos (Delgado Ramos, 2004). En el caso específico de la vía fluvial Paraguay-Paraná, se observa que su implementación tiende a intensificar los impactos negativos en las comunidades locales, afectando su calidad de vida, favoreciendo el desplazamiento forzoso y restringiendo el acceso a los recursos naturales (Schweitzer, 2013).

Estos proyectos están estrechamente asociados al modelo neodesarrollista, fuertemente orientado a un patrón de exportación primaria. Las políticas neoliberales implementadas en Sudamérica durante los años 80 y 90 se profundizaron, con diferentes matices, con el neodesarrollismo en las primeras décadas del siglo XXI, que favoreció la expansión de las exportaciones mediante incentivos a la inversión y reforzó el perfil extractivista de las economías sudamericanas (Katz, 2015).

Obstáculos para la integración hidrofluvial sudamericana

Competencia geoestratégica y visiones divergentes

Brasil tiende a priorizar el eje amazónico y la conexión con el océano Pacífico a través de Perú, a fin de consolidar su proyección como potencia regional sudamericana. Argentina, a su vez, centra su estrategia en la consolidación de MERCOSUR y en la articulación con Paraguay, Bolivia y Uruguay a través de la vía fluvial Paraguay-Paraná. Estas prioridades estratégicas distintas dificultan la formulación de una política eficaz de complementariedad entre ambas macrocuencas.

La tesis geopolítica del dualismo geográfico en Brasil

La tesis del dualismo geográfico es uno de los conceptos clásicos de la geopolítica brasileña. Esta perspectiva sostiene que el territorio nacional se divide en dos grandes espacios, con características y dinámicas distintas.

La primera corresponde al Brasil Atlántico (o Brasil Costero), una región históricamente más desarrollada en términos económicos y demográficos. Se extiende a lo largo de la costa atlántica y concentra la mayor parte de la población, los principales centros urbanos (como São Paulo, Río de Janeiro y Salvador) la infraestructura industrial y de servicios, así como los principales centros de poder político y económico. Brasil se ha integrado históricamente en circuitos internacionales a través del océano, cuyo desarrollo estuvo asociado a los ciclos del azúcar, el oro, el café y, más tarde, al proceso de industrialización (Saguier, 2015).

La segunda corresponde al Brasil continental (o Brasil interior), que abarca el Amazonas, el Cerrado y las zonas de expansión de la frontera agrícola. Es una región caracterizada por una baja densidad de población y una economía históricamente basada en la explotación de recursos naturales y en la expansión agrícola. Con el tiempo, este espacio fue concebido a menudo como un "vacío demográfico" (Becker, 1995), cuya ocupación e integración constituirían requisitos fundamentales para asegurar la soberanía nacional y fortalecer la proyección de Brasil como gran potencia. La integración entre Brasil continental y Brasil atlántico se ha convertido así en una constante de la geopolítica y la planificación territorial brasileñas, y la transferencia de la capital a Brasilia fue a menudo señalada como su expresión más emblemática.

Desde la perspectiva de la geopolítica brasileña, el río de la Plata fue históricamente percibido como un espacio de competencia con Argentina, lo que contribuyó a una política exterior marcada por la cautela y, en ciertos periodos, por la rivalidad. Por otro lado, el Amazonas se ha consolidado como un espacio de soberanía incuestionable y de desarrollo estratégico interno.

Según el geopolítico Mario Travassos la supremacía sobre el subcontinente dependía del predominio de una cuenca sobre la otra como vía de acceso al Océano Atlántico, lo que conllevaría la atracción por parte de esa vía a la vertiente del Pacífico. Según esta conclusión, para garantizar el predominio del eje oeste-este amazónico era necesario neutralizar el eje norte-sur (Travassos *apud* Queiroz, 2012).

Este dualismo geográfico y la visión geopolítica asociada a él plantean importantes desafíos para una conexión efectiva entre las cuencas de los ríos Amazonas y de la Plata. Históricamente, la prioridad estratégica brasileña se ha centrado en la integración del interior amazónico con el resto del territorio nacional, es decir, en la conexión entre el Brasil continental y el Brasil Atlántico. Desde esta perspectiva, el Amazonas debe ocuparse y desarrollarse según los intereses del núcleo económico brasileño, lo que se tradujo en la priorización de obras de infraestructura destinadas a conectar el interior con los puertos atlánticos (como autopistas, vías fluviales y corredores logísticos), y no necesariamente con los países vecinos de la cuenca del Plata (Saguier, 2015).

En consecuencia, la gestión de los recursos hídricos se ha desplazado principalmente hacia proyectos de desarrollo nacional, como centrales hidroeléctricas y vías fluviales para la exportación de soja y otros productos, a menudo sin considerar sus impactos transfronterizos.

Esta separación conceptual dificulta entender las dos macrocuencas como componentes de un sistema continental integrado, cuya gestión requeriría mecanismos permanentes de coordinación.

Proyectos de infraestructuras desacoplados

Los grandes proyectos de infraestructura implementados en las cuencas del Amazonas y La Plata, como la Vía Navegable de Madeira y la Vía Navegable Paraguay-

Paraná, fueron concebidos principalmente para facilitar la exportación de materias primas, especialmente soja, carne y otros productos agrícolas, a través del Océano Atlántico hacia los mercados globales, ignorando en gran medida la lógica de la integración hidrofluvial sudamericana.

La ausencia de una visión integrada para la gestión de ambas macrocuencas implica que estos proyectos ya no son complementarios, sino que a menudo compiten por recursos o incluso generan impactos socioambientales no coordinados en áreas de posible articulación. Cada país avanza así por trayectorias paralelas, guiado por la lógica del modelo neodesarrolista, sin una gobernanza multinacional eficaz que articule estos proyectos.

Estas empresas se desarrollaron bajo los pretextos del llamado "Consenso de Mercancías", un concepto formulado por Maristella Svampa (2013) para caracterizar un modelo de desarrollo basado en la exportación a gran escala de bienes primarios. Según la autora, este consenso corresponde a un nuevo orden económico-político consolidado en América Latina durante el ciclo de altos precios internacionales de las materias primas, marcado por la expansión de un modelo neoextractivista centrado principalmente en la exportación de materias primas y no en la promoción de la integración regional. En este contexto, los corredores y vías fluviales bioceánicos diseñados en el marco de la IIRSA constituyen una expresión material de este modelo.

Como observa Porto-Gonçalves (2017, p. 157), es un verdadero "megaproyecto de megaproyectos". El autor es especialmente crítico con la escala de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de la IIRSA, diseñados para promover la integración física de los mercados a escala global, relegando las escalas regional y local a un plan secundario. En esta lógica, los territorios llegan a percibirse solo como "pasos", "flujos" y "corredores", vaciando el propio concepto de integración regional y favoreciendo la apropiación, por parte de grandes capitales, del acceso a tierras, agua, recursos minerales, petróleo y gas, en un contexto marcado por profundas asimetrías de poder.

Intereses internacionales y fragmentación del espacio sudamericano

Las inversiones promovidas por actores extraregionales (en particular, China, Estados Unidos y la Unión Europea) suelen responder a sus propios intereses económicos más que a una estrategia orientada a la integración sudamericana.

En el caso de China, Urrejola Silveira (2018) ha demostrado que las inversiones realizadas en el Amazonas, especialmente en el sector energético y, en particular, en la infraestructura hidroeléctrica del Amazonas brasileño, forman parte de una estrategia geoeconómica global de internacionalización de las empresas chinas y de expansión de su presencia en sectores estratégicos.

La autora también advierte que los riesgos ambientales asociados a la acción china en la Amazonía brasileña provienen, en gran medida, de las debilidades institucionales de las agencias responsables de la gestión del sector eléctrico y de la licencia ambiental, cuyas capacidades institucionales son insuficientes para responder a la complejidad y la escala de estos proyectos (Urrejola Silveira, 2018).

Obstáculos político-institucionales a la integración hidrofluvial sudamericana

Las diversas limitaciones que históricamente se han presentado en los procesos de integración latinoamericana también plantean obstáculos potenciales para avanzar en la integración hidrofluvial sudamericana, en la medida en que podrían dificultar su formulación, implementación y sostenibilidad. Malamud y Gardini (2012) han identificado cinco limitaciones estructurales: a) baja interdependencia económica regional, b) crecimiento de las coaliciones basadas en temas sectoriales, c) ausencia de un liderazgo regional efectivo, d) preferencia de las potencias extrarregionales por el bilateralismo y e) el efecto *spaghetti bowl.* Los autores sostienen la tesis de que, como consecuencia de estas limitaciones y de la proliferación de proyectos segmentados y superpuestos que se ha dado en los procesos de integración en Latinoamérica desde la década de 1960, no se ha consolidado en un proceso acumulativo, sino en una arquitectura fragmentada.

Frente a este esquema, la articulación hidrofluvial sudamericana en el eje de la conexión Amazonas-Plata, si bien ampliaría la infraestructura para una mayor integración, su sustanciación dependería de que se establezcan ciertas condiciones: preferencias para el transporte y servicios, de acuerdo a los compromisos multilaterales; se tendrían que generar nuevas interdependencias y complementariedades; creación de mecanismos institucionales articulados con los existentes para la construcción de una gobernanza compartida de los grandes sistemas hidrográficos. Sin embargo, se trataría de una asignatura compleja, en atención a la asimetría institucional entre la Amazonía y la

cuenca del Plata. El nivel de institucionalización de la hidropolítica es considerablemente mayor en la cuenca de La Plata. Los resultados de las investigaciones de Wilton Dias (2025) muestran que la cuenca amazónica, a diferencia de la cuenca de La Plata, presenta una trayectoria marcada por tensiones derivadas del bajo grado de institucionalización de la cooperación. El autor concluye que la experiencia acumulada en la cuenca platina podría guiar o fortalecer la OTCA en la elaboración de una agenda amazónica integrada y sostenible.

Aunque existen organizaciones multilaterales relevantes, como el Tratado de la Cuenca del Plata, la OTCA y el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN-IIRSA), sus resultados siguen siendo limitados debido a una articulación insuficiente entre las políticas nacionales.

El 13 de diciembre de 2021, la OTCA y el CIC-Plata suscribieron un Acuerdo Marco de Cooperación entre la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (OTCA) y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC-Plata). El Acuerdo, que entre sus considerandos resalta ambas regiones "se constituyen en las cuencas mas grandes del mundo y tienen una interdependencia hidroclimática", tiene el propósito de establecer un marco de cooperación para facilitar y fortalecer la colaboración entre las Partes en áreas de interés común, contribuyendo al fortalecimiento de sus procesos institucionales y de capacidad técnica para promover el desarrollo armónico (art. 1). Para ello, establece, cómo áreas de interés mutuo y colaboración el intercambiar experiencias, realizar actividades de capacitación y asistencia técnica, así como estudios y acciones destinados a profundizar en el conocimiento de la interdependencia hidroclimática, a partir de la experiencia de ambas instituciones (art. 2) (OTCA, 2021).

A pesar de que este convenio marco sienta un importante precedente de cooperación entre ambos organismos, todavía no ha dado lugar a una planificación conjunta para la articulación hidrofluvial Amazonas–Plata. No se establece una cartera de obras ni instrumentos específicos de planificación ni de financiamiento de infraestructura que conecten ambos sistemas hidrográficos.

Como consecuencia, no existe un marco institucional global que vincule las cuencas de La Plata y de Amazonas como sistemas estratégicos coordinados. Por el

contrario, cada país tiende a impulsar sus proyectos de forma aislada o según intereses sectoriales específicos (Alurralde, 2021).

Diferencias entre la legislación y la gestión de los recursos hídricos en Argentina y Brasil

Argentina tiene una estructura regulatoria fragmentada debido a la fuerte competencia entre las provincias en la gestión de los recursos hídricos. Esta característica dificulta la gestión de cuencas fluviales interprovinciales y transfronterizas. La protección ambiental fue incorporada a la Constitución Nacional Argentina mediante la reforma constitucional de 1994, especialmente en su artículo 41, cuyo tercer párrafo establece que corresponde a la Nación emitir normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y que corresponde a las provincias complementarlas, sin que estas normas modifiquen las jurisdicciones locales. Sin embargo, el artículo 124 de la Constitución Nacional establece que los recursos naturales existentes en sus territorios pertenecen originalmente a las provincias. Como resultado, en cuencas fluviales interjurisdiccionales, cada provincia puede adoptar decisiones que no siempre favorecen una gestión integrada y equitativa de los recursos hídricos. Múltiples agencias gubernamentales y diferentes niveles de gobierno actúan en estas cuencas y son responsables de la protección de intereses económicos, sociales y medioambientales, a menudo divergentes entre sí. Esta multiplicidad institucional produce relaciones complejas que pueden generar tensiones y distorsiones en la gestión sostenible de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas que dependen de ellas (Ferro; Minaverry, 2019).

En cambio, Brasil cuenta con un marco legal más consolidado y moderno para la gestión del agua. La Ley Federal Nº 9.433/1997 instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SINGREH), estableciendo como uno de sus principios fundamentales la gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos. Esta legislación supuso un cambio de paradigma, sustituyendo el enfoque sectorial tradicional por un modelo más integral, en el que las políticas públicas relacionadas con el agua se articulan en múltiples escalas, desde los niveles local y regional hasta los niveles nacional y global.

Además, la llamada Ley del Agua introdujo un modelo sistémico de gestión participativa, basado en la cuenca hidrográfica como unidad territorial de planificación,

en el agua como bien económico y en el desempeño de organismos de gestión colegiados, especialmente los Comités de Cuencas Hidrográficas, concebidos como espacios institucionales para la deliberación y la toma de decisiones (Wolkmer; Pimmel, 2013).

Reflexiones finales

Siguiendo la perspectiva de una hidropolítica convergente en los estados del MERCOSUR y de la necesidad de una visión geoestratégica sobre los recursos hídricos compartidos, concluimos que, como forma de avanzar en la construcción de una comunidad de destino sudamericana que no se ha materializado, es necesaria la conexión entre las macrocuencas.

El apoyo a este proyecto haría posible materializar los sueños de integración que albergaron Alexander von Humboldt, el emperador Pedro II, Domingo Faustino Sarmiento o el ingeniero militar brasileño Eduardo José de Moraes (Saguier, 2015). Sarmiento dijo, en referencia al espacio fluvial del delta del Paraná y el Río de la Plata (que es el estuario por donde fluyen sus aguas):

> Los Estados del Río de la Plata están llamados, para poner los lazos con los que la naturaleza los entrelaza, formando una sola nación" y, dentro de este enlace, destaca el espacio fluvial: "... el espacio que ocupa el país en el Río de la Plata es tan extenso, rico y favorecido como el que ocupan los Estados Unidos del Norte (Sarmiento, 2007, p. 119) [...} ¡El laberinto de canales e islas que conforman el Delta del Paraná ofrece varias aplicaciones útiles! (Sarmiento, 2007, p. 123).

Para Sarmiento, la geografía, y en particular los ríos, es un motor de civilización y progreso. En su opinión, las grandes historias fueron factores estructurantes de la civilización sudamericana. En el siglo XXI, a la luz de los procesos de globalización y de la necesidad de avanzar en la conexión sudamericana, se ha vuelto imprescindible trasladar el centro de integración territorial de las regiones de La Plata y Amazonas, por separado, hacia su articulación.

Esta visión, lógicamente, debe incluir una perspectiva holística, multiescalar e intersectorial, con corredores seguros y la participación de las comunidades, lo cual constituye un déficit frente a los grandes proyectos hidráulicos realizados en las áreas de estudio.

Las grandes obras hidráulicas tienen impactos ambientales significativos y, en este punto, es importante mencionar que, como demostramos en una investigación anterior, un proyecto de conexión entre las cuencas de los ríos Reconquista y Luján (afluentes del Río de la Plata) tuvo un gran impacto ambiental en el delta del Paraná, donde este desemboca. Esto ocurrió en 1972; debido a sucesivas inundaciones naturales, se construyó un canal artificial, el "Canal Aliviador". Años después, en 1985, tras una gran inundación, se decidió detonar este canal. Debido a esta detonación, el agua fue desviada hacia el río Tigre, lo que provocó un notable aumento de la contaminación del río (Ferro, 2020).

Continuando con la dimensión ambiental, es necesario tener en cuenta la significativa interdependencia hidroclimática y ecológica. El Amazonas funciona como una bomba biótica que recicla y transporta humedad hacia el centro-sur del continente, sosteniendo los regímenes hidrológicos y agrícolas de grandes regiones sudamericanas (Mattos *et al*., 2025). Este fenómeno, también conocido como "ríos voladores", es de importancia fundamental para la agricultura en todos los países sudamericanos, excepto en Chile, ya que los Andes actúan como barrera frente a las corrientes de aire húmedas procedentes del Amazonas. Sin embargo, estos servicios ecosistémicos proporcionados por la selva amazónica están en retroceso debido al aumento de la deforestación, que provoca lo que se conoce como el "proceso de savanización" de la Amazonia. Si la pérdida de bosques continúa, según estudios recientes, alcanzará un punto de inflexión o de no retorno, lo que conducirá a pérdidas catastróficas de biodiversidad, de carbono y, en consecuencia, de bienestar humano (Lovejoy; Nobre, 2019). Para estos autores, se necesita una nueva visión del Amazonas que incluya un enfoque biológico del desarrollo económico y elimine de inmediato las economías ilógicas y a corto plazo, como los monocultivos poco fiables de ganado, soja y caña de azúcar. Estos son precisamente los ahorros que pueden lograr los corredores de la IIRSA y las grandes vías fluviales. Para nuestros propósitos, planteamos que la conexión entre las grandes macrocuencas facilite la creación de un sistema de gobernanza que incluya un enfoque ecológico y la preservación de los servicios ecosistémicos de los biomas asociados, lo cual constituye un punto débil del derecho y de la política ambiental en MERCOSUR.

En este sentido, solo es posible pensar en la conexión de los sistemas hídricos compartidos en la medida en que la conexión entre los grandes sistemas hídricos

sudamericanos se materialice en un marco de gestión ambientalmente sostenible. Esta conexión presenta un potencial geoestratégico por varias razones: es un factor tanto geoestratégico como económico y podría promover una integración continental efectiva.

A pesar de las diversas posibilidades que presenta este proyecto y, contrariamente a lo que cabría esperar, la investigación bibliográfica realizada en diferentes repositorios nos permitió identificar una notable carencia de estudios en profundidad sobre el tema. En los últimos años, destacan las obras del historiador argentino Eduardo Saguier, que demuestran que estos proyectos de integración fueron objeto de interés en distintas épocas de la historia. El autor señala que una obra de conexión entre nuestras grandes cuencas hidrográficas sería comparable a otros megaproyectos hidráulicos del mundo, como el Gran Canal de la China Imperial, los canales rusos de la época de Pedro el Grande, la vía fluvial Rin-Danubio, que conecta el Mar del Norte con el Mar Negro, y el nuevo canal entre el Atlántico y el Pacífico diseñado por los chinos en Nicaragua (SAGUIER, 2015).

A nivel geopolítico, un proyecto de esta naturaleza conlleva riesgos, ya que podría configurar un complejo de seguridad hidropolítica a escala continental. Esto aumentaría la interdependencia estratégica entre los estados sudamericanos al transformar la creciente interdependencia en los recursos hídricos en un complejo hidropolítico de fundamental importancia para superar la fragmentación hidrofluvial sudamericana. Tal interdependencia combinaría, asimismo, oportunidades de cooperación con posibles fuentes de conflicto, así como el uso de las nuevas vías fluviales con fines ilícitos (QUEIROZ, 2012).

Tras identificar esta brecha de conocimiento, voluntad política y visión geoestratégica entre los líderes de Argentina y Brasil, encontramos una serie de obstáculos que dificultan la revitalización de dichas propuestas. Estos obstáculos surgen de la fragmentación normativa, geopolítica, institucional y física, que compromete la construcción de una gobernanza integrada del agua. Desde un punto de vista legal, existen marcos nacionales sólidos, pero poco armonizados entre países, lo que genera inconsistencias y brechas regulatorias a escala regional.

A nivel geopolítico, las asimetrías de poder e intereses – especialmente evidentes y en aumento en las últimas cinco décadas, a favor de Brasil – han dificultado la construcción de una visión común sobre el agua.

Ante este diagnóstico, se destaca la necesidad de armonizar la legislación, fortalecer las instituciones binacionales, promover la participación comunitaria y consolidar la coordinación estratégica entre Argentina y Brasil, con el fin de avanzar en procesos de cooperación que incluyan la conexión y la gestión compartida de los recursos hídricos a escala continental sudamericana. La armonización legal debe producirse bajo la protección de los compromisos regionales vigentes, aprovechando espacios como el MERCOSUR para unificar los principios medioambientales y los estándares de gestión del agua. Esto es legalmente viable, considerando la existencia, en la región de la Cuenca del Plata, de un *Corpus Iuris Aquarum Ambientalis*, identificado en investigaciones de Capaldo *et al.* (2014), compuesto por 22 principios, obligaciones, derechos y objetivos que pueden extrapolarse a la Cuenca del Amazonas. Este conjunto de principios, por su coherencia y validez, podría servir de base para la creación de un instrumento jurídico vinculante orientado a la gobernanza del agua a nivel regional sudamericano.

Este proceso podría llevarse a cabo bajo un liderazgo coordinado entre Brasil y Argentina, como principales economías y usuarios de ambas cuencas. Su convergencia estratégica sería clave para alinear los objetivos, facilitar acuerdos políticos y guiar inversiones conjuntas en infraestructuras resilientes.

Una iniciativa de este tipo podría convertirse en un proyecto movilizador capaz de reconstruir una narrativa de un destino común sudamericano.

Referencias

ALURRALDE, Pedro Alberto. **Los sistemas de la Cuenca del Plata y del Amazonas en la estrategia de integración regional de Argentina y Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, Buenos Aires, 2021. Disponível em: https://cefadigital.edu.ar/. Acesso em: 1 set. 2026.

BECKER, Bertha K. A (des)ordem global, o desenvolvimento sustentável e a Amazônia. *In:* BECKER, Bertha K.; CHRISTOFOLETTI, Antônio; DAVIDOVICH, Fany R.; GEIGER, Pedro P. (org.). **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Comissão Nacional do Brasil da União Geográfica Internacional, 1995. p. 46-64.

CÁCERES, Verónica; FERRO, Mariano; FORCINITO, Karina. Institucionalidad ambiental y orden neoliberal: el caso argentino en perspectiva histórica. *In:* BOHOSLAVSKY, Juan Pablo (org.). **Lo mío es mío y lo tuyo es mío**: neoliberalismo y derechos humanos en Argentina. La Plata: EDULP, 2025.

CAPALDO, Griselda *et al.* Evaluaciones ecológicas, jurídicas y sociales orientadas hacia la gestión de cuencas transfronterizas, con énfasis en la Cuenca del Plata. *In:* PASTORINO, Leonardo Fabio (coord.). **De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua**. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2014. p. 159-168. Disponível em: https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43470. Acesso em: 1 set. 2026.

DELGADO RAMOS, G. C. IIRSA y la ecología política del agua sudamericana. **Revista Memoria**, n. 188, 2004.

DIAS, Wilton. Águas transfronteiriças, projetos de infraestrutura e integração regional na Bacia Amazônica: inferências a partir da Bacia do Prata. **Conjuntura Austral**: Journal of the Global South, Porto Alegre, v. 16, n. 75, p. 20-36, jul./set. 2025. DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.146834.

FERRO, Mariano. Ciudadanía y política pública ambiental en las cuencas metropolitanas del Gran Buenos Aires. *In:* CAPALDO, Griselda D. (org.). **El agua**: estudios interdisciplinarios sobre gestión sostenible multisectorial y ecosistémica. Buenos Aires: Secretaría de Investigación, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2020. v. 2, p. 78-105. Disponível em: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/el-agua.pdf. Acesso em: 1 set. 2026.

FERRO, Mariano; MINAVERRY, Clara. Aportes normativos, institucionales y sociales a la gestión del agua y el enfoque ecosistémico en la Cuenca del Río Luján, Argentina. **Revista de Derecho**, Montevideo, n. 20, p. 25-55, dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.22235/rd.vi20.1859.

IRIGOIN BARRENNE, Jeannette. América Latina: esfuerzos integradores vs. fragmentación. **Revista de Derecho Público**, Santiago de Chile, n. 69, p. 169-178, 2007.

KATZ, Claudio. ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica: Argentina y Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 122, p. 224-249, abr./jun. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-6628.021.

KEMPFF BACIGALUPO, Rolando. Proceso de integración de la Cuenca del Plata. **Revista de Política Internacional**, Madrid, n. 159, p. 93-106, set./out. 1978. Disponível em: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-politica-internacional/numero-159-septiembreoctubre-1978/proceso-de-integracion-de-la-cuenca-del-plata-1. Acesso em: 1 set. 2026.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon tipping point: last chance for action. **Science Advances**, Washington, DC, v. 5, n. 12, eaba2949, 20 dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.1126/sciadv.aba2949.

MALACALZA, Bernabé; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento? **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 3, p. 138-167, jul./set. 2022.

MALAMUD, Andrés. Regionalism in the Americas: segmented, overlapping, and sovereignty-boosting. *In:* RÜLAND, Jürgen; CARRAPATOSO, Astrid (ed.). **Handbook on global governance and regionalism**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 230-247.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. **The International Spectator**: Italian Journal of International Affairs, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 116-133, mar. 2012. DOI: https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013.

MARCÓ DEL PONT, Alejandro. **La fractura del Cono Sur**. [S. l.]: Data Política y Económica, 19 ago. 2026. Disponível em: https://datapoliticayeconomica.com.ar/2026/08/19/la-fractura-del-cono-sur/. Acesso em: 1 set. 2026.

MATTOS, C. *et al.* **Ríos voladores y territorios protegidos**: el papel del bosque amazónico en las lluvias de América del Sur. Brasília, DF: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 2025. (Trayectorias Amazónicas, n. 3). Disponível em: https://otca.org/publicacao/rios-voladores-y-territorios-protegidos-el-papel-del-bosque-amazonico-en-las-lluvias-de-america-del-sur/. Acesso em: 1 set. 2026.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **El transporte en la Cuenca del Plata**. Washington, DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1985. Disponível em: https://archive.iwlearn.net/cicplata.org/pdf_oea/p7.pdf. Acesso em: 1 set. 2026.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA; COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. **Acuerdo Marco de Cooperación entre la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC-Plata)**. Brasilia, 13 dic. 2021.

PIGRETTI, Eduardo; BELLORIO CLABOT, Dino; CAVALLI, Luis. **Derecho ambiental de aguas**. Buenos Aires: Lajouane, 2010.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia**: encruzilhada civilizatória: tensões territoriais em curso. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. A hidropolítica platina no contexto do complexo regional de segurança da América do Sul: entre o conflito e a cooperação (1960-1979). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 573-616, jul./dez. 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000200006.

SAGUIER, Eduardo R. La estrategia Fitzcarraldo, la fragmentación del espacio amazónico y la esterilidad de la pugna entre Brasil y Argentina. **Amazonia Investiga**, Florencia, Colombia, v. 4, n. 7, p. 50-65, 2015. Disponível em: https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/694. Acesso em: 1 set. 2026.

SARMIENTO, Domingo Faustino. **Argirópolis o la capital de los Estados Confederados del Río de la Plata**. Buenos Aires: Losada, 2007.

SCHWEITZER, Mariana. Grandes inversiones y conflictos socio-territoriales. Efectos de la localización de terminales portuarias en dos localidades de la Hidrovía Paraná-Paraguay. *In:* CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 29., 2013, Santiago de Chile. **Acta científica […]**. [S. l.: s. n.], 2013. p. 1-10.

SVAMPA, Maristella. "Consenso de los commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 244, p. 30-46, mar./abr. 2013.

URREJOLA SILVEIRA, Luis Felipe. **Laços e traçados da China no Brasil**: implantação de infraestrutura energética e a componente socioambiental. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

WOLKMER, Maria de Fátima S.; PIMMEL, Nicole Freiberger. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, n. 67, p. 165-198, dez. 2013. DOI: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p165.