

**ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

CMG (FN) ADILSON CAPPUCCI JUNIOR

**Ofuscando os limites entre a Diplomacia e o Conflito Armado:**

Os Conflitos na Zona Cinza e seus reflexos para futuras políticas e estratégias  
da Marinha do Brasil.

Rio de Janeiro

2022

CMG (FN) ADILSON CAPPUCCI JUNIOR

**Ofuscando os limites entre a Diplomacia e o Conflito Armado:**

Os Conflitos na Zona Cinza e seus reflexos para futuras políticas e estratégias  
da Marinha do Brasil.

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,  
como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Alceu Oliveira Castro  
Jungstedt.

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2022

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a meu orientador, o Sr. CMG (RM1) Alceu Oliveira Castro Jungstedt, Professor da Escola de Guerra Naval, pela pronta disponibilidade, constante atenção e paciência em nossos contatos. Instrutor exemplar e profícuo conhecedor das metodologias necessárias ao desenvolvimento de trabalhos acadêmicos, suas orientações foram essenciais para a conclusão deste trabalho. Foi uma honra e oportunidade ímpar ser orientado pelo Senhor.

Meus agradecimentos se estendem, também, aos diversos colegas de turma do Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2022. Seus diversos conselhos e ensinamentos informais apoiaram de forma inequívoca este estudo. Sou grato, da mesma forma, pela amizade de todos e pelo ambiente colaborativo e cordial da turma. Minha continência a todos os Senhores e Senhoras.

Ao meu pai, minha mãe (em memória) e meus irmãos, obrigado pelo exemplo e apoio.

A minha esposa e meus filhos, obrigado pela paciência, por toda felicidade que me proporcionam e por serem meu porto seguro.

*Enquanto a tradição ocidental prezava o choque decisivo de forças com ênfase em feitos heroicos, o ideal chinês enfatizava a sutileza, as vias indiretas e o paciente acúmulo de vantagem relativa. Esse contraste se reflete nos respectivos jogos de intelecto preferidos por cada civilização. O jogo mais duradouro da China é o wei qi. [...] Enquanto um enxadrista habilidoso visa eliminar as peças de seu oponente em uma série de confrontos abertos, um jogador de wei qi talentoso move-se pelos espaços “vazios” do tabuleiro, gradualmente mitigando o potencial estratégico das peças de seu oponente.*

(KISSINGER, Henry. Sobre a China. 2012. p. 34)

## RESUMO

O início de uma nova multipolaridade no século XXI trouxe o surgimento dos chamados Estados revisionistas, os quais passaram a empregar os conflitos na Zona Cinza na busca pela mudança do *status quo* a seu favor. Os conflitos na Zona Cinza ocorrem no hiato entre as práticas empregadas pela diplomacia e as ações convencionais de um conflito armado. Empregam ferramentas indiretas que evitam justificativas para uma retaliação por meio de um conflito convencional, permanecendo, assim, aquém dos limites dos conflitos armados contra seus competidores (ou adversários). Outra peculiaridade dessas ações é sua intenção de ofuscar sua real natureza, visando dificultar ou impedir a identificação da ameaça e a atribuição de responsabilidades. De forma semelhante, os conflitos na Zona Cinza e a Guerra Híbrida compartilham diversas características, estando o primeiro, porém, limitado a ações aquém do conflito armado. As ações ou ferramentas empregadas nos conflitos na Zona Cinza são peculiares e específicas, sendo denominadas, algumas vezes, de Ameaças Híbridas. Podem envolver ações como ataques cibernéticos, operações de informação, emprego de forças regulares e irregulares, terrorismo, crimes ambientais, pirataria, entre outras. Além de serem empregadas na dimensão militar, exploram outras dimensões, como a humana, a econômica, a política e a legal. Ameaças Híbridas também são observadas no Entorno Estratégico Brasileiro e podem servir de ferramentas para a competição na Zona Cinza contra o Brasil. Dessa forma, é importante manter as Forças Armadas brasileiras preparadas para seu enfrentamento. Advém, portanto, a necessidade da Marinha do Brasil identificar quais os possíveis reflexos desse fenômeno para seu preparo e o emprego em um cenário de conflitos na Zona Cinza. O objetivo desta tese é, conseqüentemente, descrever e analisar os conflitos na Zona Cinza e quais as principais formas de se contrapor a eles, a fim de deduzir os reflexos destes para futuras políticas e estratégias da Marinha do Brasil, formulando e justificando recomendações. O trabalho se justifica por contribuir com o entendimento mais profundo de aspectos contemporâneos relacionados aos conflitos do século XXI, no caso, os conflitos na Zona Cinza. São analisadas ações dessa natureza empregadas pela República Popular da China por ser um dos atores mais atuantes nos conflitos na Zona Cinza e porque parcela considerável de suas ações empregam o ambiente marítimo, de maior relevância para a Marinha do Brasil. O estudo analisa como principais ferramentas empregadas pela China: a construção de ilhas artificiais; o emprego dos “Pequenos Homens Azuis”; o uso de ameaças cibernéticas; a Nova Rota da Seda chinesa; e o emprego de forças militares chinesas na Zona Cinza. São empregadas pesquisas exploratórias e descritivas e, ao final, por meio de pesquisa prescritiva, são formuladas recomendações, no nível estratégico, para a Marinha do Brasil. O estudo considera que o principal reflexo dos conflitos na Zona Cinza para futuras políticas e estratégias da Marinha do Brasil é a necessidade de inclusão do fenômeno de forma mais assertiva na construção de políticas e estratégias navais e conclui formulando onze recomendações à Marinha do Brasil, que podem auxiliar em futuras revisões da Política Naval e do Plano Estratégico da Marinha.

**Palavras-chave:** Zona Cinza. Conflitos na Zona Cinza. Ameaças Híbridas. Guerra Híbrida. China.

## ABSTRACT

The beginning of a new multipolarity in the 21st century brought the emergence of the so-called revisionist states, which began to use conflicts in the Gray Zone in the search for changing the status quo in their favor. Conflicts in the Gray Zone occur in the gap between the practices employed by diplomacy and the conventional actions of an armed conflict. They employ indirect tools that avoid justifications for retaliation through conventional conflict, thus remaining outside the limits of armed conflict against their competitors (or adversaries). Another peculiarity of these actions is their intention to obfuscate their real nature, aiming to hinder or prevent the identification of the threat and the attribution of responsibilities. Similarly, conflicts in the Gray Zone and Hybrid Warfare share several characteristics, the former, however, being limited to actions beyond armed conflict. The actions or tools used in the conflicts in the Gray Zone are peculiar and specific, being sometimes called Hybrid Threats. They may involve actions such as cyber attacks, information operations, use of regular and irregular forces, terrorism, environmental crimes, piracy, among others. In addition to being used in the military dimension, they explore other dimensions, such as human, economic, political and legal. Hybrid threats are also observed in the Brazilian Strategic Environment and can serve as tools for the competition in the Gray Zone against Brazil. Thus, it is essential to keep the Brazilian Armed Forces prepared to face them. Therefore, there is a need for the Brazilian Navy to identify the possible consequences of this phenomenon for its preparation and employment in a conflict scenario in the Gray Zone. The objective of this thesis is, consequently, to describe and analyze the conflicts in the Gray Zone and the main ways to oppose them, in order to deduce their consequences for future policies and strategies of the Brazilian Navy, formulating and justifying recommendations. The work is justified by contributing to a deeper understanding of contemporary aspects related to the 21st century conflicts, in this case, the conflicts in the Gray Zone. Actions of this nature employed by the People's Republic of China are analyzed because it is one of the most active actors in the conflicts of the Gray Zone and because a considerable part of its actions employ the maritime environment, of greater relevance for the Brazilian Navy. The study analyzes, as the main tools used by China: the construction of artificial islands; the employment of the "Little Blue Men"; the use of cyber threats; the New Chinese Silk Road; and the use of Chinese military forces in the Gray Zone. Exploratory and descriptive research is used and, at the end, through prescriptive research, recommendations are formulated, at the strategic level, for the Brazilian Navy. The study considers that the main reflection of the conflicts in the Gray Zone for future policies and strategies of the Brazilian Navy is the need to include the phenomenon in a more assertive way in the construction of naval policies and strategies and concludes by formulating eleven recommendations to the Brazilian Navy, which can help in future revisions of the Naval Policy and the Navy Strategic Plan.

**Keywords:** Gray Zone. Conflicts in the Gray Zone. Hybrid Threats. Hybrid Warfare. China.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Cem anos de envolvimento militar norte-americano.....	100
Figura 2 –	Contínuo da Competição e a Zona Cinza.....	101
Figura 3 –	Medidas Hostis (aplicadas no espectro dos conflitos).....	102
Figura 4 –	Zona Cinza, Ameaças Híbridas e Guerra Híbrida no contínuo do conflito.....	103
Figura 5 –	Conflito na Zona Cinza.....	104
Figura 6 –	Guerra Irrestrita.....	105
Figura 7 –	Reivindicações territoriais marítimas no MSC.....	106
Figura 8 –	Vista geral do posto avançado de <i>Fiery Cross Reef</i> (MSC).....	107
Figura 9 –	Quantidade de operações cibernéticas apoiadas por Estados.....	108
Figura 10 –	A Nova Rota da Seda.....	109
Figura 11 –	Táticas chinesas empregadas na Zona Cinza dos conflitos.....	110
Figura 12 –	Cenários futuros de ações da China na Zona Cinza.....	111
Figura 13 –	Proposta de linhas de esforço e ações para o Posicionamento contra ameaças na Zona Cinza.....	112
Figura 14 –	Proposta de conceito estratégico abrangente para responder às ameaças da zona cinza.....	113
Quadro 1 –	Comparação entre os Conflitos na Zona Cinza e a Guerra Híbrida.....	114

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEN –	Ações Estratégicas Navais
ComOpNav–	Comando de Operações Navais
CSIS –	<i>Center for Strategic and International Studies</i>
C <sup>4</sup> IVR –	Comando, controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento
CFR –	<i>Council on Foreign Relations</i>
CNITSEC –	<i>China Information Technical Security Evaluation Center</i>
DMP –	Distritos Militares Provinciais
DoD –	<i>Department of Defense</i>
DoS –	<i>Department of State</i>
EEB –	Entorno Estratégico Brasileiro
ELPC –	Exército de Libertação Popular da China
END –	Estratégia Nacional de Defesa
EPMM –	Embarcações de Pesca de Milícia Marítima
EPSS –	Embarcações de Pesca de Suporte de Spratly
EUA –	Estados Unidos da América
FA –	Forças Armadas
FON –	<i>Freedom of Navigation</i>
FOpEsp –	Forças de Operações Especiais
GCC –	Guarda Costeira da China
HybridCoE –	<i>The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats</i>
IISS –	<i>International Institute for Strategic Studies</i>
LCM –	Linha de Comunicação Marítima
MB –	Marinha do Brasil
MD –	Ministério da Defesa
MCDC –	<i>Multinational Capability Development Campaign</i>
MLC –	Mar do Leste da China
MMFAP –	Milícia Marítima das Forças Armadas Populares
MSC –	Mar do Sul da China
MSS –	<i>Ministry of State Security</i>
NRS –	Nova Rota da Seda
OBNAV –	Objetivos Navais



OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC –	Partido Comunista Chinês
PEM-2040 –	Plano Estratégico da Marinha 2040
PN –	Política Naval
PND –	Política Nacional de Defesa
RPC –	República Popular da China
SSF –	<i>Strategic Support Force</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEITOS PRELIMINARES.....</b>	<b>16</b>
2.1	Características dos conflitos e da competição no século XXI.....	16
2.2	Conflitos na Zona Cinza.....	19
2.3	Guerra Híbrida, Ameaças Híbridas e sua relação com os conflitos na Zona Cinza.....	26
<b>3</b>	<b>A CHINA E OS CONFLITOS NA ZONA CINZA.....</b>	<b>31</b>
3.1	A Zona Cinza e o pensamento estratégico chinês.....	32
3.2	Ilhas artificiais no Mar do Sul da China.....	34
3.3	Os “Pequenos Homens Azuis” da China.....	37
3.4	A China e as Ameaças Cibernéticas.....	42
3.5	A Nova Rota da Seda chinesa como ferramenta da Zona Cinza.....	48
3.6	O emprego de forças militares chinesas na Zona Cinza dos conflitos.....	52
<b>4</b>	<b>OS REFLEXOS DOS CONFLITOS NA ZONA CINZA PARA O FUTURO DA MARINHA DO BRASIL.....</b>	<b>54</b>
4.1	Abordagens internacionais contra os Conflitos na Zona Cinza.....	54
4.1.1	Reconhecimento do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza e a necessidade do envolvimento dos níveis Político e Estratégico.....	54
4.1.2	Emprego da Coerção e Dissuasão como principais estratégias contra ações de competidores na Zona Cinza.....	57
4.1.3	Relevância da proatividade, do planejamento e da integração de esforços.....	63
4.1.4	Valorização da Inteligência e Consciência Situacional adaptadas aos conflitos na Zona Cinza.....	68
4.1.5	Necessidade do estabelecimento de limites claros e respostas definidas contra ameaças híbridas na Zona Cinza.....	69

4.1.6	Especificidades do emprego, capacidades e treinamentos das Forças Armadas quando atuando na Zona Cinza dos conflitos.....	70
4.2	Reflexos dos conflitos na Zona Cinza para políticas e estratégias futuras da Marinha do Brasil.....	78
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>91</b>
	<b>ANEXO A – Figuras e Quadro.....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com Galeotti (2022), os limites entre paz e guerra estão se confundindo até o ponto de se tornarem quase irrelevantes e o futuro trará um estado de constantes conflitos de baixa intensidade, muitas vezes imperceptíveis, não declarados e sem fim definido e nos quais competidores podem estar tanto entre inimigos como entre aliados.

Observando eventos neste início de século envolvendo as práticas chinesas no Mar do Sul da China (MSC), ações da Rússia preparatórias para a anexação da Criméia, interferências do Irã no seu entorno estratégico e práticas da Coreia do Norte contra potências ocidentais, é possível identificar o emprego de ferramentas que poderiam ser classificadas como indiretas ou não-convencionais, as quais visam evitar o confronto direto e não ultrapassar limites que viriam a causar uma escalada nas tensões e justificar uma resposta armada aberta por seus competidores (ou adversários) (HICKS, 2019). Outra peculiaridade dessas ações é sua intenção de ofuscar sua real natureza, degradando a percepção de seus alvos visando dificultar ou impedir a identificação da ameaça e a atribuição de responsabilidades (CULLEN, 2018).

Segundo Mazarr (2015), as ações chinesas, entre outras, são exemplos da estratégia sendo empregada por Estados insatisfeitos com o *status quo*, visando alterar a distribuição de poder. Tendo como meta evitar um confronto militar direto, são utilizadas sequências de ações, que, gradualmente, garantirão uma vantagem estratégica para esses atores. Normalmente, percorrendo os limites entre a paz e a guerra, mas com características similares às de uma campanha militar, como agressividade, persistência e determinação. Esses tipos de campanhas, neste “campo de batalha” obscurecido, passariam a ser a forma dominante nas relações de rivalidade entre Estados.

Essas ações têm se caracterizado, principalmente, por se posicionarem neste hiato entre as práticas empregadas pela diplomacia e as ações convencionais de um conflito armado, ou entre a competição e o conflito, o que alguns estudos estão chamando de Zona Cinza (HICKS, 2019) (GILMORE, 2020).

As ações ou ferramentas empregadas nestes conflitos na Zona Cinza são peculiares e específicas, sendo denominadas, por alguns estudos, de Ameaças Híbridas. Essas Ameaças Híbridas, que são empregadas por Estados ou atores não estatais, podem envolver ações como ataques cibernéticos, operações de informação, emprego de forças regulares e

irregulares, crimes ambientais, pirataria, entre outras. Além de serem empregadas na dimensão militar, exploram, principalmente, outras dimensões, como a humana e econômica (BRASIL, 2020c) (GILMORE, 2020).

Mesmo se mantendo nessa Zona Cinza dos conflitos, ou aquém do conflito armado, ações dessa natureza conseguiram impor um alto impacto no *status quo* entre as nações, como a construção de ilhas artificiais com bases militares chinesas no MSC (WATKINS, 2015). Outros acontecimentos, ainda, favoreceram o posicionamento de competidores, visando ações futuras (que poderiam ser caracterizadas já como parte do espectro dos conflitos armados), como a efetiva invasão e anexação da Criméia pela Rússia, que foi precedida por diversas ações na Zona Cinza dos conflitos (UKRAINE, 2014).

Além dos eventos descritos anteriormente, ameaças dessa natureza, híbridas, também podem ser observadas no Entorno Estratégico Brasileiro (EEB)<sup>1</sup>. No Golfo da Guiné, por exemplo, podemos observar atividades como pirataria, crimes ambientais, pesca ilegal, entre outras (NEGRETTE, PEREIRA, 2022). Os crimes ambientais na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) brasileira em 2019 (PF, 2021) e a pesca ilegal na ZEE da vizinha Argentina (WHITEHEAD, 2022) são ameaças bem mais próximas e diretas aos interesses nacionais do Brasil. Essas ameaças híbridas podem servir de ferramentas para a competição na Zona Cinza.

A dimensão econômica de ações estrangeiras no EEB também pode vir a se tornar uma ferramenta na Zona Cinza, prejudicando interesses nacionais. A expansão da parcela marítima do projeto Nova Rota da Seda (NRS) chinês pelo Atlântico Sul, bem como outros investimentos chineses na área de infraestrutura e tecnologia na América Latina e África, cada vez mais tornam a China influente na região (LEW *et al*, 2021). Recentemente, por exemplo, a Argentina se tornou a mais nova parceira do projeto NRS da China. Vale lembrar que o Brasil é o maior parceiro comercial da Argentina, seguido pela China (ARGENTINA, 2022).

Considerando o atual mundo globalizado, é lógico considerar que o mesmo tipo de ameaça sendo empregada hoje pela China e Rússia, ou as ameaças existentes no Golfo da Guiné, são potenciais ferramentas a serem utilizadas contra os interesses nacionais, sendo importante manter as Forças Armadas (FA) brasileiras preparadas para seu enfrentamento (NEGRETTE, PEREIRA, 2022).

É justo concluir, portanto, que atores com interesses no EEB podem vir a optar

---

<sup>1</sup> A Política Nacional de Defesa define o EEB como a área de interesse prioritário para o Brasil, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica (BRASIL, 2020a).

pela competição por meio de ações que caracterizem um conflito na Zona Cinza, o que implica na necessidade da Marinha do Brasil (MB) identificar os possíveis reflexos deste fenômeno para seu preparo e o emprego em um cenário de conflitos na Zona Cinza, de forma que a Força Naval possa contribuir para favorecer o Brasil como competidor no seu entorno estratégico.

Nesse sentido, as orientações políticas e estratégicas para garantir que a MB esteja preparada para este e outros tipos de conflitos estão publicadas na Política Naval (PN) e no Plano Estratégico da Marinha (PEM-2040), este último desenvolvido para o período de 2020 a 2040. Particularmente em relação às orientações de caráter estratégico do PEM-2040, conforme mensagem do Comandante do Marinha introdutória ao documento, devem ser dinâmicas e revisadas sempre que o cenário se altera, visando explorar novas oportunidades ou para fazer frente ao surgimento de novas ameaças. O PEM-2040 orienta, também, sobre a importância de reconhecermos as atuais e potenciais ameaças aos interesses nacionais (BRASIL, 2020b).

Seguindo, portanto, as orientações contidas no PEM-2040, particularmente relacionadas à atenção aos problemas atuais e potenciais, e considerando a gama de eventos atuais relacionados aos conflitos na Zona Cinza, inclusive as potenciais Ameaças Híbridas no nosso entorno estratégico, podemos deduzir que o estudo sobre essa forma de competição (ou conflito), entre Estados ou entre atores não estatais e o Estado, poderá subsidiar novas orientações de alto nível importantes para a MB.

O objetivo desta tese é descrever e analisar os conflitos na Zona Cinza e quais as principais formas de se contrapor a eles, a fim de deduzir os reflexos destes para futuras políticas e estratégias da MB, formulando e justificando recomendações para a MB voltadas para sua participação no eventual esforço nacional para se defender e competir nesse tipo de cenário.

O estudo proposto se justifica por contribuir com o entendimento mais profundo de aspectos contemporâneos relacionados aos conflitos do século XXI, no caso, os conflitos na Zona Cinza sendo empregados por atores estatais ou não, em busca de seus interesses e na mudança do *status quo*.

Sua relevância se explica, justamente, por se tratar de assunto corrente e em amplo debate, cujas conclusões e certezas sobre os tópicos apresentados ainda estão em desenvolvimento no campo internacional, principalmente aquelas relacionadas sobre como se opor a tais ameaças contemporâneas na Zona Cinza dos conflitos. Portanto, é relevante

que a MB desenvolva pesquisas sobre o assunto que possam trazer análises e conclusões relevantes para futuras decisões.

O estudo, ao propor recomendações no nível político e estratégico para a MB, também poderá contribuir para possíveis aperfeiçoamentos na PN e no PEM-2040, que, apesar de já tratarem parcialmente do assunto (limitado ao que se refere às Ameaças Híbridas), devem ser dinâmicos e alvo de atualizações e revisões para que permaneçam relevantes aos desafios potenciais que possam se apresentar para a MB.

O objeto de pesquisa desta tese, portanto, são os conflitos contemporâneos nos quais Estados, ou atores não estatais, empregam métodos específicos, que dificultem sua identificação e responsabilização e que evitem justificar uma retaliação por meio de um conflito armado declarado, os chamados conflitos na Zona Cinza.

Outras delimitações importantes se referem aos espaços temporais e geográficos a serem estudados de forma mais aprofundada. Esses espaços estarão delimitados pelos eventos desta natureza empregados pela China, principalmente por ser um dos atores mais estudados e mais atuante nos conflitos da Zona Cinza e porque parcela considerável de suas ações empregarem o ambiente marítimo. Dessa forma, o estudo das ações na Zona Cinza da China busca, também, trazer maior correlação com as necessidades de preparo e emprego da MB em um eventual conflito na Zona Cinza.

No desenvolvimento do estudo, serão empregadas pesquisas exploratórias e descritivas, a fim de ampliar o conhecimento sobre os conflitos na zona cinza, em termos conceituais e práticos. Também, por intermédio de pesquisa descritiva, serão analisados diversos estudos internacionais sobre possíveis formas de se contrapor aos conflitos na Zona Cinza. Ao final do trabalho, por meio de pesquisa prescritiva, serão formuladas recomendações, no nível estratégico, para a Marinha do Brasil fazer frente aos conflitos na Zona Cinza.

O segundo capítulo deste trabalho irá, inicialmente, contextualizar os conflitos do século XXI, apresentando tendências e cenários sendo considerados por outros Estados e centros de estudo, demonstrando a tendência dos conflitos na Zona Cinza. Também serão apresentados diversos entendimentos sobre os Conflitos na Zona Cinza, suas principais características e propostas de definições. Outras definições relevantes ao estudo serão apresentadas e analisadas suas relações com o tema central desta monografia, como, por exemplo, a relação entre a Guerra Híbrida e as Ameaças Híbridas e o fenômeno dos conflitos

na Zona Cinza.

Posteriormente, o capítulo terceiro descreverá e analisará o emprego recente dos conflitos na Zona Cinza utilizando diversas análises de exemplos de ações empregadas pela China, com ênfase nas ameaças relacionadas ao ambiente marítimo. O objetivo será complementar o entendimento sobre o fenômeno visto no capítulo anterior, com o auxílio da análise de exemplos concretos e recentes.

Finalmente, o capítulo quarto buscará deduzir os reflexos dos conflitos na Zona Cinza para a MB, formulando e justificando recomendações de ações que tanto evitem ou façam frente a eventuais conflitos na Zona Cinza. Isto será apresentado por meio, inicialmente, do estudo de propostas sendo internacionalmente consideradas e, posteriormente, adaptando-as às realidades nacionais e da MB.

O estudo será encerrado com as principais conclusões e recomendações levantadas ao longo do desenvolvimento desta tese.



## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEITOS PRELIMINARES

Por se tratar de assunto relacionado aos conflitos<sup>2</sup> recentes e futuros do século XXI e por envolver conceitos que podem apresentar entendimentos diversos, dependendo de sua fonte de referência, serão apresentados neste capítulo uma contextualização sobre quais características os recentes conflitos no século XXI têm apresentado, assim como quais aspectos se espera que esses conflitos apresentem no futuro próximo, além das definições dos conceitos centrais do trabalho.

Não se espera que todos os conflitos do futuro se encaixem nas caracterizações a serem apresentadas, nem que os conceitos seguintes sejam absolutos, o intento dos próximos parágrafos será exprimir uma tendência para a maioria dos conflitos no futuro próximo do século XXI, que pesem exceções que ocorrem em qualquer previsão, e clarear o entendimento que este trabalho utilizará para os conceitos centrais que envolvem os conflitos na Zona Cinza.

### 2.1 Característica dos conflitos e da competição no século XXI

O estudo dos conflitos na Zona Cinza pressupõe o entendimento de que, apesar da guerra<sup>3</sup> manter sua natureza imutável, suas características estão em contínua evolução. Nesse contexto, a competição ou o conflito na chamada Zona Cinza podem ser encarados como uma evolução nas características da guerra. A relevância desse reconhecimento, de que a guerra evolui em suas características, está na necessidade dos órgãos de Defesa do Estado se manterem à frente e adaptados a essas mudanças. As características da competição e do conflito estão mudando qualitativa e quantitativamente (FREIER *et al*, 2016). O estudo da Zona Cinza dos conflitos vem ao encontro dessas mudanças.

Segundo o *Joint Operational Overview 2035* (JOE-2035) (EUA, 2016), o sistema internacional atual será cada vez mais pressionado por mudanças nas próximas duas décadas. Sem uma autoridade central que controle esse sistema internacional, a submissão dos Estados às normas vigentes só é efetiva enquanto os próprios Estados entenderem que devem segui-

---

<sup>2</sup> O Glossário da Forças Armadas define Conflito como fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de se buscar uma solução ou compromisso. Os meios a empregar e as ações a desenvolver poderão variar. Quando envolver o emprego da violência armada será considerado Conflito Armado (BRASIL, 2015, p. 70).

<sup>3</sup> Os conceitos de Conflito Armado e Guerra se diferenciam apenas na perspectiva jurídica (BRASIL, 2015, p. 70).

las. Potências em ascensão tenderão a se incomodar com a falta de “espaço” para suas crescentes influência e poder. Isso levará a duas características principais no que diz respeito à segurança do ambiente internacional: contestação de normas e desordem permanente.

Ainda de acordo com o estudo do JOE-2035, Estados que contestam o *status quo* atual tenderão a empregar diversas formas de coerção para avançar suas agendas e sua influência. A combinação de ferramentas diretas e indiretas serão sua preferência na tentativa de evitar, atrasar ou tornar ineficaz as respostas por parte dos Estados que estiverem sendo contestados. O estudo classifica como “híbridas” as ferramentas que serão empregadas, visando dificultar sua atribuição e, por conseguinte, as respostas necessárias.

A *National Security Strategy* da Espanha, de 2021, também classifica o contexto geopolítico atual como multipolar e competitivo, alertando para a prevalência do confronto e da competição sobre as negociações, levando à deterioração das relações internacionais (ESPAÑA, 2021). Similarmente, a *Strategic Update*, emitida pelo Ministério da Defesa da França em 2021, destaca a tendência para a competição estratégica irrestrita entre as nações (FRANÇA, 2021).

Outro aspecto dos conflitos modernos é seu custo, material e humano. Galeotti (2022) argumenta que os conflitos modernos custam economicamente cada vez mais. Dentre os diversos exemplos que ele apresenta, é nítido o aumento do consumo de combustível nos conflitos atuais: enquanto a média de galões de combustível por homem por dia na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) era de um galão, hoje esse custo é dezesseis vezes maior. Também ressalta que tanto a aceitação do custo humano dos conflitos pela sociedade é menor, como é menor também a possibilidade de se omitir ou esconder esse custo da sociedade, principalmente pela facilidade e velocidade da difusão das informações nos dias atuais. Essa elevação nos custos dos conflitos, aliados à crescente cobrança da sociedade em relação ao preço que se paga pelas guerras (econômico e humano), faz com que, cada vez mais, a guerra se torne efetivamente o último recurso a ser empregado pelos Estados.

O aumento da multipolaridade e o improvável confronto militar direto entre grandes potências, consequência dos custos humanitários e comerciais, também é abordado no Cenário de Defesa 2020-2039 (BRASIL, 2017a).

Em estudo publicado em 2020, *The Future of Warfare in 2030*, a RAND Corporation argumenta uma série de tendências para os próximos conflitos. No aspecto militar, suas principais conclusões indicam que as vantagens nas capacidades militares convencionais dos

Estados Unidos da América (EUA) estão em declínio e que sua diferenciada superioridade militar em termos de tecnologia demonstrada na Guerra do Golfo em 1991 deixará de existir. Estados como a China e a Rússia estão cada vez mais militarmente capazes, se modernizando e profissionalizando. A China, particularmente, tende a reduzir continuamente a diferença militar qualitativa que existe entre ela e os EUA. O estudo enfatiza a tendência na mudança de táticas de diversos Estados e atores não estatais, na direção do emprego da coerção para atingir seus objetivos, aquém dos limites de uma guerra ou conflito armado (COHEN *et al*, 2020). Essa tendência, como será detalhado mais a frente, definirá os conflitos na chamada Zona Cinza.

Uma tendência geopolítica atual, de importância fundamental para o entendimento das razões pelas quais as ações na Zona Cinza têm sido empregadas por alguns atores é na contestação do *status quo* atual. O *status quo* com os EUA como potência dominante e aceito por outros Estados e atores internacionais tende a, cada vez mais, ser contestado por novos centros de poder e de influência internacionais. Esses Estados (ou atores) podem ser classificados como revisionistas. Estados revisionistas são aqueles que, apesar de serem favoráveis a uma ordem mundial pautada por normas e regras, não necessariamente concordam com as normas e ordens atuais. Os revisionistas buscarão uma distribuição de influência e autoridade mais favorável a seus interesses, questionando a situação atual. China, Rússia e Irã são exemplos de Estados revisionistas, que, muitas vezes, são considerados apenas “competidores”. Todos, entretanto, são bastante conscientes dos custos advindos de um confronto direto contra as potências no controle da atual ordem mundial, particularmente, com os EUA. Portanto, é provável que esses e outros revisionistas busquem atingir seus objetivos sem cruzar os limites de uma provocação clara (FREIER *et al*, 2016).

Mazzar (2015), em seu estudo sobre os conflitos na Zona Cinza, considera como revisionistas os Estados que procuram alterar, de forma relevante, as normas e regras internacionais, estruturas e processos de organismos internacionais e o equilíbrio de poder e influência vigentes, pois, entendem que esse equilíbrio, normas e processos não atendem seus interesses, são injustos ou discriminatórios contra eles. Porém, Mazzar cita diferentes tipos de revisionistas para separar aqueles que seriam “suicidas”, belicosos ou dispostos a grandes riscos, daqueles que, por se beneficiarem de certos aspectos na ordem mundial vigente, seriam mais cautelosos e calculistas. Estes últimos não cruzariam limites que

colocariam em risco todo o sistema internacional, eles são os principais interessados na Zona Cinza dos conflitos.

Esse caminho indireto, calculado e abaixo de certos limites, buscando a alteração do *status quo*, é o cerne do propósito dos conflitos na Zona Cinza.

Considerando as tendências e previsão apresentadas, é possível concluir que o fim da unipolaridade norte-americana e o surgimento de uma nova multipolaridade no século XXI trouxe consigo o surgimento (ou ressurgimento) de Estados e atores com ambições que vão de encontro ao atual *status quo*. A busca pelo atingimento destas ambições, porém, encontra um alto custo, humano e econômico, que está se tornando cada vez mais inaceitável. Portanto, revisionistas vêm empregando ferramentas indiretas que evitem o confronto direto e um possível conflito convencional, se mantendo, assim, aquém dos limites das respostas armadas diretas de seus competidores (adversários) que, por enquanto, ainda possuem capacidades militares e econômicas prevalentes.

## **2.2 Conflitos na Zona Cinza**

O termo Zona Cinza, ou Conflito na Zona Cinza, é definido de diversas formas em diversos estudos. Também não é um termo doutrinário nas FA brasileiras. Este estudo buscará uma definição apenas para trazer precisão na redação dos argumentos e raciocínios aqui expostos, sem querer inferir que seja uma definição indispensável, uma vez que mais importante que a definição é o entendimento do fenômeno e sua coerência. Para isso, serão apresentadas algumas definições empregadas por centros de estudos e estudiosos do assunto e, ao final, será proposta a definição e, principalmente, o entendimento a serem utilizados nesta tese.

Apesar da gradual multipolaridade em desenvolvimento no sistema internacional, os EUA detêm a supremacia no campo militar convencional e estratégico, além de ser o principal influenciador deste sistema nos campos diplomático, legal e comercial. Cientes dessa dominância, os competidores (ou adversários) dos EUA e de seus aliados têm empregado abordagens que se posicionam entre a diplomacia e o conflito armado aberto. Este espaço de disputas tem sido chamado, em alguns estudos, de Zona Cinza (HICKS *et al*, 2019).

Algumas características do fenômeno, entretanto, certamente não são novidades no cenário internacional. Já em 1948, o diplomata George Kennan alertava sobre o surgimento

da chamada Guerra Política (*Political Warfare*, no original em inglês), que seria, de forma geral, o emprego de todos os meios à disposição de um Estado para atingir seus objetivos políticos, sem recorrer à guerra. Desde então, diversas nomenclaturas têm sido atribuídas a fenômenos com estas características gerais, os quais, basicamente, podem ser caracterizados pelo emprego integrado, por parte do Estado, de ações diplomáticas, informacionais, econômicas e militares para atingir seus objetivos aquém dos conflitos armados (COHEN, 2022).

Segundo Kapusta (2015), as ameaças da Zona Cinza são interações competitivas entre (e dentro de) Estados e atores não estatais, que ocorrem no espaço entre a dualidade da guerra e paz. Dentre suas características estariam a ambiguidade sobre a real natureza do conflito, a imprecisão sobre os atores envolvidos e a incerteza sobre os aspectos legais e políticos envolvidos. Em seu estudo publicado pelo *John F. Kennedy Special Warfare Center and School*, do Exército norte-americano, Kapusta demonstra a importância do assunto ao apresentar uma figura expondo os últimos cem anos de envolvimento militar dos EUA (FIG. 1). Na figura, ele atesta que, nesses cem anos, apenas cinco conflitos se enquadram no modelo tradicional de guerra (parte superior do gráfico), enquanto os EUA empregaram 57 vezes suas forças militares contra o que ele classifica como ameaças na Zona Cinza (parte inferior). Kapusta conclui que os conflitos tradicionais podem ser o principal modelo empregado para se tratar sobre o assunto guerra, mas os conflitos na Zona Cinza são os mais comuns.

Recentes documentos estruturantes da Segurança e Defesa dos EUA alertam para a competição neste espaço cinza. Segundo a *National Security Strategy* dos EUA (2017), competidores e adversários dos EUA vêm explorando ações aquém dos conflitos armados e no limiar das normas e leis internacionais. Empregando de atitudes discretas, obtém resultados estratégicos ao longo do tempo, dificultando respostas eficientes e impedindo retaliações que utilizem ações militares diretas. De forma incremental, competidores e adversários terminam por alterar o *status quo*.

Da mesma forma, o Sumário da *National Defense Strategy* dos EUA (2018) ressalta a competição em todas as dimensões do poder por parte dos Estados revisionistas, seus esforços aquém dos conflitos armados, a expansão das formas de coerção, a exploração da ambiguidade e a ofuscação das linhas entre objetivos civis e militares.

Seguindo os documentos estruturantes norte-americanos citados, em 2019, o *Joint Chiefs of Staff* dos EUA publicou uma Nota Doutrinária Conjunta (JDN 1-19) descrevendo

o conceito de *Competition Continuum* (ou Contínuo da Competição – tradução livre deste autor), que apoia e facilita o entendimento e o reconhecimento da importância da Zona Cinza. Segundo a JDN 1-19, o *Competition Continuum* descreve um mundo que, em vez de simplesmente se encontrar em paz ou guerra, está em permanente competição segundo três situações: cooperação, competição abaixo do conflito armado e conflito armado. Estas situações se aplicam tanto para Estados ou atores não estatais e podem ser encontradas simultaneamente com o mesmo ator, ou seja, um Estado pode estar em competição abaixo do conflito armado com outro Estado no que concerne à utilização das Zonas Econômicas Exclusivas e, simultaneamente, em cooperação com este mesmo Estado no combate à pirataria. A finalidade da introdução do conceito é facilitar o entendimento comum entre diversos órgãos e agências do governo e aperfeiçoar comunicações, planejamentos e tomadas de decisão (EUA, 2019).

Explorando o conceito do Contínuo da Competição e relacionando o mesmo à Zona Cinza, Starling, Wetzel e Trotti (2021) alegam que o Departamento de Defesa dos EUA está, hoje, confortável para um futuro conflito convencional, mas pouco preparado para competir na Zona Cinza. A Zona Cinza, segundo os autores, seria a porção do Contínuo da Competição cujas ações estariam além da cooperação e aquém do conflito armado (FIG. 2). Como exemplo, o estudo cita as construções de bases chinesas no MSC e seus ataques cibernéticos para adquirir propriedades intelectuais e ações russas, como a anexação da Criméia e interferências em eleições democráticas, entre outros.

Outra forma de entendimento do posicionamento dos conflitos na Zona Cinza é apresentada por um estudo da *RAND Corporation* que aborda o emprego da Zona Cinza pela Rússia. Neste estudo, é apresentado o conceito de Medidas Hostis, que caracterizariam os conflitos na Zona Cinza. Segundo os autores, Medidas Hostis seriam ações aplicadas contra outro Estado, a qualquer tempo e em qualquer contexto, cuja intensidade não chegaria a representar um ataque convencional ou até nuclear, mas que carregaria uma intenção hostil de obter vantagens e reduzir a capacidade, estabilidade ou vantagem de seu oponente (CONNABLE *et al.*, 2020). A FIG. 3 representa essa definição e sua relação com a Zona Cinza.

Dentre os aspectos relacionados aos conflitos na Zona Cinza, um de fundamental importância é o que pode ser chamado de gradualismo estratégico. Campanhas e estratégias na Zona Cinza são concebidas para atingirem seus objetivos ao longo do tempo, e não de forma imediata e repentina. Essa abordagem faz uso de uma série de ações interconectadas

que devem progredir gradualmente. Dentre os diversos motivos para esta escolha, em se tratando de conflitos na Zona Cinza, normalmente o ator (ou Estado) entende que o interesse em jogo é menos relevante, ou existe um risco efetivo de escalada na crise, ou as ferramentas à disposição são limitadas, ou uma combinação destes fatores. De qualquer forma, quem opta pelo gradualismo estratégico, provavelmente, está evitando um confronto decisivo (MAZARR, 2015).

Outro termo que também remete a ações graduais ao longo do tempo e caracteriza diversas ações na Zona Cinza é o *Salami Slicing* (original em inglês). Segundo Maass (2022), o termo se refere a emprego de pequenas conquistas ou avanços para conseguir uma vantagem em determinada arena, competição ou conflito, sem desencadear uma retaliação massiva. O objetivo é avançar “fatia por fatia”, atingir os estados finais desejados gradualmente, com custos mínimos, sem buscar a vitória em um único golpe. A tática do *Salami Slicing* pressupõe o acúmulo de uma série de *faits accomplis*<sup>4</sup>, de forma que um Estado seja confrontado com uma realidade alterada e tenha que decidir se aceita esta nova realidade (*status quo*) ou se tenta revertê-la.

O entendimento dos conflitos da Zona Cinza também passa pelo entendimento do emprego das expressões e ferramentas do poder nacional para o atingimento dos objetivos políticos de um Estado (ou ator). Segundo Costa (2019), o poder nacional pode empregar diversas ferramentas para gerar influência e atingir um ou mais objetivos nacionais. Dentre as ferramentas disponíveis, destacam-se as diplomáticas, militares, políticas, jurídicas, econômicas e psicossociais. Além disso, que as atuais estratégias de guerra não devem considerar apenas as ferramentas militares, mas, também as demais formas de exercer influência que o poder nacional possui.

Mazarr (2015) ainda inclui o emprego de ferramentas não convencionais, que não definam um conflito armado, como outra característica fundamental dos conflitos na Zona Cinza. A gama de ferramentas que podem ser empregadas incluem: operações militares, terrorismo, criminalidade, ações cibernéticas, forças irregulares ou *proxys*<sup>5</sup>, alianças políticas,

---

<sup>4</sup> *Faits accomplis*: alteração deliberada no *status quo* sem o consentimento prévio do adversário. Exemplo: construção de instalações ou fortificações, conquista de territórios, entre outros (MAASS, 2022, pg. 36) Feitos que atingem seu efeito desejado antes que o adversário possa reagir, de forma inesperada e rápida (MAZARR, 2015).

<sup>5</sup> *Proxys*: A Guerra por intermédio de *proxys* pode ser traduzida para Guerra por Procuração, que envolveria o apoio a um terceiro ator para atingir objetivos políticos desejados, uma espécie de “terceirização” do conflito. Teria seu emprego mais útil em um ambiente de ameaças difusas (BRANCOLI, 2018).

pressões econômicas, operações psicológicas, entre outras.

Outro estudioso que procura definir o fenômeno é Frank Hoffman, em artigo de 2018. O artigo admite que urge a necessidade dos EUA competir de forma mais eficiente no espectro aquém dos conflitos armados, posição na qual estaria a Zona Cinza dos conflitos, e sugere uma definição para “táticas na Zona Cinza”:

Ações não tradicionais da política estatal, cobertas ou ilegais que se encontram aquém da violência armada organizada, incluindo a disrupção da ordem, subversão política de organizações governamentais ou não, operações psicológicas, abuso dos processos legais e corrupção financeira como parte de uma dinâmica integrada para alcançar vantagens estratégicas<sup>6</sup> (tradução nossa) (HOFFMAN, 2018, p. 36).

Estudo esclarecedor sobre o assunto foi feito pela *RAND Corporation*, no qual são listados os seguintes aspectos comuns encontrados em diversas definições das atividades na Zona Cinza dos conflitos (MORRIS *et al.*, 2019):

- Atividades na Zona Cinza permanecem aquém de qualquer ação que causaria uma resposta militar do Estado afetado;
- Estas ações se desenvolvem gradualmente ao longo do tempo, em vez de se caracterizarem por atitudes amplas e audaciosas que buscam atingir seus efeitos desejados em uma única investida;
- Em muitas ações, é impossível se atribuir a responsabilidade a um ator ou Estado de forma clara;
- Nos casos em que a atribuição de responsabilidade é clara, seus atores buscam justificativas legais ou políticas para suas ações, muitas vezes se pautando em reivindicações históricas;
- Justamente para evitar uma escalada para respostas armadas militares, as ações na Zona Cinza evitam atingir interesses vitais ou existenciais dos Estados alvo;
- Mesmo evitando a escalada para um conflito armado, as ações na Zona Cinza exploram a possibilidade desta escalada como forma de coerção para obter vantagens;
- Normalmente, não são empregadas ferramentas envolvendo forças militares de forma clara;
- Ações que buscam atingir a vulnerabilidades de seu alvo; e

---

<sup>6</sup> Texto original: *Those covert or illegal activities of non- traditional statecraft that are below the threshold of armed organized violence; including disruption of order, political sub- version of government or non- governmental organizations, psychological operations, abuse of legal processes, and financial cor- ruption as part of an integrated design to achieve strategic advantage.*



– As ações na Zona Cinza exploram a ambiguidade para alcançar gradualmente seus objetivos.

O *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) publicou um estudo específico sobre os conflitos na Zona Cinza no qual são apresentados elementos comuns nas diversas definições sobre este fenômeno (HICKS, HUNT, 2019):

– Limites controlados: emprego de ações que são mais ameaçadoras que as empregadas pela diplomacia, mas que não envolvem o engajamento direto entre as principais forças militares oponentes. Os conflitos na Zona Cinza vão se utilizar primordialmente de táticas que evitam escalar crises. Os atores ou Estados podem até empregar a violência, mas, normalmente, por intermédio de *proxys* ou outras ferramentas que ofusquem sua intenção (ou participação), permanecendo aquém dos limites que levariam seu adversário a escalar suas reações.

– Objetivos relacionados à Segurança: Estados empregam táticas na Zona Cinza buscando metas e objetivos relacionados à Segurança do Estado. Essas metas podem ser ostensivas, quando empregando, por exemplo, ações ou forças militares (mas sem cruzar limites que impliquem em retaliação militar). Porém, usualmente, serão metas veladas, e nesse caso, as ferramentas empregadas mais comuns estão no campo econômico e da informação.

– Emprego de ferramentas multidimensionais: são empregados todos os campos do poder nacional, facilitando o obscurecimento das reais intenções. Além disso, são empregadas instituições não-estatais (ou não oficialmente ligadas ao Estado) com capacidades próximas de militares.

– Atuação no campo informacional: emprego de operações de informação e desinformação tanto para buscar apoio para suas ações na Zona Cinza, como para buscar instabilidade social e política nos adversários.

É relevante entender que, conforme apresentado por Basqués (2017), os conflitos na Zona Cinza podem tanto ser empregados como uma alternativa aos conflitos armados, visando evitá-los, ou, como preparação para os mesmos. Neste caso, as ações na Zona Cinza seriam úteis para moldar o cenário de um futuro conflito armado em diversos aspectos, como sociais, econômicos, ideológicos, de inteligência, entre outros. Em verdade, como preparação, os Conflitos na Zona Cinza seriam os principais facilitadores do futuro conflito armado.

Neste ponto do estudo, vale um alerta que, apesar da atualidade do tema, é

relevante destacar que o fenômeno dos conflitos na Zona Cinza não é uma novidade e seu estudo não descarta o reconhecimento do seu emprego no passado, apesar das diferentes ferramentas sendo utilizadas recentemente. Além de estar demonstrado pelo estudo de Kapusta citado anteriormente (que relaciona diversos conflitos na Zona Cinza ao longo de cem anos), de acordo com Mazarr (2015), algumas táticas da Zona Cinza dos conflitos são empregadas há milênios (desestabilização política, apoio a forças irregulares e milícias, desinformação, entre outras).

Porém, alguns aspectos que torna o fenômeno relevante e contemporâneo são: o fato da Zona Cinza estar sendo empregada por atores importantes, como a China, Rússia e Irã; a constatação que o custo de uma agressão de grande porte tem se tornado cada vez mais severo (em diversos campos), o que levaria diversos atores a procurarem ações alternativas; e, por fim, pelo fato de que algumas ferramentas recentes trouxeram novas possibilidades e intensidade aos conflitos na Zona Cinza, como as ameaças cibernéticas, formas avançadas de operações de informações e outras ferramentas políticas modernas (BRANDS, 2016).

Brands (2016) também argumenta que, apesar de não se tratar de um fenômeno novo, o ambiente de segurança moderno apresenta características únicas que favorecem a importância dos conflitos na Zona Cinza, entre eles as capacidades cibernéticas e a interdependência econômica resultado da globalização, que pode inibir certos atores de empregarem abertamente a violência.

Finalmente, outra proposta de definição para os desafios na Zona Cinza é apresentada por um estudo publicado pelo CSIS em 2019:

Esforço, ou série de esforços, intencionados a avançar os objetivos de segurança de um ator, em detrimento dos de seu rival, empregando meios além daqueles associados à Diplomacia rotineira, e aquém daqueles associados ao conflito militar direto entre oponentes. Ao utilizar a abordagem da zona cinza, um ator procura evitar ultrapassar o limite que resultaria em guerra<sup>7</sup> (tradução nossa) (HICKS, 2019, p.4).

Analisando os diversos entendimentos e definições sobre os conflitos na Zona Cinza vistos até o momento, este estudo propõe a seguinte síntese para nortear os demais capítulos:

---

<sup>7</sup> Texto original: *An effort or series of efforts intended to advance one's security objectives at the expense of a rival using means beyond those associated with routine state-craft and below means associated with direct military conflict between rivals. In engaging in a gray zone approach, an actor seeks to avoid crossing a threshold that results in open war.*

- Os conflitos na Zona Cinza ocorrem no espaço entre a paz e a guerra, na competição entre a cooperação e o conflito armado, entre a diplomacia e a violência armada.
- Visam a alteração do *status quo*, principalmente na busca de objetivos relacionados à segurança dos atores, mas sem desencadear uma resposta armada de seus oponentes.
- As ações na Zona Cinza buscam atingir as vulnerabilidades do oponente, de forma gradual ao longo do tempo (gradualismo estratégico), consolidando diversos *faits accomplis*, fazendo uso de diversas dimensões do poder nacional e de diversas ferramentas disponíveis ao Estado/ator, empregadas de forma integrada e sinérgica.
- As principais ferramentas utilizadas são: forças militares, terrorismo, criminalidade, ações cibernéticas, forças irregulares ou *proxys*, alianças políticas, pressões econômicas, operações psicológicas, operações de informação e desinformação, entre outras.
- Os atores e Estados que atuam na Zona Cinza exploram a ambiguidade sobre a real natureza do conflito, a imprecisão e dificuldade de identificar e responsabilizar os atores envolvidos e a incerteza sobre os aspectos legais e políticos implicados, visando obscurecer suas intenções e dificultar as reações de seus oponentes.
- Os conflitos na Zona Cinza podem tanto possuir um fim em si mesmos (alteração do *status quo* desejado sem cruzar os limites do conflito armado) ou podem servir como uma preparação que traga vantagens para um posterior conflito armado (*status quo* final desejado alcançado somente com o conflito armado).

### **2.3 Guerra Híbrida, Ameaças Híbridas e sua relação com os conflitos na Zona Cinza**

Conforme colocado anteriormente, o entendimento do que são os conflitos na Zona Cinza se faz mais importante que sua definição. Um dos motivos para isso é que, atualmente, os conceitos de conflitos na Zona Cinza, Guerra Híbrida, Ameaças Híbridas, guerra política, entre outros, acabam se relacionando ou até se confundindo. A seguir, serão apresentados os entendimentos e definições de alguns desses termos que são frequentemente empregados em substituição ou em situações relacionadas de alguma forma com os conflitos na Zona Cinza.

O primeiro termo de relevância é a Guerra Híbrida. O termo apresenta diferentes entendimentos, de acordo com a fonte que se pesquisa. O Professor Doutor Frank G. Hoffman

tratou do assunto em dois trabalhos separados. Em seu trabalho inicial, em 2007, Hoffman apresenta o conceito da Guerra Híbrida como uma tendência dos conflitos no século XXI, nos quais as distinções entre guerra e paz, combatentes e não combatentes estariam cada vez mais obscurecidas. Nesse tipo de conflito, as ameaças híbridas seriam amplamente empregadas e envolveriam desde capacidades convencionais, até ações terroristas, passando pelas táticas irregulares, criminalidade e coerção. Essas ferramentas seriam empregadas no campo de batalha de forma coordenada buscando efeitos sinérgicos de sua combinação. Essa Guerra Híbrida poderia ser conduzida por Estados e atores não estatais e seria empregada em terrenos complexos, como cidades e áreas urbanas, onde os defensores poderiam compensar a desvantagem convencional em relação aos norte-americanos. Como exemplo, são citados os conflitos no Iraque, Afeganistão e Líbano.

Hoffman argumenta que o termo Híbrida faz referência tanto às possibilidades de organização do inimigo (organizações centralizadas, como em uma força convencional, ou descentralizadas, como em guerrilhas), quanto às possibilidades dos meios a serem empregados (modernos, como mísseis e sistemas de comando e controle, ou arcaicos, como emboscadas e artefatos explosivos improvisados). Na Guerra Híbrida, os atores poderiam coordenar e integrar capacidades convencionais avançadas, com ações terroristas e ataques cibernéticos contra instituições financeiras (Hoffman, 2007).

Hoffman (2018), então, atualiza sua definição de Guerra Híbrida para incluir, de forma clara, que se trata de uma aplicação de métodos que pressupõe violência, distinguindo, dessa forma, sua definição daquelas ações aquém dos conflitos armados que o próprio definiu como ações na Zona Cinza.

Para Hoffman, portanto, a Guerra Híbrida faz parte dos conflitos armados, enquanto os conflitos na Zona Cinza estariam aquém desta situação.

Porém, esse mesmo artigo identifica que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) emprega uma definição de Guerra Híbrida mais ampla, caracterizando a mesma como a mescla de métodos e ferramentas militares e não militares, incluindo propaganda e atividades cibernéticas, não definindo sua posição no espectro dos conflitos. Desta forma, Guerra Híbrida, de acordo com a OTAN, pode também abarcar os conflitos na Zona Cinza (HOFFMAN, 2018).

O entendimento da OTAN pode ser melhor observado nos estudos do Projeto “Combatendo a Guerra Híbrida”, da *Multinational Capability Development Campaign* (MCDC),

segundo o qual a Guerra Híbrida pode ser utilizada por atores estatais ou não-estatais e pode ser entendida como o emprego sincronizado de diversos instrumentos do poder (militar, político, econômico, civil e informacional), voltados contra vulnerabilidades específicas, buscando efeitos sinérgicos, explorando a velocidade, volume e ambiguidade da tecnologia digital que caracteriza a atual era da informação. Além disso, emprega ações que buscam permanecer abaixo de limites claros de detecção e responsabilização (CULLEN e REICHBORN-KJENNERUD, 2017). Ações de influência econômica chinesa (*Belt and Road Initiative*) e ataques cibernéticos russos podem ser considerados exemplos que aderem a esta definição.

Ainda conforme a MCDC, a Guerra Híbrida ocorre tanto no contínuo da competição como do conflito entre atores, logo, pode ser empregada aquém dos conflitos armados para estabelecer condições favoráveis para futuros conflitos (MONAGHAN, CULLEN e WEGGE, 2019). Como exemplo, pode-se citar a construção de bases militares em ilhas artificiais pela China no MSC, que trouxeram grande vantagem em um eventual conflito na região. Outro exemplo são as ações russas na Zona Cinza que permitiram a anexação da Criméia (2014) e o desenvolvimento de movimentos revolucionários na região de Donbass na Ucrânia (2014), que viriam a facilitar a estratégia de invasão da Ucrânia recentemente (2022).

Para esclarecer melhor a relação entre conflitos na Zona Cinza e as Guerras Híbridas, vale ressaltar que os conflitos na Zona Cinza são atividades deliberadamente planejadas para permanecerem aquém dos conflitos militares convencionais e da guerra (BRANDS, 2016).

Outro conceito intimamente relacionado aos conflitos na Zona Cinza e Guerras Híbridas é o das Ameaças Híbridas.

Em 2020, o Comando de Operações Navais (ComOpNav) da MB, reconhecendo a importância do assunto e ressaltando que a falta de entendimento sobre ele dificultaria o planejamento das respostas adequadas, publica a seguinte a definição de Ameaças Híbridas:

Emprego sob medida, por ator oponente, de múltiplos instrumentos, militares ou não, como operações psicológicas, ataques cibernéticos, pirataria, ações terroristas, propaganda, contrapropaganda, desinformação, ações econômicas, crimes ambientais, interferências nas comunicações, ações de forças regulares e irregulares contra infraestruturas críticas, ataques nucleares, biológicos, químicos ou radiológicos, bem como outras atividades criminosas ou subversivas de naturezas diversas, combinando ações simétricas e assimétricas, com seu efeito sinérgico, podendo atuar em ambientes físicos ou não, particularmente o informacional, direcionados a vulnerabilidades específicas do alvo, visando a atingir os efeitos desejados pelo agressor e, normalmente, a partir de desestabilização, medo e incerteza gerados na sociedade como um todo ou em parte dela (BRASIL, 2020c, p. 2).

Da análise do conceito, pode-se concluir que, para a MB, Ameaças Híbridas possuem características semelhantes às definições de Guerra Híbrida já apresentadas e se caracterizam, basicamente, pelo emprego de diversas ferramentas no contexto de uma Guerra Híbrida, isto é, assim como o entendimento da OTAN, as Ameaças Híbridas, segundo a MB, podem ser empregadas tanto aquém como durante conflitos armados.

Para Basqués (2017), as Ameaças Híbridas representam aquelas ameaças que ainda não levaram à eclosão de um conflito armado aberto, mas que demonstram que existe um certo desconforto entre competidores em relação ao atual *status quo* ou que, ainda, demonstram a existência de um conflito latente de interesses. Essas ameaças, portanto, podem ser empregadas tanto na dinâmica da Zona Cinza ou em um conflito aberto. Seus utilizadores podem empregá-las como um aviso, ou preâmbulo, tanto para um Conflito na Zona Cinza ou para uma Guerra Híbrida (aqui entendida como na sua fase envolvendo violência efetiva – conflito armado).

Outra abordagem relevante de Ameaças Híbridas é feita pelo *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (HybridCoE), segundo esse centro de estudos, as Ameaças Híbridas são ações coordenadas e sincronizadas, visando as vulnerabilidades de um Estado ou instituição, exploram os limites da atribuição e da detecção e o espaço entre a paz e a guerra, buscando favorecer os objetivos estratégicos de seu utilizador ou prejudicar os de seus competidores (WEISSMAN, 2021).

Outro estudo do HybridCoE caracteriza as Ameaças Híbridas como ocorrências em um contínuo do conflito, juntamente com os conflitos na Zona Cinza e a Guerra Híbrida. A FIG. 4 apresenta cada um desses fenômenos ao longo do contínuo, caracterizando suas diferenças. Observa-se que as Ameaças Híbridas fazem parte dos conflitos na Zona Cinza. Porém, para o autor, a Guerra Híbrida estaria posicionada em uma parcela separada do contínuo, nos conflitos armados, na qual a intensidade das ações é maior (MONAGHAN, 2022).

A fim de clarear a principal relação entre a Zona Cinza e a Guerra ou Ameaças Híbridas, Jacob Kalensnky, membro do *think tank Atlantic Council*, considera que a distinção mais relevante é que o termo Zona Cinza indica a posição na qual o conflito está ocorrendo (em termos do espectro entre a paz e a guerra), enquanto o termo Híbrida se relaciona aos métodos e ferramentas sendo empregadas nesse conflito (WEISSMAN, 2021).

Outra comparação esclarecedora entre Conflitos na Zona Cinza e Guerra Híbrida

foi apresentada em um estudo do *Canadian Global Affairs Institute*. O QUADRO 1 compara as principais diferenças entre características dos dois fenômenos, das quais destacam-se (CARMENT, BELO, 2018):

- Os conflitos na Zona Cinza são conduzidos a partir do nível estratégico até o tático, enquanto a Guerra Híbrida é conduzida nos níveis operacional e tático;
- Nos conflitos na Zona Cinza as operações militares não convencionais podem ser empregadas de forma única ou junto com operações militares convencionais, ao passo que, na Guerra Híbrida as operações militares não convencionais são uma tática auxiliar às operações convencionais, que são a forma predominante de operações militares;
- Nos conflitos na Zona Cinza o engajamento tende a ser prolongado, a Guerra Híbrida pode ou não possuir essa característica.

O Coronel Visacro, do Exército Brasileiro, ilustra de forma esclarecedora diversas características dos conflitos na Zona Cinza, como dimensões de atuação, meios militares e não militares utilizados e o emprego das Ameaças Híbridas, conforme observado na FIG. 5 (VISACRO, 2020).

Como conclusão, considerando as características dos Conflitos na Zona Cinza já apresentadas e as observações sobre Guerras Híbridas e Ameaças Híbridas, este estudo passará a considerar para as próximas análises que:

- Os Conflitos na Zona Cinza envolvem ações desde o nível estratégico até o tático, enquanto a Guerra Híbrida se aplica, principalmente, aos níveis operacionais e táticos;
- Os Conflitos na Zona Cinza podem ser entendidos como a parcela das Guerras Híbridas posicionadas aquém dos conflitos armados; e
- O entendimento de Ameaças Híbridas se relaciona ao conceito de Conflito na Zona Cinza como sendo as ferramentas, ou ações, que são empregadas nesta parcela do espectro, ou seja, na Zona Cinza entre a paz e o conflito armado.

No próximo capítulo, aprofundando o entendimento sobre o fenômeno dos conflitos na Zona Cinza e o emprego das Ameaças Híbridas, serão estudados exemplos relacionados à China, um dos atores que mais utiliza a Zona Cinza para a consecução de seus objetivos nacionais.

### 3 A CHINA E OS CONFLITOS NA ZONA CINZA

Neste capítulo, com o propósito de consolidar o entendimento sobre os Conflitos na Zona Cinza, serão analisadas algumas ferramentas e Ameaças Híbridas empregadas pela República Popular da China (RPC) em ações aquém do conflito armado. A China foi escolhida por se tratar de um dos atores mais estudados por acadêmicos, centros de estudos e por órgãos voltados à Defesa e Segurança; também por ser um Estado considerado revisionista por diversos estudos, que tem buscado a alteração do *status quo* internacional (seja globalmente ou regionalmente) com ações no espaço entre a paz e a guerra, seja para alcançar seus objetivos sem a eclosão de um conflito armado, seja como forma de aprimorar seu posicionamento para um futuro conflito armado. Além disso, parcela considerável de suas ações na Zona Cinza está relacionadas ao ambiente marítimo, de maior relevância para a MB.

Essa abordagem, porém, não implica afirmar que o emprego da Zona Cinza pela China contra seus opositores (ou competidores) é unilateral. Do ponto de vista de diversos autores chineses, por exemplo, os EUA seriam os utilizadores originários de ferramentas híbridas na Zona Cinza depois do fim da Guerra Fria, nas décadas de 1980 e 1990, fomentando trocas de regime, revoluções, em países como Síria, Irã, Líbia, Venezuela, entre outros (WEISSMAN, 2021). Vale ressaltar, portanto, que o foco deste trabalho é o fenômeno e suas ameaças e possibilidades, e não seus utilizadores.

Conforme apresentado anteriormente, muitas ações na Zona Cinza se caracterizam pela dificuldade na atribuição de responsabilidade e pela ambiguidade de sua caracterização, em outras palavras, não são claras as suas intenções. Portanto, alguns exemplos apresentados a seguir serão considerados por sua ampla utilização em estudos internacionais, cabendo, eventualmente, interpretações contraditórias sobre seus responsáveis e sua inclusão ou não como ações na Zona Cinza dos conflitos.

Para uma análise mais clara das ações da RPC que possam ser interpretadas como na Zona Cinza dos conflitos, primeiramente, será apresentado um estudo sobre as características do pensamento chinês sobre Segurança e Defesa, no qual ficará clara sua natural opção pela Zona Cinza como estratégia para a busca de um *status quo* favorável.

Posteriormente, serão analisadas algumas de suas ações, principalmente no MSC e Mar do Leste da China (MLC), no ambiente cibernético e no aspecto econômico, que consolidarão o entendimento sobre o fenômeno.



### 3.1 A Zona Cinza e o pensamento estratégico chinês

Segundo recente estudo publicado pela *RAND Corporation* sobre a Competição na Zona, a China considera a Zona Cinza como uma extensão natural de como os Estados exercitam seu poder e emprega a mesma de forma a alterar o *status quo* em seu favor, sem desencadear uma resposta mais agressiva ou um conflito armado. O governo chinês tem empregado diversas táticas, exercendo pressão em diferentes dimensões contra seus alvos, de modo que a mesma não precise, necessariamente, escalar sensivelmente suas ações em nenhuma dessas dimensões empregadas. Segundo o estudo, na última década, a China empregou mais de oitenta táticas da Zona Cinza, utilizando diversos instrumentos do poder nacional, contra Taiwan, Japão, Vietnã, Índia e as Filipinas. Na área militar, os principais domínios utilizados pela RPC têm sido o aéreo e o marítimo (LIN *et al*, 2022).

Uma das teorias que sustentam o pensamento chinês sobre Segurança e Defesa e que indica a preferência por ações que evitem o conflito armado na busca de seus objetivos é a teoria das Três Guerras (*Three Warfare*, em inglês). Segundo relatório de 2010 sobre aspectos de Segurança e Defesa da China, emitido pelo *National Institute for Defense Studies* do Japão, desde a criação das FA chinesas sob o Partido Comunista Chinês, a consciência de sua inferioridade em relação às FA das grandes potências tem levado o Estado chinês a considerar formas de alcançar a vitória sem efetivamente engajar em uma guerra. Em 2003, o Exército de Libertação Popular da China (ELPC) adota a teoria das Três Guerras para derrotar seus inimigos. Essa teoria seria formada pelas Guerra da Mídia, pela Guerra Psicológica e pela Guerra Legal (*Midia Warfare, Psychological Warfare e Legal Warfare*). De acordo com a teoria, a Guerra da Mídia moldaria o ambiente midiático para favorecer tanto a Guerra Psicológica como a Guerra Legal. Por sua vez, a Guerra Legal traria embasamento legal para as Guerras da Mídia e Psicológica. Essas três formas de guerra seriam indivisíveis e teriam o propósito de enfraquecer o inimigo por intermédio da propaganda (JAPÃO, 2011).

Antes disso, porém, em 1999, era publicado um estudo por dois coronéis do ELPC que, segundo diversos autores, seria inspiração para se alcançar objetivos políticos contra oponentes mais poderosos sem os riscos de uma guerra aberta desvantajosa. Essa teoria ficou conhecida como Guerra Irrestrita (*Unrestricted Warfare*). Os coronéis Qiao Liang e Wang Xiangsui eram parte de um *think tank* do ELPC quando iniciaram um estudo sobre as

estratégias para a vitória dos EUA na Primeira Guerra do Golfo (1991), uma vitória rápida, total, que representava a excelência em tecnologia, tática e execução, e ainda, sem a necessidade do emprego do arsenal nuclear norte-americano. Os coronéis chineses concluíram que, acima de tudo, a China precisava evitar que os EUA empregassem seu poder militar e de seus aliados contra ela. A China, segundo eles, precisava manter um perfil discreto em suas ações, engajando em uma “guerra” que não fosse percebida como tal, ainda, uma forma de guerra que não fosse compreendida e, principalmente, contra a qual seus oponentes não soubessem se opor. Nessa teoria tudo seria guerra, ela poderia ser travada com meios além dos militares (ou até sem nenhum meio militar), os “campos de batalha” poderiam envolver informações, a economia, o meio ambiente, a tecnologia, entre outros campos. A “violência” empregada seria econômica, política e tecnológica. A guerra seria permanente e sem regras, seria uma “Guerra Irrestrita” (SPALDING, 2022).

Apesar de não se tratar de uma doutrina oficial do ELPC, os conceitos da Guerra Irrestrita podem ser observados na estratégia das Três Guerras (citada acima) e em diversas ações chinesas da atualidade. De acordo com seus autores, a Guerra Irrestrita pode ser dividida no emprego de meios Militares, Transmilitares e Não-Militares, conforme observado na FIG. 6 (JAPÃO, 2020).

Os meios Militares seriam aqueles empregados em ações militares, propriamente ditas. Os Transmilitares incluem ações de diplomacia, visando isolar um adversário em termos de relações internacionais; ações cibernéticas, como a obtenção de informações sigilosas, sejam militares ou industriais, ou ainda o ataque contra sítios na internet; ou operações de informação, como o emprego de *Fake News* para prejudicar um processo eleitoral em uma nação de interesse, por exemplo. Os métodos Não-Militares incluem a guerra comercial, como controlar o comércio de itens de interesse visando causar prejuízo financeiro contra um adversário; a guerra de recursos, de certa forma relacionada à guerra comercial, que pode envolver o embargo no comércio de itens essenciais ou raros para outro Estado; a assistência econômica, também relacionada como meio Não-Militar, pode ser exemplificada por uma assistência a um país que possua um bom relacionamento com um Estado adversário, assim, a assistência teria a finalidade de atrair a opinião pública e dos governantes para os interesses chineses (o apoio dado pela China a diversos países durante a pandemia de COVID-19 pode ser um exemplo) (JAPÃO, 2020).

A Guerra Legal também se encaixa nesta categoria da Guerra Irrestrita,

envolvendo a criação de leis internas que tragam respaldo para alegações sobre disputas territoriais, ou, ainda, a contestação em fóruns internacionais. De forma resumida, os diversos métodos e meios da Guerra Irrestrita permitem que objetivos do Estado que seriam alcançados por meios do conflito armado, o sejam sem o recurso às armas e à violência militar (JAPÃO, 2020).

Segundo as palavras dos próprios coronéis Qiao Liang e Wang Xiangsui sobre o surgimento desse “novo” tipo de guerra, a Guerra Irrestrita:

[...] este tipo de Guerra implica que todos os meios estarão em prontidão [...] e que o campo de batalha será em todo lugar. Significa que todas as armas e tecnologia podem ser sobrepostas, que todos os limites entre os dois mundos da Guerra e da não-guerra, do militar e do não-militar, serão totalmente destruídos, e significa, também, que muitos dos atuais princípios do combate serão modificados e que, talvez, até mesmo as regras da guerra precisem ser reescritas<sup>8</sup> (LANG, XIANGSUI, 2020, p. 12) (tradução nossa).

Das informações apresentadas, pode-se concluir que, tanto a estratégia oficial chinesa das “Três Guerra” como, e principalmente, a teoria não oficial da Guerra Irrestrita, possuem características comuns ao fenômeno dos conflitos da Zona Cinza. Ambas buscam o atingimento de objetivos nacionais por meio de ações que evitem o conflito armado aberto, aproveitando o hiato existente entre a diplomacia e a guerra, empregando as mais diversas (e ilimitadas) ações que gerem dúvidas em seu opositor sobre suas reais intenções e sua real natureza, ofuscando a análise de como um Estado deve se opor a essas ações, que, no seu conjunto, possuem a capacidade de alterar o *status quo* vigente.

Após um entendimento basilar sobre como o pensamento estratégico chinês também valoriza a busca pelos seus objetivos no espaço entre a paz e a guerra, valendo-se de diversos campos de atuação, a seguir, serão abordadas as principais ações híbridas empregadas pela China na Zona Cinza dos conflitos.

### 3.2 Ilhas artificiais no Mar do Sul da China

Um das atuações chinesa na Zona Cinza dos conflitos mais estudada foi a forma

---

<sup>8</sup> Texto original: [...] *this kind of war means that all means will be in readiness [...] and the battlefield will be everywhere. It means that all weapons and technology can be superimposed at will, it means that all the boundaries lying between the two worlds of war and non-war, of military and non-military, will be totally destroyed, and it also means that many of the current principles of combat will be modified, and even that the rules of war may need to be rewritten.*

como a China alterou o *status quo* no MSC por meio do desenvolvimento de bases militares em ilhas artificiais.

Em 2013 a China iniciou uma ampla campanha de reivindicação de território (FIG. 7) e de construção de instalações nas Ilhas Spratly<sup>9</sup>, no MSC. Entre 2014 e 2015 os projetos de construção se aceleraram, enquanto as críticas internacionais cresceram conforme a dimensão grandiosa das alterações foi sendo percebida (GREEN *et al*, 2017).

Apesar dos primeiros projetos sobre construções de ilhas artificiais na região terem surgido ainda em 2012, não houve cobertura internacional da mídia na ocasião. Somente em 2014 o assunto ganha repercussão internacional, quando os primeiros protestos formais são feitos, inicialmente pelas Filipinas, incluindo a suspeita das construções serem para futuro emprego militar. A China, por sua vez, alegava que, quaisquer ações sendo executadas estavam dentro de seus direitos de soberania. Ainda em 2014, os EUA também se posicionam contrários às ações chinesas, por meio de uma declaração do seu Secretário de Defesa. Apesar dos protestos no campo diplomático, as Filipinas declararam que não iriam responder às provocações chinesas com ações militares. Enquanto isso, a China acusava seus opositores de hipocrisia, pois não criticavam ações semelhantes de outros Estados na região, e insistia que as construções sendo realizadas tinham como propósito somente melhorar as condições de vida e habitabilidade das ilhas (GREEN *et al*, 2017).

Em novembro de 2014 as ações chinesas ganham maior destaque ainda quando imagens da expansão da ilha artificial no recife de *Fiery Cross* indicavam que ela poderia vir a comportar uma pista de pouso completa, além de um porto com dimensões suficientes para receber navios tanque e navios de combate de grande porte, o que provocou novos protestos norte-americanos. Na mesma época, a China altera sua retórica sobre a finalidade das construções e passa a admitir que, além de meramente aprimorar as condições de vida e habitabilidade, as instalações nas ilhas artificiais agregariam valor para ações internacionais de Busca e Resgate, além de outros serviços de interesse público (GREEN *et al*, 2017).

No início de 2015, a China iniciou dois novos projetos de construção de ilhas artificiais, ainda maiores que o de *Fiery Cross*, nas regiões dos recifes de *Mischief* e *Subi*, o que

---

<sup>9</sup> As Ilhas Spratly, também conhecidas como Nansha, Kalayan ou Truong, são um arquipélago composto por centenas de pequenas ilhas, corais e recifes no Mar do Sul da China. China, Taiwan, Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei reclamam soberania e jurisdição sobre as ilhas e água ao seu redor, total ou parcialmente. As ilhas não possuem população nativa, portanto, Estados têm exercido o controle por meio da construção de postos militares (GREEN *et al*, 2017).

foi seguido de novos protestos por parte das Filipinas. Novamente, apesar dos protestos crescentes, em janeiro de 2015, EUA e Filipinas declararam que iam evitar o confronto direto com a China resultado das reivindicações territoriais da mesma, preferindo optar por uma maior colaboração norte-americana na modernização das FA Filipinas, aumento nos exercícios marítimos combinados e financiamentos militares. Outros Estados, como Malásia e Vietnã, aumentaram seus protestos e, conforme as ambições chinesas aumentavam, a pressão interna nos EUA por ações mais efetivas também cresceu. O Senado norte-americano cobrou uma estratégia formal contra as ações chinesas que eles classificaram como comportamento coercitivo em tempo de paz e os EUA passaram a considerar a realização de operações chamadas *Freedom of Navigation*<sup>10</sup> (FON), com navios e aeronaves militares operando dentro das doze milhas náuticas (MN) dos recifes sendo reclamados pela China. A primeira dessas operações ocorreu em outubro de 2015, quando o USS Lassen navegou dentro das doze MN do recife *Subi*. Porém, observadores criticaram o comportamento do navio que, durante essa operação, desligou seus radares de controle de tiro e não decolou suas aeronaves orgânicas, o que caracterizou a operação muito mais como uma Passagem Inocente<sup>11</sup>, de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) (GREEN *et al*, 2017).

Um dos estudos do CSIS sobre a construção de ilhas artificiais pela China ressalta que, apesar de outros Estados da região também realizarem construções semelhantes (Vietnã, por exemplo), o que diferenciou as ações chinesas foi sua magnitude. A construção de portos, aeroportos e a instalação de novos sistemas de radares nas Ilhas Spratlys permitem à China exercer efetivo controle sobre a região, seja em tempo de paz ou de guerra. Outra conclusão do estudo é que, apesar de a China não ter optado pelo emprego direto da força contra as continuadas operações de FON norte-americanas, as instalações chinesas construídas permitirão que plataformas militares cada vez mais capazes se oponham a essas operações. Além disso, a alteração no equilíbrio militar provocada pelas instalações chinesas permitirá

---

<sup>10</sup> *Freedom of Navigtaion*: como parte do programa *U.S. Freedom of Navigation* (FON), navios da Marinha dos EUA desafiam o que os norte-americanos consideram reivindicações marítimas excessivas por parte de outros Estados, conduzindo ações para assegurar aquilo que considera seus direitos operacionais. As FON tiveram início em 1979 e envolvem desde ações diplomáticas até operações com navios da Marinha dos EUA (EUA, 2022).

<sup>11</sup> Passagem Inocente: de acordo com a CNUDM, a passagem é inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro. Dentre as limitações impostas estão: b) qualquer exercício ou manobra com armas de qualquer tipo; e f) o lançamento, pouso ou recebimento a bordo de qualquer dispositivo militar; entre outras.

maior pressão sobre os demais Estados na região, na medida que as ilhas artificiais chinesas permitem o emprego de maiores capacidades militares e de aplicação da lei. Finalmente, o estudo conclui que nem os EUA nem os Estados regionais estiveram propensos a empregar a força militar contra o avanço das ações chinesas, parcialmente, isso se deve ao fato de esses Estados não terem percebido a dimensão e a velocidade dos esforços chineses a tempo de impedi-los (GREEN *et al*, 2017).

Segundo um estudo da Universidade de Johns Hopkins, o principal propósito das instalações desenvolvidas nas ilhas artificiais chinesas é favorecer a obtenção da superioridade de informação valendo-se de robustas capacidades de comando, controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento (C<sup>4</sup>IVR) e respectivas contramedidas. A combinação dessas capacidades atuará de forma sinérgica para garantir à China, tanto antes como durante operações militares, acesso à informação no campo de batalha do MSC na, ao mesmo tempo que negará o acesso à informação aos seus opositores. Essa superioridade nas informações, de acordo com a estratégia chinesa, é o que garante vitória em combate na atual era da informação. A FIG. 8 exemplifica a concentração de meios voltados para as capacidades de C<sup>4</sup>IVR e instalações em apenas um dos postos avançados chineses no MSC (*Fiery Cross Reef*) (DAHM, 2020).

Conforme visto nos parágrafos anteriores, a construção das ilhas artificiais pela China e posterior implantação de instalações voltadas para C<sup>4</sup>IVR, portos, hangares e lançadores de mísseis é um exemplo claro de ação na Zona Cinza. Pode-se considerar como diversos *faits accomplis*, que se somaram ao longo do tempo e só despertaram a devida atenção quando era tarde demais para evitá-los. Além disso, por não terem ultrapassado nenhum limite que justificasse uma reação militar efetiva e por se utilizarem de incertezas e retóricas relacionadas à legislação internacional sobre os direitos no mar, os chineses, mesmo depois de suas ações terem sido identificadas como prejudiciais aos interesses de outros Estados, conseguiram prosseguir em seus feitos sem uma resposta que conseguisse efetivamente evitar a alteração final no *status quo* da região.

### **3.3 Os “Pequenos Homens Azuis” da China**

Outra Ameaça Híbrida empregada pela China que está diretamente relacionada à ampliação das ilhas artificiais chinesas são os chamados “pequenos homens azuis” chineses.

Enquanto a Rússia empregou seus “pequenos homens verdes” de forma obscura na Criméia (2014), a China emprega seus “pequenos homens azuis” para apoiar suas pretensões marítimas no seu entorno (ERICKSON, KENNEDY, 2015).

Segundo Singh (2018), os principais elementos empregados na Ásia como ferramentas da Zona Cinza são as milícias marítimas irregulares chinesas, conhecidas como os “pequenos homens azuis”, que buscam reforçar e expandir o controle chinês sobre áreas disputadas no MSC.

O uso moderno de milícias marítimas pela China pode ser datado de 1974, quando elas foram empregadas para tomar do Vietnã as Ilhas Parcel, no MSC. A utilização mais agressiva desses “pequenos homens azuis” aumentou nos anos 2000. Em 2012, apoiaram de forma decisiva a tomada do baixio conhecido como *Scarborough Shoal*, e em 2014 participaram do envio de uma plataforma de exploração de petróleo chinesa em águas vietnamitas. Porém, desde 2016, com o término da construção das instalações nas ilhas artificiais chinesas nas Ilhas Spratly, no MSC, a China alternou o foco de seus esforços para ações de afirmação do controle sobre as águas do MSC (utilizando as ilhas artificiais como pontos de apoio), e suas milícias marítimas passam, então, a ser empregadas cada vez em quantidades maiores e de forma mais constante. Mais recentemente, em 2021, mais de 200 embarcações das milícias marítimas chinesas foram empregadas na região de *Whitsun Reef*, uma área ainda não ocupada, mas disputada entre China, Vietnã e Filipinas (POLING, 2021a).

Apesar de não ser possível identificar claramente quem estaria por trás da ênfase no emprego recente das milícias marítimas pela China, um marco no crescimento do emprego das milícias, principalmente no MSC, foi uma visita, em 2013, de seu presidente Xi Jinping na Milícia Marítima de Tanmen (ERICKSON, KENNEDY, 2015).

Essas milícias marítimas compreendem centenas de barcos pesqueiros e forças paramilitares que atuam na pesca em águas disputadas e tentam exercer a autoridade chinesa no espaço marítimo regional de interesse, mas de forma a impedir uma confrontação militar, pelo emprego de civis em pesqueiros, muitas vezes apoiados por forças não militares da Guarda Costeira da China (GCC). Essas ações são conscientemente mantidas aquém do conflito armado, ao mesmo tempo que demonstram claramente a determinação chinesa em controlar as áreas marítimas em disputa. Um exemplo do potencial dessas ações híbridas chinesas na Zona Cinza ocorreu em 2016, quando a China enviou cerca de 200 barcos pesqueiros e 28 navios da GCC escoltando os mesmos para o mar territorial japonês das Ilhas

Senkaku. O apoio da GCC é considerado essencial para o sucesso dos “pequenos homens azuis”, que, além de atuar em águas territoriais disputadas, escoltam pescadores chineses em zonas de pesca concorridas e ameaçam plataformas de petróleo em regiões de interesse chinês (SINGH, 2018).

Segundo relatório do Departamento de Defesa dos EUA para o Congresso norte-americano de 2021, as milícias chinesas são reservas armadas formadas por civis disponíveis para mobilização, mas que, diferentemente das reservas do EPC, são organizadas em cada cidade, vila ou subdistritos e possuem composições e missões variadas. As milícias marítimas são chamadas de Milícia Marítima das Forças Armadas Populares (MMFAP) e são empregadas para prover segurança em áreas marítimas disputadas, normalmente em conjunto ou coordenadas pela Marinha e GCC. Segundo esse relatório,

A MMFAP tem executado um papel de destaque nas atividades coercitivas para o atingimento dos objetivos políticos da República Popular da China aquém dos limites do conflito armado, parcela de uma teoria militar mais ampla da China que considera operações de confronto abaixo da guerra como formas efetivas para se alcançar objetivos políticos<sup>12</sup> (EUA, 2021, p. 76) (tradução nossa).

O que seria mais preocupante, porém, é a crescente interoperabilidade entre o ELPC e suas forças paramilitares, principalmente entre a Marinha chinesa, a GCC e as milícias marítimas da China. Além de segurança em áreas marítimas disputadas, uma grande quantidade de embarcações das MMFPA apoia a Marinha e a GCC em tarefas como reconhecimento e vigilância, apoio logístico e busca e resgate. No Mar do Sul China, estas milícias escoltam atividades pesqueiras nos limites mais distantes das reivindicações chinesas. As milícias marítimas operam rotineiramente nas proximidades das Ilhas Spratly (onde a China desenvolveu portos avançados em ilhas artificiais) e, também, no MLC (próximo às Ilhas Senkaku), sendo cada vez mais financiadas pelo governo chinês para aprimorar suas capacidades e aumentar seus efetivos (EUA, 2021).

As milícias chinesas possuem dois componentes principais: uma reserva ordinária, basicamente uma relação de civis disponíveis, e uma reserva principal, mais rapidamente mobilizável, que recebe recursos próprios, emprega homens que deixam o serviço ativo das forças e possuem treinamento específico. Dentro das milícias marítimas, acredita-se que uma elite cada vez maior é a parcela empregada em operações mais sofisticadas envolvendo

---

<sup>12</sup> Texto original: *The PAFMM has played a major role in coercive activities to achieve the PRC's political goals below the threshold of armed conflict, part of broader PRC military theory that sees confrontational operations short of war as an effective means of accomplishing political objectives.*



vigilância, presença e confronto com outros atores. As MMFPA estariam na cadeia hierárquica da estrutura de comando local das forças do ELPC e seriam comandadas pelos Distritos Militares Provinciais (DMP). Mas é relevante observar que, além da cadeia de comando “militar”, as milícias também se subordinam aos representantes do governo/partido locais, no que é denominado de “liderança dupla”. Os recursos que sustentam as milícias marítimas, por exemplo, vêm dos governos locais. O que reúne essas duas lideranças em uma única estrutura de tomada de decisão é o Comitê de Mobilização de Defesa Nacional, que existe em diversos níveis de atuação. Os “comandantes de embarcações” e o “pessoal de informação” são duas funções essenciais para a eficiência do comando e controle das operações das milícias marítimas, eles recebem treinamento específico e exercem as funções relacionadas à liderança, identificação e comunicações (ERICKSON, KENNEDY, 2015).

Durante suas operações, a subordinação direta das milícias marítimas vai depender da sua atuação. Quando atuando em tarefas de vigilância e reconhecimento, as informações levantadas são reportadas diretamente para os DMP locais. Se apoiando ações de segurança marítima, se subordinariam à Guarda Costeira, em cooperação com os DMP, da mesma forma, caso estejam apoiando a Marinha chinesa, subordinam-se a esta em coordenação com os DMP. Esta organização traz grande flexibilidade para permitir que as milícias marítimas apoiem ações diversas, tanto da GCC como da Marinha chinesa, em uma coordenação eficiente entre lideranças civis e militares. Sua composição e comando também podem variar de acordo com a localização, adaptando-se às disponibilidades e condições locais, o que traz ainda mais eficiência a essas forças (ERICKSON, KENNEDY, 2015).

De acordo com recente relatório do CSIS e do *Center for Advanced Defense Studies*, as embarcações empregadas pelas milícias marítimas, normalmente, se encaixam em duas grandes categorias: Embarcações de Pesca de Milícia Marítima (EPMM) profissionais e Embarcações de Pesca de Suporte de Spratly (EPSS). As EPMM seriam embarcações projetadas e construídas (ou reformadas) especificamente para atuação como milícia, ao passo que as EPSS seriam uma parcela das embarcações de pesca locais que atendem alguns requisitos mínimos de tonelagem, dimensões e potência, que atuam na área das Ilhas Spratly. Ambas as milícias atuam como ferramentas dos interesses nacionais da China, porém, seus empregos possuem algumas diferenças. As EPSS, apesar de também defenderem os interesses marítimos e soberania chinesa na região, são orientadas a evitar incidentes internacionais de maior porte. Ações mais agressivas, como abalroamentos de embarcações pesqueiras de

outras nações, interferência na navegação de navios estrangeiros e outras confrontações físicas ficariam sob a responsabilidade das EPMM, cujo design facilitaria esse tipo de ação por possuírem, por exemplo, paióis de armamentos e grandes canhões d'água. Em termos legais, apesar de em alguns casos as milícias marítimas chinesas usarem uniformes e estarem subordinadas à Marinha ou GCC durante certas atividades, atendendo requisitos para serem considerados combatentes pelas Convenções de Genebra, na maioria das vezes, sua condição de civil ou combatente é propositadamente obscurecida, colocando-as em uma zona cinzenta de definições legais propensa a debates (POLING, 2021a).

Dentro das características dos conflitos da Zona Cinza, a China normalmente emprega suas capacidades marítimas em combinação e de forma gradual, com as embarcações pesqueiras e as milícias marítimas atuando com uma primeira “linha de defesa”, a GCC com segunda instância e a Marinha como última recurso, em uma tática de camadas para exercer pressão sobre suas áreas marítimas de interesse. Essa forma de atuação traz grande vantagem para a China pela alta capacidade da GCC, comparada com a de seus opositores no seu entorno marítimo, e por evitar o envolvimento de suas forças militares nas disputas, dificultando, assim, a decisão por uma resposta militar da parte de quem é confrontado por estas forças paramilitares e de segurança da China (GREEN *et al.*, 2017).

Esse emprego calculado das milícias marítima, Guarda Costeira e Marinha chinesas tem coagido os oponentes chineses, impedindo-os de utilizar plenamente os recursos naturais existentes nestas ZEE disputadas, ao mesmo tempo que minimiza a possibilidade de uma escalada militar das disputas. Empregando essas ferramentas híbridas, a China conseguiu melhorar significativamente sua posição e seu controle administrativo sobre as áreas marítimas disputadas no MSC e no MLC, com o mínimo de custos materiais e diplomáticos (MORRIS *et al.*, 2019).

Segundo Poling (2021b), a grande vantagem do emprego dos “pequenos homens azuis” pela China é a possibilidade de negação, ou dificuldade de responsabilização do governo chinês. Em qualquer evento cujo emprego das milícias escale uma crise, a China pode simplesmente alegar que são embarcações comerciais, logo, suas ações não são de sua responsabilidade. Ratificando essa análise, Sun Yun afirma que por causa da natureza cinzenta, da ambiguidade e da facilidade de negação das atividades das milícias marítimas é difícil qualquer afirmação categórica sobre quem realmente são essas milícias, suas dimensões, o quão perigosas elas são, seus objetivos e suas verdadeiras relações com o

governo chinês.

Consoante com as informações apresentadas até agora, fica claro que o emprego dos “pequenos homens azuis” pela China se coaduna com as principais características das ferramentas empregadas na Zona Cinza dos conflitos. A dificuldade de relacionar diretamente suas ações com o governo chinês, a possibilidade que eles trazem de executar ações agressivas e assertivas em prol dos interesses chineses, sem que a China precise empregar suas forças navais, dificultam respostas mais agressivas por parte de seus oponentes, facilitando, assim, que a China busque seus interesses estratégicos reduzindo os riscos de desencadear um conflito armado no seu entorno estratégico.

### **3.4 A China e as Ameaças Cibernéticas**

As operações cibernéticas<sup>13</sup> são uma das principais ferramentas de espionagem e obtenção de inteligência, além disso, podem ser empregadas contra infraestruturas críticas de outros Estados e até para interferir no processo político deles (HICKS, HUNT, 2019).

As operações cibernéticas são ações não convencionais que podem ser altamente efetivas na Zona Cinza dos conflitos. As ações no ambiente cibernético são facilitadas pela dependência atual nas comunicações em rede e se tornaram uma ferramenta notável nos conflitos modernos. As ameaças cibernéticas são de particular importância nos conflitos da Zona Cinza por dois aspectos fundamentais: são de difícil atribuição aos atores que as empregam e, pela perspectiva dos atacantes, são de fácil negação. O ambiente cibernético se torna ideal para adversários que não desejam cruzar os limites do conflito armado, sendo a anonimidade sua característica central. Além da atribuição de ataques cibernéticos ser complexa, demorada e desafiadora, dificilmente um veredito final será tão certo ao ponto de justificar uma ação militar em resposta (FITTON, 2016).

Os ataques cibernéticos podem beneficiar Estados de várias formas, de fato, o valor do que pode ser obtido atualmente com ações cibernéticas poderia ser comparado ao que, em tempos anteriores, poderia ser conseguido somente por meio de conquistas territoriais. Os ataques cibernéticos trazem benefícios por meio de espionagem econômica e

---

<sup>13</sup> Operações Cibernéticas consistem no emprego da capacidade cibernética, cujo propósito principal é o atingimento de objetivos no ou através do Espaço Cibernético. O Espaço Cibernético compreende o ambiente tangível, formado por ativos de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC), e intangível, formado pelos dados e Informações digitais (BRASIL, 2021).

de assuntos do Estados, sabotagens e operações psicológicas (ANDRES, 2017).

Somente em roubos de propriedade intelectual pela China, por exemplo, os EUA acreditam que seu prejuízo chega a bilhões de dólares e que ataques cibernéticos com esse propósito já vêm ocorrendo a mais de uma década. Nessa área, nenhum outro Estado se compara à China em termos de volume de segredos comerciais obtidos e na sua capacidade de internalizar as propriedades intelectuais roubadas em suas próprias empresas. O lucro que a China auferiu advindo dos segredos obtidos das ações cibernéticas é tão considerável que, provavelmente, contribuiu para uma parcela relevante de seu crescimento econômico. Para apoiar essas ações, a China criou instituições e leis que facilitam a “lavagem” da propriedade intelectual obtida e sua “reinvenção” na China. Dessa forma, ela dificulta a identificação de quando ocorre um ataque cibernético, sua duração e magnitude, além dos prejuízos envolvidos, sejam econômicos, de segurança ou políticos, dificultando, assim, o planejamento e as ações voltadas para a defesa de quem é atacado (ANDRES, 2017).

Segundo Layton (2021), a China vem empregando o Espaço Cibernético há algum tempo principalmente para roubar propriedades intelectuais e segredos industriais. Entretanto, recentemente, parece que a China também passa a utilizar as ações cibernéticas para infringir danos físicos em seus oponentes como forma de atuação na Zona Cinza dos conflitos. Apenas como exemplo, podem ser citadas as ações cibernéticas chinesas contra a matriz de energia elétrica da Índia em 2020 (que coincidiu com os enfrentamentos fronteiriços entre esses dois Estados). O emprego do espaço cibernético pela China traz a vantagem de possibilitar um alcance global de suas ações na Zona Cinza.

De acordo com recente audiência da Comissão EUA-China para Avaliação de Segurança e Economia (*United States-China Economic and Security Review Commission*, no original em inglês) que versou sobre as capacidades cibernéticas da China, desde 2005 houve um alarmante crescimento na frequência e sofisticação nas atividades de espionagem cibernética patrocinadas ou relacionadas pelo Estado chinês. Atores chineses têm deliberada e agressivamente atacado setores diversos, desde o setor tecnológico até a Defesa, passando pela Saúde, Energia e Educação (WONG, GLAS, 2022). A seguir, serão relacionadas as principais declarações feitas pelos membros da comissão supracitada.

Segundo Winona DeSombre, o Partido Comunista Chinês (PCC) quer transformar a China em uma “superpotência cibernética” e possuem um entendimento claro de como utilizar o espaço cibernético para alcançar seus objetivos estratégicos. De acordo com seus

estudos, atualmente, as capacidades cibernéticas ofensivas chinesas se comparam e até superam as dos EUA, podendo, por meio de ataques cibernéticos, no mínimo gerar consequências disruptivas locais e temporárias em infraestruturas críticas norte-americanas. Defensivamente, a China é capaz de detectar algumas operações norte-americanas e, em alguns casos, conseguiria até reverter o emprego das ferramentas utilizadas contra os próprios EUA. Para além dos aspectos ofensivos e defensivos, a China também vem alterando a própria infraestrutura cibernética que o mundo utiliza, mediante a busca pelo domínio do mercado internacional por empresas chinesas do setor e, da mesma forma, excluindo a tecnologia ocidental do mercado chinês (WONG, GLAS, 2022).

Em sua participação, John Chen ressalta a criação da *Strategic Support Force* (SSF) durante a reforma na organização das FA chinesas em 2016. A SSF possuiria autoridade, organização e capacidades para conduzir operações cibernéticas estratégicas para atingir infraestruturas críticas de seus adversários com o propósito de alcançar efeitos mais amplos nos campos políticos e sociais. Essa Força passa a coordenar, sob um único comando, capacidades de intrusão cibernética, guerra psicológica e informação espacial, com o propósito de alcançar o domínio das informações no campo de batalha, tendo como ênfase o emprego de diversos meios cibernéticos para alcançar efeitos políticos sobre seus adversários. Enquanto ações cibernéticas podem ser empregadas para atingir infraestruturas críticas, as operações psicológicas podem ser voltadas para a sociedade civil. Empregadas de forma integrada, essas capacidades podem desencadear reações em cadeia com efeitos políticos e sociais como resultado do medo e incerteza gerados a partir, por exemplo, de um ataque cibernético em uma infraestrutura crítica (WONG, GLASS, 2022).

Chen considera, ainda, que a criação do SSF facilita esta coordenação e integração. Outro membro da Comissão que citou a SSF foi Dean Cheng, observando que esta seria a Força encarregada pela guerra de informação da China. Segundo Cheng, a SSF teria incorporado também a unidade conhecida como Base 311, que seria uma unidade de guerra política (*Political Warfare*) responsável pela condução das chamadas Três Guerras: guerra psicológica, guerra de opinião pública e guerra legal. Ele também ressalta dois pontos sobre as capacidades cibernéticas chinesas. Um aspecto é que, apesar de ser um comando centralizado, a SSF, provavelmente, possui representantes em todos os teatros de operação e comandos chineses. Outro ponto que considera importante é a troca de conhecimentos entre chineses e russos. Apesar de não possuírem experiência recente em combates reais, os

chineses têm aprendido diversas lições e participado de exercícios com um parceiro, a Rússia, que efetivamente emprega suas capacidades em combates reais (WONG, GLASS, 2022).

Adam Kozy, em seu testemunho perante a Comissão, apontou como o Ministério da Segurança do Estado (MSS, no original em inglês *Ministry of State Security*) se tornou uma das ferramentas favoritas do PCC para espionagem cibernética ao empregar um modelo que utiliza talentos internos somados a elementos contratados externos da área cibernética. Segundo Kozy, o MSS, ao empregar *hackers* contratados, ignora os crimes que eles cometem para ganhos pessoais em troca de informações que esses conseguem obter durante suas atividades. Além disso, contratados afiliados do MSS têm engajado em operações cibernéticas para coleta de grande quantidade de dados (*big data*) que, posteriormente, são empregados nas operações do próprio MSS. O poder do MSS é diretamente apoiado pela Lei Nacional de Inteligência da China que estabelece que todos os cidadãos e companhias chinesas, operando em território chinês ou no exterior, devem colaborar com o MSS na coleta de dados de inteligência, além de determinar que todos os departamentos governamentais chineses apoiem as operações de inteligência quando solicitados. Com tal autoridade, o MSS tem a capacidade de aproveitar o apoio de universidades, *think tanks*, departamentos de relações internacionais, programas de educação governamentais no exterior, programas de ligação militar, associações de estudantes, entre outras tanto como cobertura para suas operações como para facilitar seu recrutamento (WONG, GLASS, 2022).

Kozy realça, ainda, duas ferramentas empregadas com sucesso pelo MSS. Uma delas é o recrutamento de *hackers* utilizando competições do tipo *capture-the-flag*<sup>14</sup> em universidades de ponta chinesas. Outra, que chama de “verdadeira arma secreta” foi a criação do Centro para Avaliação de Segurança Técnica da Informação da China (CNITSEC, na sigla em inglês *China Information Technical Security Evaluation Center*). O CNITSEC se aproveita do seu acesso a praticamente toda companhia de segurança cibernética chinesa que busca algum tipo de contrato com o governo e ter acesso, em primeira mão, às vulnerabilidades de alto nível que são descobertas pelos técnicos dessas companhias, que, posteriormente, podem ser empregadas em operações de exploração cibernéticas. Existiriam indícios indicando que o CNITSEC teria atrasado a divulgação de vulnerabilidades relatadas para criar janelas de

---

<sup>14</sup> *Capture-the-flag*: evento cibernético na forma de competição, envolvendo, normalmente, profissionais e estudantes da área de segurança cibernética. São executados por meio de ações de defesa e ataques cibernéticos. Podem ser realizados via internet, logo, têm alcance global (HARMON, 2016).

oportunidades para suas próprias operações cibernéticas (WONG, GLASS, 2022).

Em seu relatório sobre a segurança na Ásia e Pacífico de 2019, o *International Institute for Strategic Studies* (IISS) também ressalta a importância do MSS nas ações cibernéticas chinesas. De acordo com o relatório, o MSS tem demonstrado elevada sofisticação em campanhas de espionagem cibernética para fins econômicos, políticos e estratégicos, enquanto a SSF, citada anteriormente, seria o braço militar das ações cibernéticas chinesas responsável, principalmente, para garantir a vitória chinesa na era das guerras informatizadas, marcando uma nova era nas capacidades cibernéticas e nas operações de informações. Destaca, ainda, que a SSF centralizou as capacidades de espionagem, defesa e ataque cibernético, sendo subordinada diretamente à Comissão Militar Central, consolidando e centralizando o controle de todas as forças cibernéticas chinesas. O IISS também aponta as capacidades cibernéticas, psicológicas e eletrônicas como partes integrantes das operações de informações chinesas, que ocorrem ininterruptamente, desde os tempos de paz até a guerra, e como parcelas inseparáveis dos conflitos modernos. O pensamento estratégico chinês a respeito das operações cibernéticas poderia ser resumido como uma disputa militar que varia em intensidade desde os tempos de paz até a guerra. Juntamente com as operações em rede, as operações cibernéticas são um método indispensável de deter seus oponentes, muitas vezes capaz de alcançar a vitória sem efetivamente lutar (HUXLEY, CHOONG, 2019).

O *think tank* norte-americano *Council on Foreign Relations* (CFR) (2022) contabilizou os principais incidentes cibernéticos, de 2005 até 2021, que, alegadamente, foram patrocinados por Estados. A FIG. 9 apresenta uma comparação desse total de incidentes, por Estado. Segundo a pesquisa, de 2005 a 2021, 77% das operações conhecidas foram apoiadas pela China, Rússia, Irã e Coreia do Norte. A China teria patrocinado 195 operações, com a Rússia em segundo lugar com um total de 120 operações.

Dentre as principais ações cibernéticas atribuídas à China pelo levantamento do CFR, destacam-se (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2022):

– *Titan Rain* (2005): série de ataques cibernéticos que comprometeu agências governamentais norte-americanas e britânicas. Hackers associados à China teriam violado redes sigilosas dos departamentos do Estado, Defesa, Segurança Interna e de Energia dos EUA, além dos ministérios da Defesa e Relações Internacionais britânicos. Apesar de revelados em 2005, acredita-se que tenham iniciado em 2003 e, no Reino Unido, prosseguido até 2007.

– *GhostNet* (2009): programa que espionou indivíduos, organizações e governos em mais de 1.295 computadores em 103 países. As espionagens ocorrerem em um período de mais de dois anos, focadas nos Estados do Sudeste Asiático, dentre eles: Taiwan, Filipinas, Indonésia e Tailândia.

– *Operation Aurora* (2010): série de ataques cibernéticos que tiveram como alvo empresas norte-americanas como Yahoo, Adobe, Dow Chemical, Morgan Stanley e Google, com a finalidade de roubar segredos comerciais. Esse incidente é considerado um marco pois alertou sobre o emprego de ataques cibernéticos para espionagem comercial.

– *DeepPanda* (2013): tal ameaça ataca setores de alta tecnologia nos EUA, como empresas da base industrial de defesa norte-americana e entidades governamentais. É suspeito de estar ligado ao ataque ao *U.S. Office of Personnel Management*, e à empresa *United Airlines*.

– Ataque contra Empresa contratado pela Marinha norte-americana (2018): uma ameaça cibernética comprometeu a rede de uma empresa contratado pela Marinha norte-americana, baixando mais de 614 gigabytes de informações sensíveis, dentre elas dados sobre o novo míssil antinavio e os sistemas de comunicações de submarinos norte-americanos.

– Ataque contra agências governamentais de Taiwan (2020): hackers exploraram vulnerabilidades de pelo menos quatro empresas que forneciam serviços de tecnologia da informação para o governo de Taiwan, conseguindo acessar sistemas internos e contas de e-mail. O ataque foi descoberto em 2020 mas ocorria desde 2018.

– Ataques contra países asiáticos (2021): uma ameaça chinesa foi detectada realizando uma campanha de espionagem desde 2014 no Afeganistão, Índia, Cazaquistão, Quirguistão, Paquistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. O ataque comprometeu indústrias e sistemas governamentais e militares, nos setores de telecomunicações, aeroespacial e pesquisa.

Como foi observado, as ameaças cibernéticas se encaixam perfeitamente nas características dos conflitos da Zona Cinza, principalmente pela dificuldade de atribuição de responsabilidade e por não envolverem violência direta, facilitando assim que não sejam cruzados os limites que provocariam respostas militares e um eventual conflito armado. Também pode-se concluir que a China tem valorizado cada vez mais o ambiente cibernético e se organizado para aperfeiçoar suas capacidades cibernéticas, sejam para o emprego em tempo de paz como em tempo de guerra.



### 3.5 A Nova Rota da Seda chinesa como ferramenta da Zona Cinza

Conforme observado, no entendimento os conflitos na Zona Cinza, pressões econômicas e aliança políticas também podem ser empregadas como ferramentas para o atingimento de objetivos políticos e alterações no *status quo*. Nesse sentido, alguns estudos apontam que a NRS chinesa pode estar sendo utilizada como forma da China avançar sua influência sobre diversos Estados, gradualmente, não ostensivamente e sem cruzar limites claros, dificultando o reconhecimento de suas reais intenções. Porém, outros autores não identificam a NRS como uma ferramenta da Zona Cinza, e sim como uma forma legítima de busca de soluções para as aspirações de crescimento econômico da China. O estudo a seguir não visa concluir sobre o efetivo emprego da NRS como ferramenta na Zona Cinza, mas apenas apresentar a possibilidade de que ações de cunho econômico e político sejam aplicadas na Zona Cinza dos conflitos.

Segundo a publicação “Visões e Ações para a construção conjunta do Cinturão Econômico da Rota da Seda e da Rota da Seda Marítima do Século XXI”, expedida pelo governo chinês em 2015, a NRS, lançada em 2013 pelo presidente Xi Jinping, engloba estas duas iniciativas: uma terrestre, o Cinturão Econômico da Rota da Seda, e uma marítima, a Rota da Seda Marítima do Século XXI. A publicação expressa que a NRS visa defender o livre comércio mundial e a economia mundial aberta. Seu objetivo seria facilitar a integração de mercados, a alocação eficiente de recursos e o fluxo livre da economia, criando, de forma combinada, uma arquitetura de cooperação econômica regional que traga benefícios a todos seus participantes. A NRS ainda proporcionará a prosperidade econômica e a cooperação regional entre os Estados envolvidos, além de promover a paz e o desenvolvimento mundial. A iniciativa engloba os continentes da Ásia, Europa e África, conectando as economias da Ásia Oriental, de um lado, e da Europa, do outro, entre Estados com enorme potencial de desenvolvimento (CHINA, 2015).

Em seu discurso, na abertura do Fórum da NRS para Cooperação Internacional, o Presidente chinês Xi Jinping (2017) ressaltou que, desde sua criação em 2013, o projeto aprimorou a coordenação com políticas de outros Estados, estreitou laços no comércio, na área financeira e entre os povos dos países envolvidos. Segundo Xi Jinping, muitos Estados envolvidos no projeto atravessam crises, conflitos e desafios e a chave para a solução desses

problemas é o desenvolvimento. A NRS permitiria liberar o potencial de desenvolvimento de muitas regiões e apoiar a integração econômica dessas regiões, beneficiando a todos. Outro aspecto ressaltado é que a conectividade das infraestruturas envolvidas seria o fundamento para o desenvolvimento por meio da cooperação.

Apesar das intenções expressas nos discursos e documentos chineses, na análise de Peter Cai (2017) para o *think tank* australiano *Lowy Institute*, a NRS visa, primariamente, reforçar a liderança econômica chinesa por meio de um amplo programa de construções de infraestruturas em diversos Estados das regiões vizinhas à China e os principais fatores motivadores do programa são as preocupações econômicas da China. Porém, ele também admite que não existe dúvida de que, sob o foco de seus aspectos geopolíticos, a iniciativa visa auferir vantagens políticas para a China sobre seus vizinhos. Sob o enfoque econômico, Peter Cai ressalta que a NRS procura soluções para a crescente disparidade regional interna chinesa, que aumenta conforme o país se moderniza, e também como escape para o excedente de capacidade de produção. Conforme observado na FIG. 10, a porção terrestre da NRS procura conectar o interior subdesenvolvido da China com a Europa, através da Ásia Central. Enquanto a parcela marítima, visa interligar as províncias do sul da China com a região de economia crescente do sudeste asiático.

Apesar dos benefícios econômicos legítimos, segundo Lew *et al.* (2021), em relatório apresentado sobre os impactos da NRS para os EUA, a iniciativa chinesa é a principal ferramenta para sua busca pelo controle e influência mundiais e consolidará a China como o centro de gravidade político e econômico regional. O relatório atesta que a atual dimensão do projeto (estudado em 2021) extrapolou os corredores projetados originalmente e se tornou um projeto de alcance mundial, com mais de 139 países envolvidos, contando com a inclusão da América Latina como extensão da Rota da Seda Marítima do Século XXI. A abrangência do projeto também teria crescido, englobando iniciativas menos claras e ilimitadas geograficamente, como a Rota da Seda Digital, a Rota da Seda da Saúde e a Rota da Seda Verde. A NRS teria sido desenvolvida para alavancar uma série de interesses econômicos, políticos e geopolíticos chineses, enquanto preenche a necessidade de diversos países por fontes de energia confiáveis e melhores infraestruturas.

Por meio da NRS, a China conseguiria obter insumos mais baratos para sua indústria e estabelecer padrões técnicos que trariam vantagens para as companhias chinesas na competição por mercados destes setores. Além disso, ao se tornar uma credora de vulto

de diversos países do mundo em desenvolvimento, a China estaria aumentando sua capacidade de influência que, potencialmente, permitiria que ela exercesse pressão sobre esses Estados para que não venham a se opor a questões de importância estratégica para a China. A iniciativa também pode permitir que a capacidade de inteligência da China tenha alcance global e que ela passe a ter acesso a portos e instalações portuárias que possam ser utilizadas no futuro para favorecer a projeção de poder militar. Citando, como exemplo, o relatório apresenta o caso do Sri Lanka, que cedeu o controle de um de seus portos para uma companhia chinesa por 99 anos, por não ter conseguido pagar suas dívidas em um dos projetos da NRS (LEW *et al*, 2021).

A preocupação de que a NRS seja uma ferramenta para facilitar uma China hegemônica mundialmente é compartilhada por governos como da Índia, EUA e Japão. O Primeiro-Ministro da Índia, Narendra Modi, demonstrou receio de que a conectividade proporcionada pelo projeto chinês ameace a soberania de outros Estados. O secretário de Defesa norte-americano, Mark Esper, entende que a China poderá empregar sua influência, adquirida por intermédio dos investimentos internacionais, para forçar decisões dos Estados envolvidos. Já o Livro Branco da Defesa do Japão de 2019 alerta para o fato de que a NRS facilitará a expansão do ELPC para os oceanos Índico e Pacífico, além das costas da África e Europa (RUSSEL, BERGER, 2020).

Uma das principais preocupações está relacionada às ambições chinesas por portos ao redor do globo, seja para a compra, construção ou operação deles. Considerando a expansão e modernização da marinha chinesa, fica a questão se estes diversos portos, componentes da NRS e sob algum tipo de controle chinês, possam servir como futuras bases militares para apoiar a projeção de poder da China. Diversos portos da NRS possuem o potencial de garantir à China o controle de pontos críticos marítimos, a segurança de Linhas de Comunicação Marítimas (LCM) e expandir a capacidade de apoio às FA chinesas operando no exterior. A China nomeia esses portos de pontos fortes estratégicos e sua construção ao longo da Rota da Seda Marítima do Século XXI estaria prevista em planejamentos da Comissão Nacional para Desenvolvimento e Reforma (*National Development and Reform Commission*). Esses pontos fortes estratégicos se enquadrariam em um espectro de capacidade, que iria desde a capacidade de apoiar indiretamente o reabastecimento de navios da marinha chinesa no mar, empregando navios civis, até a capacidade efetiva de uma base logística militar, como a Base de Apoio Logístico de Djibouti (RUSSEL, BERGER, 2020).

Segundo Thorne e Spevack (2017), diversos especialistas chineses têm declarado a importância dos portos para a expansão militar chinesa. Esses especialistas atestam que o investimento em portos permitirá à China aumentar sua presença militar no Indo-Pacífico, o que seria essencial para evitar a contenção da China imposta por potências estrangeiras e para permitir o controle de LCM relevantes para a China. Portos comerciais podem contribuir para estas metas, alterando o ambiente operacional estratégico em favor da China. Outro aspecto seria a atuação da Marinha chinesa em operações no contexto de cooperação internacional, como é o caso das forças atuando a partir da Base em Djibouti. Segundo um Comodoro da Marinha chinesa, essa seria uma forma da China ter um pretexto para aumentar a presença de suas forças navais ao redor de LCM vitais, sem levantar o escrutínio internacional. Analistas chineses argumentam, ainda, que o investimento em portos comerciais no exterior são meios para atingir o fim de proteger os interesses da segurança nacional chinesa, garantindo o acesso a LCM vitais, evitando o “Dilema de Málaca”<sup>15</sup> e prevenindo a contenção de suas forças.

De acordo com um relatório do Departamento de Defesa norte-americano que avaliou as implicações da expansão chinesa para a Defesa dos EUA, o projeto da NRS intenciona gerar laços econômicos fortes com as nações envolvidas, moldando seus interesses de acordo com os chineses e impedindo confrontações ou críticas a respeito de assuntos sensíveis de interesse da China. Além disso, os investimentos em infraestrutura do projeto podem favorecer as ambições militares chinesas, caso a China solicite e consiga acesso a portos estrangeiros que possam abrigar o apoio logístico necessário para garantir a sustentação de suas forças navais, que venham a proteger seus interesses em áreas tão distantes quanto no Oceano Índico, Mar Mediterrâneo ou Oceano Atlântico. O relatório também alerta para a expansão do projeto inicial da NRS. Em 2017, líderes chineses anunciaram que o projeto inicial agora englobaria também outras regiões, como a América do Sul e o Ártico (EUA, 2018b).

Conforme observado, o projeto da NRS também se enquadra nas características principais do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza, pelo seu desenvolvimento no espectro

---

<sup>15</sup> Dilema de Malaca: O Estreito de Malaca se localiza entre a Ilha de Sumatra e a península de Malay e é a principal rota de comércio marítimo entre o Oceano Índico e o Oceano Pacífico. Por esta LCM passam 80% das importações de energia da China e a maioria do comércio entre China, Europa e África, o que o torna essencial para a segurança econômica chinesa. O termo foi criado em 2003 por Ho Jintao e se refere, basicamente, ao temor de que o Estreito de Málaca seja controlado por algum Estado que, conseqüentemente, controlaria a principal LCM de óleo e comércio para a China, controlando, portanto, indiretamente, a economia chinesa. (KRISHNAN, 2020).

da competição entre Estados (entre a cooperação e o conflito armado); pela possível meta de alterar o *status quo*, gradualmente, em favor de questões de segurança para a China; pode-se considerar, também, que a cada passo do projeto estaria se concretizando um *fait accompli*, por meio das dimensões econômica e política chinesas; explora a ambiguidade do projeto; e pode estar sendo empregado para gerar condições favoráveis para a China em um futuro cenário de conflito.

### **3.6 O emprego de forças militares chinesas na Zona Cinza dos conflitos**

Apesar de o conflito na Zona Cinza, por definição, se tratar de um fenômeno que evita o conflito armado, posicionando suas ações entre a paz e a guerra, o emprego de forças militares neste espaço também é uma das ferramentas que podem ser empregadas por diversos Estados, inclusive pela China.

Estudo de 2022 da *RAND Corporation* analisou as diversas ações empregadas pela China na Zona Cinza e concluiu que foram empregadas mais de 80 diferentes táticas, permeando os diversos instrumentos do poder nacional, contra Taiwan, Japão, Vietnã, Índia e Filipinas. O trabalho aponta que a China molda suas ações de acordo com seus adversários e tem aumentado suas opções ao longo do tempo, procurando exercer pressão em seus alvos em múltiplas dimensões e, principalmente desde a metade da década de 2010, contando com táticas militares. Nesse setor militar, a China tem contado basicamente com táticas nos ambientes aéreos e marítimos. Especialistas consideram três questões básicas para avaliar quais táticas são as mais problemáticas: a extensão que a tática prejudica os interesses do Estado; a dificuldade de se contrapor a essa tática; e quão amplamente a China emprega a tática. Dentro desses critérios, muitas das mais desafiadoras táticas chinesas empregam as forças militares chinesas (LIN *et al.*, 2022). A FIG. 11 representa o emprego das diferentes táticas empregadas pela China, nas quais se observa o emprego da ferramenta militar.

As táticas militares mais problemáticas empregadas pela China são (LIN *et al.*, 2022):

- Estabelecimento de bases de uso militar ou dual em territórios disputados.
- Deslocar forças militares e equipamentos próximo de áreas disputadas.
- Empregar forças navais, da Guarda Costeira ou milícias marítimas para importunar ou interromper atividades comerciais em territórios disputados.

– Executar exercícios militares conjuntos, de grande escala e com alta publicidade, ou realizar demonstrações de força próximo ou contra alvos específicos.

– Aprofundar as relações de cooperação militar ou estabelecer bases militares (ou potencialmente duas) em países vizinhos aos países alvos.

Um exemplo do emprego das forças militares chinesas na Zona Cinza dos conflitos ocorreu após a visita a Taiwan da Presidente da Câmara dos EUA, Nancy Pelosi (em dois de agosto de 2022). Em protesto à visita, a China desencadeou o maior exercício militar até então ao redor de Taiwan. Segundo Kristen Gunnes, essa foi uma demonstração de força chinesa, sem a intenção de desencadear um conflito armado. Cristina Garafola confirma que esse tipo de tática não é novidade e faz parte das ações chinesas na Zona Cinza em disputas de soberania e por territórios. Complementa, porém, que nesse caso o relevante é o nível de combinação simultânea entre a tática militar com outras relacionadas à Zona Cinza, como ataques cibernéticos, censura diplomática e sanções econômicas (DOMINGUEZ, 2022).

Layton (2022) apresenta quatro possíveis cenários futuros das ações chinesas na Zona Cinza, representados na FIG. 12. Os cenários apresentam desde uma China que “Joga pelas Regras” (cenário otimista), passando pela China “A qualquer custo” (mais agressiva, mas ainda sem o emprego de forças militares), a China “Forçando os Limites” (mais agressividade, com emprego crescente das forças militares e maiores chances de escalada para um conflito armado), até uma China “Faça o que foi determinado”<sup>16</sup> (cenário mais agressivo, nos limites da Zona Cinza). Principalmente nos cenários mais extremos na Zona Cinza pode-se observar o destaque que as forças militares podem passar a exercer.

Do exposto, conclui-se que as forças militares também podem ser empregadas como ferramentas na Zona Cinza dos conflitos, principalmente em ações de presença, exercícios militares, por meio de cooperações militares ou estabelecimento de bases próximas a áreas de interesse. Observa-se, também, que tal emprego, normalmente, encontra-se nos limites extremos da Zona Cinza pois indica maior agressividade e traz maiores chances de escalada para uma resposta armada.

Concluído o entendimento do fenômeno, no próximo capítulo serão estudados os reflexos que os conflitos na Zona Cinza podem trazer para futuras políticas e estratégias da MB.

---

<sup>16</sup> Designação dos cenários em tradução livre deste autor. Termos originais em inglês podem ser observados na FIG.10.

## **4 OS REFLEXOS DOS CONFLITOS NA ZONA CINZA PARA O FUTURO DA MARINHA DO BRASIL**

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, os Conflitos na Zona Cinza representam um desafio peculiar para os Estados atingidos por exigirem ações preventivas e reativas que não se encaixam na tradicional dicotomia da paz e da guerra, ou das ações diplomáticas e das ações militares. Nesse sentido, também é desafiador determinar qual o papel dos militares no enfrentamento às ameaças da Zona Cinza. Neste capítulo, serão analisadas sugestões propostas por diversos estudos sobre como se contrapor aos conflitos na Zona Cinza e, finalmente, deduzidos os possíveis reflexos de eventuais conflitos na Zona Cinza para políticas e estratégias futuras da MB, por meio da formulação de recomendações visando o preparo e o emprego da Força.

### **4.1 Abordagens internacionais contra os Conflitos na Zona Cinza**

Inicialmente, serão apresentadas as principais abordagens que centros de estudos, especialistas e governos internacionais sugerem para o enfrentamento aos desafios da Zona Cinza. Por se tratar de um fenômeno conceitualmente de nível estratégico e que emprega ferramentas de diversas áreas do poder nacional, antes de qualquer abordagem militar do problema é necessária também uma aproximação no nível governamental sobre como se contrapor às ameaças da Zona Cinza. Nesse sentido, as abordagens estudadas envolverão tanto ações no nível governamental, como ações diretamente relacionadas às forças militares do Estado. A seguir, serão abordados os principais aspectos observados nas diversas abordagens analisadas.

#### **4.1.1 Reconhecimento do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza e a necessidade do envolvimento dos níveis Político e Estratégico**

O primeiro passo para o enfrentamento aos conflitos da Zona Cinza é, obviamente, o reconhecimento de que esse fenômeno é relevante para os interesses do Estado e, no caso das forças militares, sua relação com os assuntos de defesa.

Em relatório publicado em 2019 pelo CSIS, seus autores argumentam que as respostas do governo norte-americano às ameaças da Zona Cinza necessitam de uma ampla reforma para se tornarem eficazes, ressaltando que uma das principais revisões está

relacionada à supervisão e ação no nível estratégico. O relatório ressalta a falta de uma política centralizada sobre a Zona Cinza por parte do governo, assim como a disseminação de metas para se contrapor às suas ameaças. O estudo, entretanto, alerta que o excesso de centralização pode gerar atrasos decisórios e inibir a inovação e iniciativa. Portanto, as centralizações no nível estratégico devem ser vistas mais como orientadoras e facilitadoras do que como limitadoras. Outros aspectos essenciais do papel do nível estratégico é a sincronização e integração de esforços de diversas áreas do governo, conectando diferentes programas, capacidades e recursos (HICKS, DALTON, 2019).

Em 2016, o *U.S. Army War College* publicou um estudo realizado por diversos pesquisadores com considerações sobre como o *Department of Defense* (DoD) norte-americano (equivalente ao Ministério da Defesa brasileiro) poderia se adaptar às novas ameaças representadas pela Zona Cinza. O estudo concluiu por uma série de “Descobertas” e “Recomendações” que representam princípios gerais para respostas perante a natureza do desafio da Zona Cinza. As conclusões do estudo foram divididas em dois níveis, um voltado para os níveis mais elevados do DoD (políticas e estratégias) e outro direcionado ao efetivo emprego das capacidades militares norte-americanas na Zona Cinza. O estudo enfatiza a necessidade de adaptação ao fenômeno dos conflitos da Zona Cinza e a importância de buscar a iniciativa das ações diante das ameaças híbridas deste contexto (FREIER *et al.*, 2016).

A seguir, serão apresentadas descobertas e respectiva recomendação, relacionadas à relevância do reconhecimento do fenômeno dos conflitos da Zona Cinza e da necessidade de atuação do nível estratégico para seu enfrentamento (FREIER *et al.*, 2016):

– Descoberta: Não existe percepção comum sobre as ameaças e desafios relacionados à Zona Cinza dos conflitos, nem a respeito de sua natureza, caráter ou possíveis danos associados. O estudo entende que as suposições e perspectivas adotadas pelo DoD não tem levado em conta a Zona Cinza dos conflitos, se alinhando de forma precária com a realidade dos fatos, prejudicando, assim, o desenvolvimento de estratégias e planos. Isso ocorreria porque o universo de ameaças “preferido” pelo DoD não abarcaria aquelas da Zona Cinza, logo, seus planos e estratégias seriam incompletos. Abordagens convencionais demais e a falta de planos de campanha estariam abrindo janelas de oportunidades para seus adversários na Zona Cinza.

– Descoberta: Existe uma relevante disparidade na percepção de risco entre os EUA (e seus parceiros) e seus adversários na Zona Cinza. De forma geral, os decisores norte-



americanos são percebidos como mais aversos aos riscos de escalada de crises e, portanto, adotam posturas mais conservadoras frente aos conflitos e competições na Zona Cinza. Essa característica tem levado à falta de ação, como se adiando os riscos relacionados às ações adversárias na Zona Cinza.

– Recomendação: Desenvolver uma percepção estratégica sobre as ameaças e perigos da Zona Cinza que seja comum, convincente e adaptável. Justamente por se tratar de um fenômeno entre os conceitos tradicionais de guerra e paz, são necessárias novas “lentes” para se contrapor aos conflitos na Zona Cinza. As técnicas adversárias empregadas na Zona Cinza buscam obscurecer suas intenções, métodos e designs usando a Zona Cinza, explorando, ainda, a aversão ao risco de seus oponentes.

O *Department of State* (DoS) norte-americano (equivalente ao Ministério das Relações Exteriores brasileiro) publicou em 2017, por meio de um comitê chamado *International Security Advisory Board*, um relatório com recomendações para o enfrentamento dos conflitos na Zona Cinza. Apesar de possuir um foco maior em ações de um corpo diplomático, o estudo possui recomendações que podem ser expandidas para outros setores. Dentre as principais recomendações está justamente a premência de se reconhecer o desafio dos conflitos na Zona Cinza. Segundo o relatório, as ações na Zona Cinza devem ser reconhecidas como o principal desafio que os EUA enfrentarão no futuro próximo e deve-se buscar entender melhor sua natureza e como enfrentá-la. O comitê ainda recomenda a tomada de decisões fundamentais no nível político e estratégico, por meio do estabelecimento de uma melhor estrutura organizacional e operacional para lidar com o desafio da Zona Cinza; pelo desenvolvimento de políticas e estratégias que guiem as respostas do Estado, determinando quando e como responder; definindo objetivos realistas e planos de ação proativos para alcançar estes objetivos; e construindo um entendimento local, regional e global, relevante para cada caso envolvendo a Zona Cinza. Além disso, os níveis políticos e estratégicos devem abordar as fontes latentes de problemas, pois, ao mesmo tempo em que o Estado deve dar atenção às operações contra as ameaças da Zona Cinza, deve também se preocupar em abordar as reais fontes das condições que tornam as táticas da Zona Cinza efetivas, por meio da promoção de oportunidades econômicas, justiça, direitos humanos, saúde pública, entre outras (EUA, 2017b).

Para o setor de Defesa, a importância do envolvimento do nível estratégico também se reflete na seletividade de seu emprego contra as ameaças híbridas. A Defesa deve

engajar contra as ameaças híbridas na Zona Cinza somente quando for estrategicamente importante, pois não seria possível para o setor de Defesa engajar contra toda atividade híbrida adversária na Zona Cinza (STARLING *et al.*, 2021).

#### 4.1.2 Emprego da Coerção e Dissuasão como principais estratégias contra ações de competidores na Zona Cinza

Reconhecido o fenômeno e compreendido que, por suas características, é essencial o envolvimento dos níveis políticos e estratégicos para seu enfrentamento, observa-se que boa parte dos estudos consideram a coerção e a dissuasão como estratégias básicas contra os conflitos na Zona Cinza.

Echevarria (2016), em seu estudo, propõe que as ameaças na Zona Cinza nada mais são que ações coercitivas e dissuasórias e, portanto, devem ser combatidas valendo-se de operações e campanhas desenhadas a partir de uma combinação fluída de Coerção e Dissuasão<sup>17</sup>. Como exemplos de ações militares de coerção ou dissuasão em situações de paz, ele cita a mobilização de forças, treinamentos próximos de fronteiras, sobrevoos, transferência de armamentos e compartilhamento de inteligência entre aliados e parceiros. A principal finalidade é estabelecer credibilidade e determinação na percepção de seu oponente. O autor ressalta que o emprego da Coerção e da Dissuasão como complementares contra as ações na Zona Cinza requer o entendimento de que a diplomacia e a guerra fazem parte de um espectro contínuo, e não como bifurcações e atividades de distintas áreas de responsabilidade como a política e a militar. Em sua proposta, as linhas de esforço das ações coercitivas e dissuasórias se dividem em diplomáticas, informacionais, econômicas e militares, envolvendo diversos elementos do poder nacional. Apesar do esforço militar não ser o único nem central, ele é, por diversas vezes, o principal, pois o esforço militar apoia os demais. A FIG. 13 representa sua proposta com as linhas de esforços e exemplos de ações de coerção e dissuasão na Zona Cinza e durante os conflitos armados (considerando que a Zona Cinza está representada pelas ações de Coerção e Dissuasão).

Na proposta, observa-se ainda o emprego do termo Posicionamento (*Positioning*, no original em inglês), que representa, efetivamente, atingir uma posição de vantagem para facilitar o atingimento do que se quer conseguir como um todo. Esse Posicionamento ocorre

---

<sup>17</sup> De forma ampla, Coerção significa compelir alguém a fazer algo, enquanto dissuasão implica em convencer alguém a optar por não fazer algo (ECHEVARRIA, 2016, p.32).

tanto nas dimensões físicas e geográficas como nos aspectos culturais e psicológicos. Em resumo, a estratégia proposta é atingir as vantagens nas diversas áreas – diplomática, informacional, militar e econômica – de forma a tornar cada vez mais provável que o Estado alcance o que deseja. O autor ainda ressalta que o Posicionamento na fase pré-guerra (ou na Zona Cinza) é decisivo no caso de um prosseguimento para o conflito armado, logo, deve ter uma atenção especial dos estrategistas e planejadores militares (ECHEVARRIA, 2016).

Concluindo, Echevarria considera que analisar os Conflitos da Zona Cinza como formas de coerção e dissuasão facilita a diminuição do seu obscurecimento e a neutralização de sua ambiguidade, permitindo, também, que planejadores e estrategistas desenvolvam opções para aplicação de pressão nas mais numerosas dimensões possíveis, pelo tempo que for necessário para se atingir os efeitos desejados e as metas políticas (ECHEVARRIA, 2016).

Monaghan (2022) corrobora a importância da dissuasão no combate às ameaças híbridas da Zona Cinza. Em estudo sobre Ameaças Híbridas, publicado pelo *think tank* HybridCoE, ele defende que a dissuasão (*deterrence*, no original em inglês) pode ser uma ferramenta a ser empregada contra as Ameaças Híbridas na Zona Cinza. Porém, em sua proposta, é necessária uma adaptação nas características tradicionais da dissuasão.

O estudo argumenta que a dissuasão possui três pilares que sustentam sua eficiência: a Capacidade, a Credibilidade e a Comunicação. A capacidade é a habilidade ou capacidade técnica de implementar as medidas necessárias; a Credibilidade está relacionada à efetiva vontade de implementar as medidas de dissuasão; e a Comunicação representa o entendimento e percepção, de ambos os atores, sobre as avaliações dos custos e benefícios envolvidos. As falhas e as virtudes da dissuasão podem ser consideradas responsáveis pelo incremento das Ameaças Híbridas (e dos conflitos na Zona Cinza). Ao serem eficientes, as dissuasões aplicadas contra certos Estados impediram que estes escalassem suas ações para conflitos armados, ao mesmo tempo, ao falharem, essas mesmas estratégias dissuasórias permitiram que estes Estados adversários executassem ações agressivas no espectro entre a paz e o conflito armado. Por esse motivo, Monaghan propõe uma série de sugestões para fortalecer os pilares da dissuasão em sua aplicação específica contra as Ameaças Híbridas na Zona Cinza dos conflitos. A relação a seguir resume as principais sugestões apresentadas (MONAGHAN, 2022):

– Empregar a dissuasão pela negação por meio do aprimoramento da resiliência contra ameaças híbridas. A dissuasão pela negação visa restringir a capacidade do adversário

de atingir seus objetivos. A resiliência é entendida aqui como a capacidade de resistir e se recuperar de um ataque híbrido<sup>18</sup>. A intenção é demonstrar que o benefício da ação híbrida será mínimo, em virtude da capacidade de recuperação em relação ao mesmo.

– Empregar a Dissuasão pela punição, indo além da resiliência. Mudar o comportamento de um adversário por meio de uma ameaça crível de punição. A proposta do autor é encontrar o equilíbrio entre a dissuasão pela negação e a dissuasão pela punição, de acordo com o contexto e o ator. Dentro desse conceito também está a necessidade de diversificar as alternativas de punição, buscando explorar vulnerabilidades no adversário que lhe sejam relevantes. É relevante que essas medidas punitivas sejam planejadas e divulgadas com antecedência.

– Empregar a Dissuasão restritiva. Neste conceito, a dissuasão visa restringir, e não impedir, ameaças híbridas de baixo impacto, buscando reduzir a efetividade, frequência e severidade das ameaças. Cabe observar que a classificação do que seriam ameaças híbridas de baixo impacto depende do estabelecimento de limites em relação ao tipo e ao impacto da ameaça. O ponto aqui é definir quais ações podem ser toleradas e não precisam ser necessariamente evitadas, como, por exemplo, algumas interferências cibernéticas ou ações de desinformação.

– Aplicar a Dissuasão absoluta, evitando completamente a ocorrência da ameaça. Diferente das dissuasões por negação ou punição, a dissuasão absoluta não visa mitigar ou restringir certas ameaças híbridas, mas impedir totalmente sua ocorrência. O Artigo 5º da OTAN, que garante a defesa coletiva contra um ataque contra qualquer aliado, é uma forma de dissuasão absoluta. Porém, é relevante observar que a natureza ambígua e gradual das ameaças híbridas na Zona Cinza torna a aplicação da dissuasão absoluta um desafio.

– Empregar a Dissuasão cumulativa. A abordagem cumulativa de dissuasão engloba a dissuasão imediata de pequenos incrementos nas ameaças híbridas (*faits accomplis*) e o estabelecimento de limites críticos claros para evitar o efeito acumulativo do gradualismo de certas ações híbridas. Boas práticas indicam que o ideal é uma relação clara entre o tipo de ameaça híbrida e a resposta dissuasória a ser empregada.

– Aplicar a Dissuasão pelo incentivo. Nesta forma, a dissuasão é alcançada por

---

<sup>18</sup> De forma mais ampla, Resiliência, conforme definição da Organização do Tratado do Atlântico Norte, é a capacidade da sociedade de resistir e se recuperar de choques como desastres naturais, falhas em infraestruturas críticas ou ataques híbridos ou armados e combina tanto o preparo da sociedade civil como a capacidade militar para tanto (OTAN, 2022).

meio de incentivos positivos a certos comportamentos de um competidor. Uma forma de emprego dos incentivos é comprometer metas de curto prazo em troca de estabilidade em longo prazo. Para a efetividade dessa estratégia, é necessário o pleno conhecimento das reais ambições do adversário.

Por fim, Monaghan (2022) alerta que é necessário reconhecer que a dissuasão, assim como qualquer estratégia, possui seus limites. Algumas ameaças híbridas da Zona Cinza simplesmente não podem ser dissuadidas, seja porque são muito numerosas ou de baixa percepção ou impacto, seja porque o perpetuador está firmemente comprometido, ou porque a dissuasão simplesmente já falhou.

No quesito dissuasão, apesar de a mesma envolver diversas ferramentas do poder do Estado, o poder das forças militares e das cooperações internacionais em defesa são vitais para a credibilidade da dissuasão, assim como é relevante a contribuição dos militares para a resiliência interna do Estado (MONAGHAN, 2019).

O CSIS, dos EUA, publicou em 2017 um estudo sobre as principais ações que os EUA e seus parceiros asiáticos poderiam adotar para se contrapor, especificamente, contra as ações na Zona Cinza que a China desenvolve no Mares do Sul e do Leste da China. De forma geral, o estudo analisa diversas ações coercitivas da China na região e conclui que os EUA e os Estados asiáticos envolvidos falharam em deter as ações chinesas e propõe, então, uma revisão de como estes Estados devem aplicar a dissuasão como ferramenta estratégica. O relatório atesta que em muitos incidentes, os EUA foram surpreendidos pela crise e, depois, tentaram distendê-la, o que torna a solução muito mais difícil, pois deve-se compelir o adversário a reverter um *status quo* que ele já atingiu. A grande sugestão, nesse ponto, é que o Estado deve manter o *status quo* existente por intermédio da dissuasão, moldando o comportamento de seu competidor antes da ocorrência de qualquer incidente. O estudo indica que aqui reside uma grande mudança de paradigma para as lideranças dos EUA, pois implica em alterar uma postura de resposta a crises para uma postura de dissuasão de crises. Para tanto, o Estado deve identificar quais são seus interesses de grande importância e que merecem a aceitação de elevados riscos para a manutenção do *status quo*, mesmo que diante de uma ação adversária que, a princípio, não implicaria em uma resposta robusta. Tomar essas decisões de forma antecipada é essencial para moldar o comportamento de um adversário (GREEN et al., 2017).

Ao final do estudo do CSIS, Green *et al.* (2017) conclui que uma das principais lições

aprendidas é a necessidade de o Estado moldar suas estratégias dissuasórias. Para se alcançar eficiência na dissuasão contra ação na Zona Cinza, as estratégias devem ser moldadas para cada tipo de ação coercitiva sendo empreendida pelo adversário, a finalidade é adaptar a dissuasão a cada tipo de desafio. No caso específico das ações marítimas chinesas, o trabalho levantou quatro tipos de ações coercitivas na Zona Cinza e as respectivas estratégias de dissuasão:

– Contestação de normas e regulamentos: neste caso, ao contestar normas e regulamentos já existentes, o adversário pretende alterá-los a seu favor. Normalmente, essas contestações são feitas por meio de testes controlados, para se obter informações sobre o grau de comprometimento de um Estado adversário para defender a regra em questão, sem necessariamente a intenção de escalada da crise. Dessa forma, quando um adversário procurar contestar normas e regulamentos utilizando a coerção, o Estado deve demonstrar, de forma clara, seu comprometimento e determinação em escalar a crise, se necessário.

– Exploração de normas e regulamentos: aqui, o adversário procura empregar as normas e regulamentos existentes a seu favor, buscando uma mudança do *status quo*. Com a finalidade de alterar o comportamento de um adversário, sem desencadear uma escalada de crise, um Estado pode usar de ultimatos (ameaças verbais), tentando se respaldar em normas e regulamentos que até então não estavam sendo aplicadas em uma disputa específica. O ultimato só será bem-sucedido se o oponente efetivamente alterar seu comportamento. Portanto, ao se deparar com ações na Zona Cinza de um adversário empregando ultimatos para a exploração de normas e regulamentos ao seu favor, o Estado deve deixar claro seu compromisso em manter suas ações e sua determinação de responder firmemente caso o adversário resolva impor as condições do ultimato a força.

– Exploração do controle físico: nesta situação, o adversário procura explorar os benefícios de áreas nas quais ele já conseguiu o controle (muitas vezes, por meio de *faits accomplis*). A finalidade não é mudar o comportamento de outros Estados, mas evitar qualquer tipo de resposta ao seu controle. A única resposta a esse tipo de coerção é compelir o adversário a cessar suas ações, o que é mais difícil que a dissuasão para se evitar um comportamento e envolve maiores riscos de escalada da crise. Portanto, primeiramente, um Estado não deve ameaçar compelir um adversário a alterar seu comportamento se não estiver disposto a cumprir suas promessas. Em segundo lugar, para deter futuras ações que explorem o controle físico de áreas de interesse, o Estado deve adotar ações mais arriscadas do que

seus interesses imediatos parecem justificar, entendendo as possibilidades de escalada de crise que podem advir dessas ações.

– **Contestação do controle físico:** engloba as situações em que um adversário procura contestar o controle físico já existente, por parte de outro Estado, sobre uma área de interesse. Esta é a coerção com maior probabilidade de escalada pois, na maioria das vezes, envolve a violação direta de limites já estabelecidos. Novamente, a principal abordagem é deixar claro que o Estado vai responder com firmeza e sinalizar quais as potenciais respostas poderão ser aplicadas contra seu adversário.

Braw (2022), em seu livro sobre os dilemas da defesa contra as agressões na Zona Cinza, alerta para a necessidade de a dissuasão pela punição cumprir certos requisitos a fim de se tornar efetiva:

– A resposta comunicada em retaliação à agressão deve ser proporcional. Caso contrário, perderá credibilidade, pois o agressor saberá que o Estado agredido provavelmente não empregará a retaliação comunicada. Segundo a autora, esse é o motivo de a dissuasão nuclear não ser efetiva contra os conflitos na Zona Cinza.

– Ao mesmo tempo, a resposta também deve ser forte o suficiente para que o adversário não considere que suas perdas (ou seus custos) serão aceitáveis, o que pode gerar nova resposta do agressor e, conseqüentemente, uma escalada na crise.

– Os Estados alvo de agressões na Zona Cinza devem empregar forças militares na punição somente quando houver perdas de vidas. O emprego da força militar contra ameaças que não incorram em risco de vidas pode gerar escalada na crise e prejuízos à vantagem moral das democracias liberais.

– As respostas e sinais contra as agressões na Zona Cinza devem estar dentro dos limites morais e éticos das democracias e respeitando as normas e leis internacionais.

No tocante ao emprego de retaliações mais agressivas, cuja forma mais extrema é a utilização de forças militares, é importante que esta possibilidade não seja descartada. Uma agressão que justifique uma resposta militar, como citado acima, é a que arrisque perdas de vidas, que pode ocorrer, por exemplo, como consequência de um ataque cibernético em infraestruturas críticas. Outra situação cuja dissuasão pode ser feita pela ameaça de uma ação militar é a violação permanente da soberania do Estado, como, por exemplo, a alteração de fronteiras (ou a construção das ilhas artificiais pela China) (BRAW, 2022).

No tocante ao emprego da dissuasão, Morris (2019) propõe uma concepção

estratégica abrangente estruturada em quatro fases contra as ameaças da Zona Cinza (FIG. 14). Inicialmente, sugere uma abordagem de todo o governo para moldar o ambiente estratégico. Em segundo lugar, propõe que o Estado identifique formas agressivas de táticas de zona cinza para dissuadir por meio de ameaças explícitas e confiáveis de respostas militares ou não. A terceira fase procura dissuadir uma gama ampla de atividades moderadas da zona cinza, ao longo do tempo. Por último, propõe a mitigação de ameaças persistentes, desenvolvendo uma capacidade de resiliência e respostas competitivas.

Em seu livro, Braw (2022) ainda cita a utilidade da estratégia dissuasória que ela chama de engajamento permanente na Zona Cinza. Em suma, em vez de sinalizar retaliações somente contra agressões de vulto, a intenção aqui é comunicar que mesmo pequenas infrações serão respondidas com retaliações limitadas. Esse tipo de estratégia pode evitar crises ainda em suas origens.

Outra lição dos estudos de Green *et al.* (2017) relacionadas ao emprego da dissuasão é a inevitabilidade de se aceitar riscos calculados. Deter ações na Zona Cinza implica em aceitação de certos riscos por parte do Estado. Portanto, as lideranças devem demonstrar a possibilidade de escalar certas crises, seja vertical ou horizontalmente. A escalada vertical é, normalmente, a mais crível, pois está relacionada diretamente à situação em questão. Porém, a escalada horizontal pode favorecer o Estado sendo vítima das ações na Zona Cinza pois permite direcionar a escalada para domínios nos quais possui maiores vantagens. Portanto, estudos indicam que a ameaça de escalada vertical deve ser a primeira opção contra ações na Zona Cinza, enquanto as alternativas de escalada horizontal devem ser empregadas quando as verticais não surtirem os efeitos desejados.

#### 4.1.3 Relevância da proatividade, do planejamento e da integração de esforços

Em 2019, o CSIS, *think tank* norte-americano, realizou um estudo com apoio de diversos pesquisadores com o propósito de apresentar sugestões ao governo dos EUA sobre como se contrapor às ameaças da Zona Cinza. Uma das conclusões do estudo foi que as respostas norte-americanas às ações adversas na Zona Cinza, em sua maioria, eram reativas e improvisadas, além disso, demonstravam pouco, ou nenhuma, integração entre as diversas ferramentas do poder do Estado. Essa análise destaca quatro áreas nas quais seriam necessários aperfeiçoamentos (HICKS, HUNT, 2019):

- Indicadores e Alertas: os indicadores atuais não servem para alertar os decisores



sobre ações sendo executadas na Zona Cinza. Se comparados com indicadores de segurança e alertas contra ações tradicionais, os relacionados à Zona Cinza são muito mais numerosos e de difícil detecção, além de ocultarem mais facilmente as intenções por trás das ações sendo detectadas.

– Qualidade e velocidade do processo decisório: mesmo quando indicadores e alertas funcionam e ações na Zona Cinza são identificadas, o Estado nem sempre responde à ameaça ou responde de forma lenta e ineficaz. É relevante observar que as ações na Zona Cinza quando analisadas de forma isolada, muitas vezes, não se apresentam como uma ameaça suficiente para exigir respostas mais severas. Além disso, a dificuldade de provar a origem de muitas ações tornam as respostas ainda mais lentas.

– Colaboração entre o Estado e o setor privado: muitas capacidades para competir na Zona Cinza não pertencem ao Estado, mas sim ao setor privado. Ferramentas econômicas, formas de persuasão de outras culturas, ações no campo das informações, entre outras, geralmente se encontram também no setor privado da sociedade. A falta de capacidade de reunir e obter apoio da mídia, de investidores e da própria sociedade para atuarem como aliados contra certos competidores prejudica as respostas contra ações na Zona Cinza.

– Mentalidade de Campanha: ações reativas e improvisadas não são eficazes contra ameaças na Zona Cinza, é necessário um planejamento de campanha para se competir na Zona Cinza. Um plano de campanha contra ameaças na Zona Cinza deve avaliar as capacidades e limitações do Estado e de seus competidores e, principalmente, indicar um conjunto de ações advindas de todas as ferramentas do poder do nacional para deter, competir e responder na Zona Cinza.

Michael Mazarr (2015), em trabalho publicado pelo *Strategic Studies Institute* e pelo *United States Army War College*, alerta que a prioridade para o enfrentamento às ameaças da Zona Cinza deve ser a integração de diversas e amplas possibilidades de ações em conceitos operacionais coerentes, ações estas que iriam desde ações de longo prazo envolvendo outras instituições até respostas imediatas no local de ocorrência das divergências. Ao concluir seu estudo, Mazarr afirma que o mais importante requisito é o entendimento que os Conflitos na Zona Cinza são uma categoria distinta de ações do Estado. Ao final de seu trabalho ele apresenta uma série de recomendações de caráter geopolítico, dentre as quais destacam-se:

– Estabelecer uma trajetória de longo prazo (colocar o tempo a seu favor): é

fundamental que se estabeleçam condições para que, no longo prazo, tendências nos campos sociais, políticos e econômicos favoreçam o Estado sendo alvo das táticas da Zona Cinza. As estratégias da Zona Cinza miram, justamente, as vulnerabilidades dessas áreas, logo, a resiliência contra estas estratégias depende da mitigação destas vulnerabilidades. Essa abordagem é válida tanto para o campo interno quanto externo de um Estado.

– Fortalecer instituições e normas para controlar as táticas revisionistas: a intenção é desenvolver ou aprimorar normas e instituições especificamente elaboradas para reduzir o impacto ou o potencial das ferramentas e ameaças da Zona Cinza. Dentre as possibilidades estão o desenvolvimento de mecanismos de gerenciamento de crises e de transparência, por meio, por exemplo, da expansão dos contatos entre forças militares e do compartilhamento de informações e de inteligência. Nesse sentido, para o desenvolvimento da confiança mútua entre aliados e parceiros é essencial o investimento nas relações interpessoais entre as lideranças envolvidas. Outra possibilidade, em virtude de sua relevância como ameaça híbrida, é a elaboração de normas ou convenções que limitem as ações cibernéticas na Zona Cinza dos conflitos.

Estudo publicado em 2021 pela *RAND Corporation* analisou três casos de agressões na Zona Cinza (China, Rússia e Coreia do Norte) para propor sugestões ao Exército norte-americano sobre como atuar neste espaço entre a paz e o conflito armado. Uma das principais implicações foi a necessidade de integração dos diversos instrumentos do poder. O estudo considerou que esta integração é fator primordial na dissuasão contra ações na Zona Cinza, logo, deve-se buscar a interação com outras agências e setores do governo envolvidos, valendo-se de Oficiais de Ligação ou com o estabelecimento de centros integrados (MAZARR et al., 2021).

Ressaltando a importância do conceito do Contínuo da Competição (apresentado no capítulo 2), o *think tank Atlantic Counsel* publicou uma proposta com diversas sugestões para uma nova Estratégia Nacional de Defesa dos EUA, na qual ele reforça, dentre outros aspectos, a necessidade dos EUA participarem ativamente, desde já, na competição na Zona Cinza dos conflitos. Especificamente sobre a área da Defesa, o estudo foca na necessidade de moldar o ambiente informacional e competir no espaço cibernético (STARLING et al., 2021).

Apesar de focado em Defesa, o documento reconhece que as ações no Contínuo da Competição (inclusive na Zona Cinza) devem envolver diversas áreas governamentais, como a militar, informacional, diplomática, financeira, inteligência, legal e de

desenvolvimento. De forma ampla, as principais sugestões nessas áreas são (STARLING *et al.*, 2021):

- Diplomática: reforçar alianças existentes e desenvolver novas alianças e parceiras.

- Informacional, Inteligência e Legal: desenvolver e aplicar normas internacionais para o ciberespaço; desenvolver uma campanha comunicação estratégica governamental única e coerente; empregar a comunicação estratégica para fortalecer os demais instrumentos do poder nacional; coordenar respostas governamentais únicas e rápidas contra ações de desinformação; expandir acordos para compartilhamento de informações e de inteligência; e empregar a informação como uma “arma” para “nomear e envergonhar” (*Name and Shame*, no original em inglês) atores adversários no cenário internacional.

- Econômico, Financeiro e de Desenvolvimento: expandir investimentos internacionais como alternativa à iniciativa chinesa do *Belt and Road*; e diversificar as cadeias de suprimentos.

Nas orientações voltadas para a Defesa, o estudo de Starling *et al.* (2021) sugere algumas Linhas de Esforço a serem adotadas para uma nova estratégia nacional norte-americana, que permeiam todas as fases do Contínuo da Competição, desde a Cooperação, até o Conflito Armado, passando pela Competição na Zona Cinza. A primeira Linha de Esforço sugere “Orientar o Departamento (de Defesa) a Competir na Zona Cinza”<sup>19</sup> (tradução nossa, p. 34). Essa Linha de Esforço reforça a necessidade de uma maior e mais bem definida participação dos militares, e que o DoD também apoie outros setores e agências, nas diversas áreas que agora passam a exigir maior competição por parte do Estado. Nesse sentido, propõe que o Departamento de Defesa norte-americano seja mais ativo na Zona Cinza, por meio da execução de ações híbridas ofensivas e defensivas, desde que dentro dos limites dos valores do Estado, incluindo ações nos ambientes cibernético e informacional e ações em apoio a esforços interagências.

O estudo recomenda que as atividades militares em ações híbridas devem reforçar outras ferramentas do Estado como as diplomáticas, informacionais e econômicas. Os esforços da Defesa devem ser conduzidos de forma a complementar os de outras agências, sendo centralizados pelo governo para garantir coerência no seu gerenciamento. Além disso,

---

<sup>19</sup> No original em inglês: *Orient the Department to Compete in the Gray Zone*.

a Defesa deve empregar a Dissuasão convencional por meio de ações híbridas. O Estado deve engajar de forma proativa e moldar a Zona Cinza a seu favor, por meio do investimento em competências híbridas, enquanto desenvolve suas capacidades convencionais para um eventual conflito armado. Em suma, deve utilizar a Zona Cinza proativamente para moldar o ambiente a seu favor caso tenha que atuar em um conflito armado. Reforçando a necessidade de proatividade no combate às ameaças na Zona Cinza, Starling alerta o Estado deve ser ativo, mas deve se manter nos limites estabelecidos por seus valores e leis, principalmente ao moldar o ambiente informacional para se contrapor a falsas narrativas (STARLING *et al.*, 2021).

Freier *et al.* (2016), em estudo publicado pelo *U.S. Army War College*, reforça, igualmente, a necessidade de maior atenção no planejamento e proatividade nos conflitos na Zona Cinza. Seu estudo alega que não existe uma grande estratégia nem uma orientação de campanha para guiar os esforços contra as ameaças da Zona Cinza. As respostas norte-americanas têm sido, em sua maioria, reativas, respondendo a cada provocação ou incidente como se fosse o primeiro ou o último. Essas respostas tardias (ou até inexistentes) contra ações na Zona Cinza são consequência da falta de uma orientação no nível estratégico. O estudo também entende que a falta de sigilo das estratégias nacionais de defesa prejudica o enfrentamento das ameaças da Zona Cinza, pois, por serem ostensivas, terminam por não oferecerem orientações com clareza e precisão das suas prioridades, do equilíbrio entre meios, fins e recursos, ou sobre a avaliação de riscos contra as ameaças da Zona Cinza. A partir destas constatações, o trabalho recomenda que o DoD norte-americano deve liderar o desenvolvimento de abordagens estratégicas sigilosas e efetivas contra as ameaças da Zona Cinza. Apesar de as respostas aos conflitos da Zona Cinza exigirem uma abordagem ampla de diversos setores do governo, o DoD não deve aguardar uma iniciativa no nível nacional antes de concluir sobre suas próprias opções de enfrentamento do fenômeno. Deve, ainda, aproveitar suas capacidades diferenciadas de desenvolvimento de estratégias e de planejamentos estratégicos para elaborar respostas proativas contra seus competidores na Zona Cinza.

O DoS dos EUA publicou um relatório que também recomenda atenção ao planejamento e integração de esforços no enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza. Segundo esse, o Estado necessita aprimorar organização e planejamento: adotar uma abordagem do governo como um todo, englobando uma gama completa de agências, com uma entidade responsável por um planejamento geral e coordenação central. O governo deve

formalizar estruturas, procedimentos e operações para que, em vez de improvisar suas respostas às ameaças da Zona Cinza, possa contar com uma estrutura que ofereça respostas rápidas, coordenadas e duradouras (EUA, 2017b).

#### 4.1.4 Valorização da Inteligência e Consciência Situacional adaptadas aos conflitos na Zona Cinza

Segundo Hicks e Dalton (2019), aperfeiçoar as respostas na Zona Cinza passam, inevitavelmente, por reconhecer campanhas competitivas a partir de pequenos sinais, avaliando a intenção e capacidade do competidor, o impacto de suas ações e porque a dinâmica das ações adversárias é relevante para os interesses do Estado. Identificar e avaliar a real natureza das ações na Zona Cinza são tarefa primordial da Inteligência do Estado. Por serem de longa duração em sua natureza, o reconhecimento das ameaças na Zona Cinza requer uma visão ampla, por um longo período e permeando diversas regiões e áreas de interesse.

A atribuição da ameaça é outro desafio da análise de inteligência. A certeza da atribuição muitas vezes não é possível, sendo necessário aceitar limites abaixo da certeza no caso das ameaças na Zona Cinza. Diretamente relacionado aos desafios de temporalidade e de atribuição das ameaças, identificar as intenções dos adversários é outra dificuldade que deve ser aperfeiçoada pelas agências de inteligência. Para a comunidade de inteligência de um Estado superar os desafios citados é necessário incrementar as capacidades de visualização de dados, de fusão de dados de múltiplas fontes e de realizar uma análise em um ambiente de grandes incertezas. Assim como as ameaças na Zona Cinza, os processos de inteligência devem ser dinâmicos, adaptáveis, flexíveis e devem fazer uso constante de lições aprendidas para atingir seus objetivos (HICKS, DALTON, 2019).

Mazarr *et al.* (2021) também alerta que a conscientização contra as ameaças na Zona Cinza é crítica para uma resposta eficaz, o que eleva a importância da inteligência, vigilância e do reconhecimento para detectar e antecipar potenciais agressões na Zona Cinza dos conflitos.

As forças militares, especificamente, para se aperfeiçoarem no enfrentamento às ameaças da Zona Cinza, devem procurar desenvolver uma consciência situacional, compartilhada com outras agências e aliados/parceiros, relacionada a ameaças híbridas na Zona Cinza. Construir uma inteligência compartilhada das ameaças híbridas é essencial para

compreender, gerenciar e responder aos ataques na Zona Cinza (STARLING *et al.*, 2021).

Segundo estudo publicado pelo DoS norte-americano, a preparação e o apoio às ações defensivas contra ameaças da Zona Cinza devem ser prioridades para as agências de Inteligência. Nesse sentido, é fundamental o entendimento das condições sociais, políticas e econômicas que gerem vulnerabilidades às ameaças da Zona Cinza (EUA, 2017b).

#### 4.1.5 Necessidade do estabelecimento de limites claros e respostas definidas contra ameaças híbridas na Zona Cinza

No seu estudo que apresentou recomendações para o DoD dos EUA, Starling *et al.* (2021) aponta que, especificamente para as forças militares, o estabelecimento de limites e respostas é essencial, pois para a maioria dos componentes do setor de Defesa operar na Zona Cinza é uma novidade. Portanto, ele conclui que o setor de Defesa deve desenvolver e publicar um “catálogo” descritivo das atividades que podem ser utilizadas na Zona Cinza. De forma ideal, esse documento deve ser parcela de um mais amplo envolvendo as demais áreas do governo. A Defesa deve criar uma proposta de gerenciamento de crises híbridas, a qual descreva como mensurar as atividades adversárias no Contínuo da Competição e quais respostas devem ser empregadas contra cada ação híbrida.

Freier *et al.* (2016) também cita em seu estudo que é necessário desenvolver um “catálogo” de planos e conceitos moldados, mas adaptáveis, para condições específicas de cada tipo de ameaça na Zona Cinza. O DoS norte-americano, na mesma linha, recomenda que deva ser estabelecido, pelo Estado, um inventário de ferramentas e meios, dos mais diversos setores do governo, do setor privado, nacionais e de Estados parceiros, que possam ser empregados contra as ameaças da Zona Cinza, e que sejam de pleno conhecimento das autoridades dos diversos setores envolvidos (EUA, 2017b).

No tocando a estabelecer limites claros, Mazarr *et al.* (2021), também reforça que é essencial que o Estado divulgue declarações claras e explícitas, compartilhadas com aliados e parceiros, sobre quais ações provocarão uma resposta. Em trabalho anterior, Mazarr (2015) recomendava punir ações específicas e disseminar limites efetivos aos oponentes e competidores da Zona Cinza. Segundo seu estudo, pesquisas indicariam a necessidade de repostas pontuais para punir ações demasiado agressivas e a importância de disseminar limites claros relacionados aos interesses vitais do Estado. A ideia central é criar mecanismos que gerem uma dinâmica de alto custo para cada ato dos agressores na Zona Cinza, tornando

assim suas ferramentas híbridas limitadas, deixando claro aos agressores que eles pagarão um preço específico para cada ato (ou cada *fait accompli*) e que existem limites claros que desencadearão respostas ainda mais agressivas. A intenção também é tornar as respostas igualmente graduais, assim como são as ações agressivas na Zona Cinza. Porém, para se obter o apoio político para ações contra “pequenos” atos de agressão é necessária construção gradual de uma imagem negativa do agressor, deixando claro a irresponsabilidade de seus atos e a violação das normas internacionais (quando for o caso).

Em seu estudo sobre Guerra Híbrida para o projeto MCDC, Monaghan *et al.* (2019) apresenta uma visão um pouco mais cautelosa sobre estabelecer e comunicar limites claros<sup>20</sup>. O trabalho também recomenda o estabelecimento de limites claros e realistas, mas, sugere um equilíbrio entre comunicar claramente esses limites e manter uma ambiguidade construtiva. Da mesma forma que a comunicação de limites claros pode evitar erros de cálculo por parte dos adversários (e evitar escaladas de crise não intencionais), o conhecimento dos limites pode encorajar os competidores da Zona Cinza a empregar agressões logo abaixo dos mesmos. Aqui o autor ressalta a importância de uma comunicação estratégica que entenda a audiência, compreenda e explore o ambiente informacional e integre palavras e ações das diversas áreas governamentais.

#### 4.1.6 Especificidades do emprego, capacidades e treinamentos das Forças Armadas quando atuando na Zona Cinza dos conflitos

Por se tratar de fenômeno distinto, exigindo ações específicas do Estado, é essencial o desenvolvimento de forças, sistemas, tecnologias, conceitos e doutrinas voltadas para os Conflitos na Zona Cinza, em suma, é necessário desenvolver capacidades especificamente voltadas para o enfrentamento das ameaças da Zona Cinza. As evidências mostram que as campanhas mais eficientes contra as ameaças da Zona Cinza são aquelas holísticas, que integram diversas abordagens que somatizam os efeitos de diferentes ferramentas do poder. A prevalência de uma área de atuação sobre a outra é menos importante do que possuir capacidades básicas em diversas áreas que se apoiem mutuamente. Os Conflitos na Zona Cinza tipicamente necessitam de uma gama ampla de

---

<sup>20</sup> Apesar de o estudo de Monaghan et al. usar o termo Guerra Híbrida, seu entendimento se encaixa nas características do fenômeno dos conflitos da Guerra Cinza pois trata do enfrentamento das ameaças híbridas em situações aquém do conflito armado.

ferramentas. Como exemplos, no aspecto militar, o estudo indica que seriam necessárias Forças de Operações Especiais (FOpEsp) dedicadas ao contexto da Zona Cinza, com vocação regional e habilidades linguísticas, culturais e sociopolíticas específicas. No ambiente marítimo, seria necessário um equilíbrio maior entre as capacidades “militares e não militares”<sup>21</sup> (MAZARR, 2015).

Hicks e Hunt (2019) também alertam para a importância do aperfeiçoamento de algumas capacidades específicas. Destacam-se as necessidades de aperfeiçoamento das capacidades de comunicações e narrativas estratégicas e da capacidade cibernética. A recomendação do relatório é o desenvolvimento de narrativas políticas coerentes e que apoiem o plano de campanha desenvolvido para se contrapor às ameaças da Zona Cinza. Orienta, também, para o emprego de mídias sociais para disseminar as ações de competidores na Zona Cinza que visem prejudicar ou difamar instituições nacionais e exacerbar fissuras existentes na sociedade, bem como o aperfeiçoamento de ações ostensivas e sigilosas de operações de informações no exterior. Na área cibernética, os autores reforçam que as ameaças cibernéticas são uma das mais perigosas ferramentas da Zona Cinza, principalmente quando empregadas em conjunto com operações de informações, logo, o desenvolvimento desta capacidade é primordial e deve ser buscado em conjunto com o setor privado e nações parceiras e aliadas.

Starling et al. (2021) também conclui em seu estudo que o setor da Defesa deve investir em capacidades relacionadas às ações híbridas, ou seja, capacidades que sejam empregadas aquém dos limites dos conflitos armados. Caso contrário, quando confrontado na Zona Cinza, o setor militar ou não atuará ou só atuará se escalar as ações para um conflito armado. Nesse sentido, as forças militares devem desenvolver um grupo de especialistas em guerra híbridas (na Zona Cinza) que sejam organizados, treinados e equipados para prover assessoria especializada em guerra de informação, guerra cibernética e táticas coercitivas. Dentre as especificidades das ações na Zona Cinza, o setor da Defesa deve se preocupar em estabelecer regras de engajamento claras para suas ações híbridas e deve possuir a autoridade necessária (para aprovar, iniciar, determinar e coordenar) para rapidamente se contrapor a ações adversárias na Zona Cinza, aproveitando as oportunidades que surgirem.

Monaghan *et al.* (2019), considera que, apesar de as respostas contra a Guerra

---

<sup>21</sup> Na doutrina da MB, leia-se o equilíbrio entre as capacidades voltadas para a Guerra Naval e as demais aplicações do Poder Naval (Atividades Benignas e Atividades de Emprego Limitado da Força) (BRASIL, 2017b).



Híbrida envolverem diversos setores do governo e ferramentas não militares, o papel das forças militares é importante pelas suas contribuições únicas na detecção de ameaças, dissuasão dos agressores e nas respostas a ataques. O trabalho alerta que as capacidades únicas das forças militares são relevantes não só para dissuadir competidores a usar formas híbridas de agressão, mas também para dissuadi-los a recorrerem ao conflito armado. Portanto, deve-se tratar com cuidado qualquer mudança significativa na composição das forças militares que possa vir a afetar sua capacidade de dissuasão tradicional, isto é, contra ações no extremo do espectro do conflito armado. No seu apoio às políticas do Estado para se contrapor às ameaças da Guerra Híbrida, as forças militares devem possuir a capacidade de apoiar os esforços para detectar, dissuadir e responder, o que implicará nos seguintes aspectos para a Defesa:

- Necessidade de aprimoramento na coordenação entre o emprego da força militar e as outras ferramentas do poder do Estado e entre Estados, a fim de garantir que a contribuição militar está apropriadamente e eficazmente integrada no esforço multidimensional do Estado.

- Revisão substancial na forma como as forças de defesa são organizadas e equipadas para que possam oferecer ao Estado mais opções de emprego aquém dos limites dos conflitos armados para deter e responder às agressões híbridas.

- Abordagem inovadora sobre como as forças militares podem contribuir para a resiliência nacional e sobre como se tornarem resilientes elas próprias contra as ameaças híbridas.

Em outro estudo que detalhou as implicações específicas para a Defesa na competição na Zona Cinza contra as ameaças híbridas, Monaghan (2019) descreveu sugestões sobre a detecção, dissuasão e resposta a ameaças híbridas. Na detecção das ameaças híbridas, as forças militares devem focar em explorar dados e inteligência no nível estratégico a partir de recursos distribuídos ao redor do mundo. A análise de inteligência, porém, deve considerar o contexto mais amplo das áreas de interesse nas quais as ameaças híbridas possam estar atuando (política, militar, econômica, social, informação e infraestrutura). Isso pode implicar em mais treinamento voltado para esta necessidade e mais contato e trabalho coordenado com profissionais de inteligência de outras áreas do governo e de Estados parceiros.

Na dissuasão de ameaças híbridas, especificamente na dissuasão por punição, os militares devem manter a capacidade impor custos aos adversários que tentem ultrapassar

limites, por meio de operações voltadas para a negação da atuação adversária, como a defesa aérea, defesa marítima, projeção de poder e defesa nos domínios espacial e cibernético. Para ferramentas híbridas mais graduais, é importante que a Defesa possa oferecer opções que estejam curto dos conflitos armados para punir adversários, o que pode incluir, dentre outras sugestões, forças de menor porte que sejam mais rapidamente mobilizadas e empregadas; ações não cinéticas contra capacidades críticas adversárias, como cibernéticas e de guerra eletrônica; ou o emprego de FOpEsp para fornecer respostas irregulares (ou não convencionais). Vale lembrar que a atuação das forças militares contra ameaças híbridas provavelmente ocorrerá em um ambiente estratégico fluído, sem regras claras para ações decisivas, o que trará implicações para seus treinamentos, regras de engajamento, entre outros aspectos (MONAGHAN, 2019).

Para responder a ações híbridas na Zona Cinza, as forças militares devem manter suas capacidades convencionais e fornecer opções que estejam aquém dos conflitos armados, lembrando que o desenvolvimento destas opções não deve comprometer a finalidade precípua das FA de atuar na guerra (MONAGHAN, 2019).

Os estudos de Freier *et al.* (2016), citados anteriormente, também abordaram a questão da importância de capacidades, soluções e treinamentos específicos para as forças militares envolvidas nos conflitos da Zona Cinza. Uma das conclusões descritas alega que os conceitos empregados para o emprego operacional das forças militares não estão adaptados aos conflitos e competições persistentes da Zona Cinza. Os competidores da Zona Cinza estão impedindo respostas eficientes dos EUA contra suas ações na Zona Cinza por empregarem métodos híbridos, militares e não-militares, que estão fora das convenções predominantes do setor de Defesa. Visando se contrapor a essa constatação, o trabalho recomenda desenvolver e empregar novas soluções para conceitos, capacidades e organização das forças militares contra os desafios da Zona Cinza. De uma forma geral, o estudo recomenda que certas capacidades militares passem a oferecer maior utilidade contra as ameaças persistentes da Zona Cinza, por meio de maior credibilidade, opções de emprego e posturas inovadoras, exercícios recorrentes e apoio interagências de forma coordenada. É relevante que os exercícios e treinamentos militares rotineiros e recorrentes sejam desenvolvidos como atuações contra ameaças específicas da Zona Cinza. Abaixo, serão apresentadas as recomendações específicas, de acordo com o ambiente de atuação das forças militares:

– Forças Navais e Força Aérea: Visando melhor as respostas às ameaças na Zona

Cinza, essas forças devem: aumentar as possibilidades de emprego de bases no exterior, aperfeiçoar suas capacidades de autonomia, atuação conjunta e combinada e de presença regional mais persistente.

– Capacidade Cibernética: É essencial a capacidade, nos escalões mais elevados, de influenciar o domínio cibernético em oposição a adversários da Zona Cinza que explorem esse domínio, ou seja, é necessária a liberdade de manobra no espaço cibernético, com velocidade e rapidez.

– Forças Terrestres e de Operações Especiais: O relatório destaca a relevância de forças previamente posicionadas e do aprimoramento da capacidade expedicionária das mesmas. Forças organizadas especificamente, e de forma criativa, para as tarefas recebidas também são as ideais, lembrando que, se as ameaças da Zona Cinza são híbridas, as soluções organizacionais militares talvez tenham que ser tão disruptivas quanto as mesmas. Outras características desejáveis relacionadas são o emprego de forças de menor porte, combinando capacidades específicas; forças mais autônomas, autossustentáveis, ágeis e multifuncionais; e forças certificadas para atuar contra ameaças híbridas em cada ciclo de adestramento. As lideranças das forças empregadas em terra devem ser preparadas para comandar e coordenar Estados-Maiores conjuntos, combinados e interagências, que integrem as mais diversas capacidades. Em relação às FOpEsp, o relatório atesta que essas serão parcela permanente das respostas às ameaças na Zona Cinza pela descrição de suas ações, autonomia e capacidade de atuação descentralizada e ambientes austeros. Porém, visando ampliar o impacto de suas ações em contraposição aos seus efetivos reduzidos, é necessária maior integração e cooperação com forças convencionais, tanto em situações nas quais as FOpEsp comandem forças convencionais, como quando são comandadas por estas. O estudo destaca, ainda, que uma área de atuação de grande vulnerabilidade para forças terrestres e de operações especiais no combate às ameaças da Zona Cinza é o Combate Não Convencional<sup>22</sup>. Ambas devem possuir um conhecimento profundo e estar preparadas para se defenderem contra ações desta natureza.

Kapusta (2015) também entende que as forças militares envolvidas nos conflitos da Zona Cinza devem possuir uma especialização diferenciada. Segundo seu artigo, uma força

---

<sup>22</sup> Combate Não Convencional - Tipo de combate, em geral de longa duração, caracterizado pelo emprego de ações indiretas, diferentes das formas clássicas de organização e combate militar, sendo conduzido predominantemente por grupos irregulares, organizações paramilitares ou outras forças não convencionais (BRASIL, 2015, p. 66).

que é eficiente no extremo do espectro dos conflitos armados não, necessariamente, será eficiente nas ações na Zona Cinza. Apesar de ambos os empregos compartilharem certas características, as abordagens são fundamentalmente diferentes, exigindo treinamentos específicos. Kapusta sugere uma categoria de força separada para os conflitos da Zona Cinza, que seriam menores, mais ágeis e mais facilmente transportadas. Essas forças da Zona Cinza poderiam ser empregadas em apoio ou apoiadas por forças voltadas para o combate convencional, entretanto, seus treinamentos, equipamentos e efetivos seriam diferentes, assim como suas orientações e capacidades.

Especificamente sobre o emprego de FOpEsp, Segundo Lohaus (2016), estas são uma das principais ferramentas a serem empregadas contra ações adversárias na Zona Cinza. FOpEsp, assim como elementos da área de Inteligência, estariam mais adaptados a operarem na área obscura que envolve as ações da Zona Cinza. Guerra irregular, guerra não convencional, guerra de informações e o treinamento de forças estrangeiras são tarefas típicas destas tropas e se tornam ferramentas indispensáveis no combate às ameaças na Zona Cinza. Em sua análise, o papel das forças militares em geral, e das FOpEsp em particular, deve ser melhor empregado como mitigadores das ações inimigas nos Conflitos da Zona Cinza, uma vez que o Centro de Gravidade do inimigo, nesses casos, pode se encontrar nas fases antecedentes do conflito armado.

Ainda sobre a utilidade do emprego de FOpEsp, Brands e Nichols (2020), em seu artigo sobre o emprego das operações especiais na competição entre grandes potências, entende que as FOpEsp podem ser empregadas nas seguintes principais áreas de atuação:

- Obtenção de informações. A competição constantemente existente na Zona Cinza gera também uma necessidade constante e crescente de coleta de informações na “zona de contato” geopolítica entre os competidores. As informações coletadas pelas FOpEsp seriam um subproduto da sua presença junto a outras forças em outros Estados de interesse e podem complementar os esforços das agências de inteligência.

- Emprego junto a aliados e parceiros. No contexto da competição entre Estados (na Zona Cinza), esta, provavelmente, será a principal contribuição das FOpEsp. Manter treinamentos das FOpEsp junto a forças estrangeiras em áreas onde a competição na Zona Cinza se intensifica pode criar um canal para a influência política do Estado.

- Impor custos aos competidores. A imposição de custos é relevante pois altera a avaliação de custo e benefício dos competidores. As duas áreas de atuação anteriores podem

favorecer esta imposição de custos aos adversários da Zona Cinza. Dentre as diversas possibilidades, pode-se citar a realização de reconhecimentos para obtenção de informações sensíveis ilegais dos adversários, que podem possuir valor político e diplomático; apoio no aperfeiçoamento das capacidades militares e de inteligência de aliados e parceiros que estejam sendo coagidos por adversários; e, em casos específicos, a execução de sabotagens sigilosas em instalações e infraestruturas de interesse.

– Resposta em situação de crise. A escalada de ações entre competidores pode gerar crises inesperadas, como o confisco de navios em espaços marítimos contestados ou o surgimento de crises que ameacem nacionais em outros países. Nessas situações, características típicas das FOPEsp como pronto emprego, capacidades de infiltração e excelência em técnicas e táticas especiais podem ser extremamente úteis.

Em outro estudo da *RAND Corporation*, que se propôs especificamente a apresentar respostas sobre como os EUA podem competir na Zona Cinza contra a China e Rússia, Morris et al. (2019) conclui pela seguinte série de sugestões sobre o emprego de forças militares:

– Confrontar diretamente com ações militares forças hostis que tenham executado ações cinéticas hostis. Esta é a forma mais direta e agressiva de responder a ações na Zona Cinza. Essencial para impor limites críticos estabelecidos. Possui risco de escalar a crise se adversário não recuar, ou pode resultar em ações repetitivas e intermináveis se o adversário forçar uma série de respostas.

– Estacionar forças militares com capacidades específicas permanentemente em locais chave. Demonstra comprometimento à dissuasão, inclusive regional se posicionado no exterior. Aprimora capacidades locais para respostas rápidas em caso de ações mais agressivas na Zona Cinza. Possui risco de escalada na crise. Sua relação custo e benefício deve ser bem avaliado. O desafio é identificar os locais chave e, se no exterior, convencer aliados e parceiros.

– Enviar para locais chave forças modestas, de forma temporária ou rotativa, para sinalizar comprometimento. Alternativa ao posicionamento permanente, reduzindo riscos e custos. Cria oportunidades de treinamentos combinados e estreita o relacionamento entre forças militares de países aliados e parceiros de interesse. Ainda pode criar risco de escalada de crise se empregado durante momentos de crise. Cria um vácuo nos momentos sem a presença da força.

– Desenvolver forças militares específicas para contingências na Zona Cinza dos

conflitos. Melhora a qualidade e eficácia das respostas. Comunica a intenção de responder às ameaças da Zona Cinza. Cria oportunidades de aproximação com parceiros. Possui custo em diminuir disponibilidade de pessoal e recursos para outras formas de atuação militar.

- Conduzir operações específicas de trânsito para sinalizar intenção. Transmite comprometimento com liberdade de movimento.

- Conduzir operações que liberem forças de países aliados e parceiros para que estas respondam a provocações na Zona Cinza. Evita envolvimento direto quando resposta for também de interesse de outros Estados. Mesmo indireto, envolvimento pode ser visto como provocativo.

- Comunicar novos exercícios, treinamento e visitas em portos. Reforça parcerias e cria oportunidades de ensaiar respostas com Estados parceiros. Demonstra comprometimento sem a necessidade de presença permanente. Ações devem ser moldadas aos interesses dos parceiros em questão.

- Realçar ou sinalizar preparo e pronto emprego para conduzir operações. Realça credibilidade do comprometimento e da capacidade de pronta resposta contra ações na Zona Cinza.

- Desenvolver cenários que foquem em situações na Zona Cinza como parte do processo de planejamento do DoD. Ajuda a desenvolver requisitos para as capacidades relevantes aos conflitos na Zona Cinza.

- Fornecer ou vender capacidades militares ou paramilitares para Estados parceiros. Aprimora a capacidade de dissuasão e de conduzir operações de resposta na Zona Cinza de Estados parceiros

- Realizar novas iniciativas de desenvolvimento de capital humano de Estados de interesse afetados pelas ameaças da Zona Cinza. Ação de baixo custo e baixo risco. Aperfeiçoa capacidades dos Estados parceiros. Pouco impacto no curto prazo contra ameaças da Zona Cinza, é um investimento em relacionamentos de longo prazo.

- Produzir respostas militares regionais contra ameaças crescentes. Encoraja laços regionais e gera mecanismo para imposição de maiores custos aos adversários. Respostas regionais podem sair do controle se parceiros possuírem maiores tolerâncias a riscos. Dependente da posição dos parceiros regionais.

- Implementar operações sigilosas contra ações na Zona Cinza (operações especiais). Proporciona influência que será notada pelos adversários, mas sem grandes

repercussões públicas. Ação de baixo custo. Potencial risco político se operações forem expostas.

– Conduzir operações de ajuda humanitária, de apoio a desastres naturais e de apoio militar para sinalizar presença e aprofundar colaborações regionais. Pouco risco. Mostra presença. Pouco valor coercitivo no contexto da Zona Cinza.

Ao final do estudo, porém, Morris *et al.* (2019) alerta que o requisito mais urgente é desenvolver um conceito estratégico amplo para guiar e contextualizar as decisões de longo prazo sobre a competição na Zona Cinza.

A partir das recomendações e conclusões apresentadas nos estudos acima, a parte final deste capítulo apresentará os principais reflexos que o fenômeno dos conflitos da Zona Cinza pode trazer na construção de futuras estratégias da MB visando seu enfrentamento.

#### **4.2 Reflexos dos conflitos na Zona Cinza para políticas e estratégias futuras da Marinha do Brasil**

Com o intuito de apresentar os reflexos que os conflitos na Zona Cinza podem trazer para a construção de futuras políticas e estratégias da MB visando seu enfrentamento, concluídos a partir da análise da primeira parte deste capítulo, serão formuladas recomendações à MB que poderão ser consideradas em futuras revisões dos atuais documentos estruturantes internos da Força, ou seja, da PN e do PEM-2040 (ou ainda, em uma futura Estratégia Naval). Porém, como visto anteriormente, os esforços para o enfrentamento dos conflitos da Zona Cinza não são exclusivamente militares e pressupõem o envolvimento e a integração entre diversos setores. Portanto, algumas recomendações serão feitas no sentido de fomentar ações no nível político, que poderão constar em revisões da Política Nacional de Defesa (PND) ou da Estratégia Nacional de Defesa (END) (ou ainda, em uma futura Estratégia Nacional de Segurança).

Neste momento, cabe ressaltar uma observação feita no segundo capítulo deste estudo sobre o termo Zona Cinza. Da mesma forma que a relevância não se encontra no termo empregado, mas nas características e importância do fenômeno sendo estudado, para as recomendações abaixo também é válido considerar que, independente do termo de preferência (ou até da ausência de um termo específico para definir o fenômeno), o fenômeno e a lógica das recomendações é que deve ser considerada.

As recomendações relacionadas a seguir foram organizadas por prioridade e gradualmente do nível estratégico de condução da guerra até o nível operacional e tático.

**Recomendação nº 1: Fomentar a abordagem dos conflitos da Zona Cinza nos documentos estruturantes da Defesa e nos documentos políticos e estratégicos da MB.**

Conforme constatado na primeira parte deste capítulo, o reconhecimento da relevância do fenômeno e seu entendimento é um dos primeiros passos para que o Estado brasileiro possa relacionar políticas e estratégias para fazer frente a ele, quando necessário. Da mesma forma, foi visto que os esforços contra as ameaças da Zona Cinza não são somente militares e devem ser integrados e coordenados em diversos setores governamentais, envolvendo todas as expressões do Poder Nacional. Outra conclusão dos estudos é a necessidade de uma percepção comum, convincente e adaptável sobre o fenômeno. Portanto, considerando que políticas e estratégias contra os conflitos na Zona Cinza devem ser iniciadas no nível político e que as políticas e estratégias da MB devem estar alinhadas e integradas com as da Defesa, a MB deve, prioritariamente, fomentar a inclusão do fenômeno em discussões no MD e em documentos estruturantes como a PND e a END.

É necessário, da mesma forma, que o fenômeno faça parte dos documentos políticos e estratégicos da MB (com esta ou outra denominação). Nesse aspecto, é preciso tanto sua inclusão na análise dentro do contexto das competições entre Estados e como potencial ameaça aos interesses nacionais, como uma abordagem da sua relação com o emprego das ameaças híbridas.

Apesar do PEM-2040 descrever diversas ameaças que podem ser classificadas como híbridas e possuir uma Ação Estratégica Naval (AEN) voltada para as mesmas, não as correlaciona com os conflitos da Zona Cinza. O ideal é uma abordagem sobre o fenômeno e uma contextualização sobre como as ameaças híbridas podem ser empregadas como ferramentas dos conflitos da Zona Cinza.

**Recomendação nº 2: Fomentar que o nível político estabeleça limites claros e respostas definidas contra as ameaças da Zona Cinza.**

Outro aspecto abordado sobre o combate às ameaças híbridas da Zona Cinza é a necessidade de o Estado, no nível político, estabelecer quais são seus limites quando confrontado pelas diversas ações de um competidor na Zona Cinza. Além disso, deve definir quais ferramentas, distribuídas pelas diversas expressões do Poder Nacional, serão empregadas para dissuadir, coagir ou retaliar. De forma semelhante à recomendação anterior,



não cabe à MB definir limites ou respostas, mas, à Força cabe fomentar esta necessidade e propor possíveis limites (quando relacionados a ameaças de caráter naval ou no ambiente marítimo) e possíveis respostas (quando ao alcance e sob a responsabilidade da Força). Dessa forma, a MB, ao estudar o fenômeno e assessorar seus escalões superiores, deve definir como sua atuação estratégica pode colaborar, porém, sempre de forma seletiva, evitando, conforme observado nos trabalhos apresentados, que seja sobrecarregada e engajada no combate a atividades híbridas que sejam de responsabilidade de outros setores do Estado.

Estabelecidos limites claros e respostas definidas, o nível político deve disseminá-los, na medida que julgar conveniente, por meio de uma campanha de comunicação estratégica. A MB deve buscar a integração de sua comunicação estratégica com os demais níveis e setores do governo.

**Recomendação nº 3: Abordar a Coerção e a Dissuasão como principais estratégias gerais de enfrentamento aos conflitos da Zona Cinza e aprimorar a capacidade de resposta às agressões na Zona Cinza.**

Considerada a inclusão do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza nos documentos políticos e estratégicos da MB, se faz essencial apresentar as estratégias para se contrapor ao mesmo. Portanto, e de acordo com os estudos apresentados anteriormente neste capítulo, a Coerção e a Dissuasão devem não só ser abordadas (como já as são), mas devem ser indicadas como estratégias principais no enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza. Nesse aspecto, caberá ressaltar as especificidades da dissuasão e coerção relacionadas à Zona Cinza citadas nos estudos, como a necessidade de fluidez entre a coerção e a dissuasão, as adaptações nas formas de dissuasão para torná-las eficazes e as diversas formas de dissuasão, como dissuasão pela negação, pela punição, dissuasão restritiva, absoluta, cumulativa ou pelo incentivo.

Ponto relevante na dissuasão por negação é aumentar a capacidade de resiliência da Força contra ações híbridas, por exemplo, contra ações cibernéticas ou ações terroristas.

Ressalta-se que as ações da MB neste sentido devem ser voltadas para estabelecer uma percepção de credibilidade e determinação em seus potenciais adversários ou competidores, além de contribuir para o Posicionamento favorável do Estado, a fim de evitar ou responder mais eficazmente a uma crise. Dentre as diversas possibilidades de emprego da Força em ações coercitivas e dissuasórias, deve-se destacar a importância da rápida mobilização de forças, execução de treinamentos e navegação próximos a áreas de fronteira ou de interesse, compartilhamento de inteligência, ações de presença, entre outras.

Ressalta-se, também, a importância de a MB permanecer aprimorando constantemente sua capacidade de impor custos aos adversários e competidores na Zona Cinza, tanto como forma de dissuasão por punição, como para eventuais respostas a ações na Zona Cinza. O constante aprimoramento das capacidades relacionadas às tarefas básicas do Poder Naval colabora diretamente com esta capacidade de resposta e de dissuasão por punição.

Porém, além das capacidades tradicionais, a MB deve investir também em capacidades que permitam dissuadir ou responder que estejam curtos dos conflitos armados, como, por exemplo, por meio da utilização de forças de pronto emprego de menor porte, pela execução de ações de guerra cibernética e guerra eletrônica ou pelo emprego de FOpEsp, mais discretas e sigilosas.

**Recomendação nº 4: Buscar a proatividade, o planejamento e a integração de esforços para alcançar a eficácia no enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza.**

Os estudos apresentados sobre como enfrentar as ameaças da Zona Cinza enfatizam que uma das grandes falhas observadas é a ausência de um planejamento específico contra esse fenômeno. Além disso, mostram que esse planejamento deve buscar a integração entre diversas expressões do Poder Nacional. Demonstram, por fim, que somente com um planejamento específico e integrado que se alcança a proatividade na Zona Cinza e, conseqüentemente, o Estado consegue moldar o ambiente a seu favor (passar a buscar um posicionamento favorável). Dessa forma, a MB deve buscar influenciar os escalões superiores neste sentido, mas, antes, deve definir qual seria sua participação nesse esforço de proatividade.

No nível da PN da MB, não necessariamente seria necessário criar um Objetivo Naval (OBNAV) específico para o enfrentamento das ameaças na Zona Cinza, mas, a PN pode mostrar de forma clara como alguns dos OBNAV podem ser empregados neste enfrentamento. No nível do PEM-2040, poderiam ser propostas outras AEN diretamente relacionadas à Zona Cinza.

Dentro desse aspecto, ressalta-se a importância da MB, em coordenação com o MD, desenvolver um planejamento de gerenciamento de respostas a crises híbridas, que empregue os limites definidos pelo nível político e estabeleça um catálogo de respostas que a MB deve executar contra cada tipo de ação híbrida. Lembrando que essas respostas envolveriam tanto ações punitivas de maior vulto, quanto ações punitivas graduais,

dependendo do vulto da ação híbrida.

**Recomendação nº 5: Aperfeiçoar a Consciência Situacional, a Inteligência e a capacidade de detecção da MB, voltadas especificamente para as ameaças híbridas no contexto dos conflitos na Zona Cinza.**

A Consciência Situacional e Inteligência são peças fundamentais no atingimento da recomendação anterior sobre a proatividade nos conflitos da Zona Cinza.

Conforme ressaltado nos documentos estudados, o grande diferencial da Consciência Situacional e da Inteligência no contexto da Zona Cinza é a capacidade de reconhecer campanhas na Zona Cinza a partir de pequenos sinais, que podem estar dispersos em longos períodos, em diversas regiões geográficas e em múltiplas áreas e fontes de interesse. Portanto, a MB necessita adaptar sua capacidade de captação e análise de dados para se adequar aos desafios híbridos da Zona Cinza. Também é necessária uma ampla integração, fusão e compartilhamento com a Inteligência e ferramentas de Consciência Situacional de outras Forças e agências que possam auxiliar a MB, ou serem auxiliadas.

Especificamente nas análises de inteligência, é relevante que sejam feitas considerando-se a natureza das ameaças da Zona Cinza, como, por exemplo, a dificuldade de atribuição clara de responsabilidades e o obscurecimento de intenções. As análises devem buscar a intenção das ações de competidores e desenvolver métodos para auxiliar a atribuição de responsabilidades.

No tocante à capacidade de detecção, ressalta-se a necessidade do envolvimento do nível estratégico, pelas próprias características das ações na Zona Cinza citadas no item anterior. Somente o nível estratégico terá a capacidade de integrar e analisar os dados de forma ampla e fundi-los com os de outras Forças e agências, a fim de compilar o real quadro das ações híbridas na Zona Cinza. Esses dados e ações híbridas, provavelmente, permearão as áreas política, econômica, social, diplomática, entre outras. Segundo os estudos apresentados, treinamentos específicos para esse tipo de análise de inteligência e incremento no contato com profissionais de inteligência de outros setores são fatores a serem considerados.

O aprimoramento do PEM-2040 pode vir por meio de novas AEN que orientem as necessidades relacionadas acima dentro dos OBNAV já existentes.

**Recomendação nº 6: Definir quais capacidades militares da MB são as mais relevantes no enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza e desenvolver suas características**

**específicas para este tipo de enfrentamento.**

Consoante com os estudos apresentados, o enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza pode exigir tanto o desenvolvimento de novas capacidades como a adequação de capacidades já existentes. Será por meio do estudo do fenômeno, possíveis cenários e do desenvolvimento de planejamentos e estratégias específicas que serão levantadas as reais necessidades para MB em termos de capacidades.

De forma ampla, uma das prioridades da MB deve ser aprimorar as capacidades para seu emprego aquém dos conflitos armados, característica principal dos conflitos na Zona Cinza, e equilibrar as capacidades relacionadas à Guerra Naval, ao Emprego Limitado da Força e as Atividades Benignas. Não obstante, a MB não deve negligenciar suas capacidades de Guerra Naval, pois estas estão diretamente ligadas à credibilidade da dissuasão, principalmente à dissuasão pela punição.

Algumas capacidades, porém, se destacam em diversos trabalhos estudados: capacidade de comunicação estratégica e de realizar operações de informação (para a construção de narrativas, explorando o emprego de mídias sociais); capacidade cibernética; capacidade de atuação conjunta, combinada e interagências; capacidade expedicionária e capacidade de executar operações especiais, entre outras.

**Recomendação nº 7: Organizar e equipar forças especificamente para o enfrentamento às ameaças híbridas em conflitos na Zona Cinza.**

Esta também é uma conclusão comum a diversos estudos apresentados. Porém, cabem aqui algumas ressalvas para a melhor adaptação às realidades da MB.

FA de grande vulto e com alta disponibilidade de recursos possuem maior facilidade para criar organizações que sejam preparadas e equipadas especificamente para os conflitos na Zona Cinza. Esta, porém, não é a realidade da MB. Portanto, neste aspecto, deve-se considerar como prioridade a possibilidade de organizações temporárias e de se manter ao máximo a flexibilidade e versatilidade das organizações das forças da MB. Os próprios conceitos de Forças-Tarefas e de Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais, já adotados pela MB, possuem essas características de se organizarem e moldarem de acordo com a tarefa recebida. Portanto, o relevante é testar novas organizações em exercícios e treinamentos e avaliar o desempenho das soluções sendo empregadas.

É pertinente destacar que as forças voltadas para o enfrentamento das ameaças na Zona Cinza devem ser de menor porte, ágeis e de pronto emprego, organizadas de forma

inovadora (de acordo com a ameaça) e com capacidades focadas nas necessidades particulares de cada situação. Em algumas situações prevalecerão organizações com ênfase nas capacidades não cinéticas, como a cibernética e de guerra eletrônica, em outras as capacidades cinéticas mais discretas, como as de FOPEsp, ou ainda capacidades relacionadas ao Emprego Limitado da Força, como as ações contra delitos transfronteiriços e ambientais.

**Recomendação nº 8: Preparar a Força para os possíveis empregos no contexto específico dos conflitos da Zona Cinza e suas ameaças híbridas.**

Por se tratar de fenômeno com características peculiares, o enfrentamento do conflito na Zona Cinza precisa ser treinado também de forma particular. Conforme foi concluído em alguns dos estudos apresentados, a capacidade de combate convencional de uma força não, necessariamente, a capacita ao enfrentamento das ameaças híbridas dos conflitos na Zona Cinza. A criação de cenários relacionados à Zona Cinza para exercícios e treinamentos específicos é a forma mais eficaz de preparar a MB para tal eventualidade, além disso, treinamentos específicos transmitem uma mensagem dissuasória para eventuais competidores.

Também seguindo as análises apresentadas, é relevante que parcela destes treinamentos e exercícios envolvam a integração com as demais Forças, outras agências de diversos setores do governo, instituições civis e forças militares de países amigos de interesse. A exploração de treinamentos voltados para ameaças híbridas da Zona Cinza com países amigos, no EEB, é o ideal e, além de aprimorar a capacidade da MB nesse aspecto, colabora com o posicionamento da MB e do Brasil no seu entorno estratégico.

Tomando-se como referência as conclusões dos estudos analisados no início deste capítulo, recomenda-se a ênfase no preparo dos meios da MB voltados para os seguintes empregos, diretamente relacionados a competição e resposta aos conflitos da Zona Cinza:

- Confronto direto contra forças hostis, que tenham executado ações cinéticas hostis cruzando os limites de tolerância estabelecidos pelo Estado.
- Envio, para locais chave do EEB, de forças navais de menor porte (conjugados anfíbios), de forma temporária ou rotativa.
- Condução de operações específicas de trânsito, passagem ou visitas em portos, em locais de interesse no EEB, para sinalizar compromisso com parceiros e intenção contra ameaças híbridas ou competidores da Zona Cinza.
- Execução de exercícios voltados para a rápida mobilização e emprego de forças

navais (conjugados anfíbios), particularmente de caráter expedicionário e de FOpEsp.

- Execução de exercícios regionais, envolvendo países amigos do EEB, voltados especificamente para respostas a ameaças híbridas na Zona Cinza.

- Treinamento de operações especiais voltadas para os contextos da Zona Cinza.

- Condução de operações de ajuda humanitária para sinalizar presença e aprofundar colaborações regionais no EEB.

De forma ampla, conclui-se que o principal reflexo dos conflitos na Zona Cinza para futuras políticas e estratégias da MB é a necessidade de inclusão do fenômeno de forma mais assertiva nas políticas e estratégias navais e do assessoramento sobre sua relevância nos assuntos da Defesa e a nível nacional. Mesmo considerando a abordagem já existente relacionada às Ameaças Híbridas, uma abordagem direta e clara do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza em futuras revisões da PN e do PEM-2040 (ou em uma eventual Estratégia Naval) é recomendável. Tal iniciativa permitirá que a MB colabore no esforço nacional para identificar e se contrapor a eventuais competidores ou adversários que empreguem a Zona Cinza dos conflitos para atingir seus objetivos em detrimento dos interesses nacionais do Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

A tese analisou os reflexos que os conflitos na Zona Cinza podem gerar em futuras políticas e estratégicas da MB, formulando recomendações a serem adotadas a fim de aprimorar o preparo e o emprego da Força Naval nesse contexto.

Em relação à importância e atualidade do fenômeno, concluiu-se que o término da unipolaridade dos EUA e o início de uma nova multipolaridade no século XXI trouxe o surgimento dos chamados Estados revisionistas, os quais passaram a empregar ferramentas indiretas que evitam o confronto direto e um possível conflito convencional. Os Estados revisionistas permanecem, assim, aquém dos limites dos conflitos armados contra competidores (adversários) que, por enquanto, ainda possuam capacidades militares e econômicas superiores.

Em relação ao conceito dos conflitos na Zona Cinza, propôs-se a seguinte síntese de seu entendimento:

- Os conflitos na Zona Cinza ocorrem no espaço entre a paz e a guerra, na competição entre a cooperação e o conflito armado, entre a diplomacia e a violência armada.
- Visam a alteração do *status quo*, principalmente na busca de objetivos relacionados à segurança dos atores, mas sem desencadear uma resposta armada.
- As ações na Zona Cinza buscam atingir as vulnerabilidades do oponente, de forma gradual ao longo do tempo (gradualismo estratégico), consolidando diversos *faits accomplis*, fazendo uso de diversas dimensões do poder nacional e de diversas ferramentas disponíveis ao Estado/ator, empregadas de forma integrada e sinérgica.
- As principais ferramentas utilizadas são as ações cibernéticas, o terrorismo, a criminalidade, forças irregulares ou *proxys*, forças militares, alianças políticas, pressões econômicas, operações psicológicas, operações de informação e desinformação, entre outras.
- Os atores da Zona Cinza exploram a ambiguidade sobre a real natureza do conflito, a dificuldade de identificar e responsabilizar os atores envolvidos e a incerteza sobre os aspectos legais e políticos implicados, visando obscurecer suas intenções e dificultar as reações de seus oponentes.
- Os conflitos na Zona Cinza podem tanto possuir um fim em si mesmos (alteração do *status quo* desejado sem cruzar os limites do conflito armado) ou podem servir como uma preparação, que traga vantagens para um posterior conflito armado (*status quo* final desejado

alcançado somente com o conflito armado).

Ainda na busca pela compreensão sobre os conflitos na Zona Cinza, o trabalho abordou suas diferenças, semelhanças e relações com a Guerra Híbrida e as Ameaças Híbridas. Considerando as características dos Conflitos na Zona Cinza e os conceitos e observações sobre Guerras Híbridas e Ameaças Híbridas, este estudo concluiu que:

- Os Conflitos na Zona Cinza envolvem ações desde o nível estratégico até o tático, enquanto a Guerra Híbrida se aplica, principalmente, aos níveis operacionais e táticos;
- Os Conflitos na Zona Cinza podem ser entendidos como a parcela das Guerras Híbridas posicionadas aquém dos conflitos armados; e
- O entendimento de Ameaças Híbridas se relaciona ao conceito de Conflito na Zona Cinza como sendo as ferramentas, ou ações, que são empregadas nessa parcela do espectro, ou seja, na Zona Cinza entre a paz e o conflito armado.

Neste ponto é relevante ressaltar que, mais importante que trabalhar com um conceito sobre os conflitos na Zona Cinza, o perfeito entendimento do fenômeno e de sua importância na atualidade é que trará as conclusões necessárias para seu enfrentamento.

Prosseguindo na análise dos conflitos na Zona Cinza, com o intuito de consolidar seu entendimento por meio de exemplos práticos, foram analisadas ferramentas e Ameaças Híbridas empregadas pela RPC em ações aquém do conflito armado. Optou-se pelo estudo da China por ela ser um dos atores mais estudados por acadêmicos, centros de estudos e por órgãos voltados à Defesa e Segurança, também por ser classificada como Estado revisionista por diversos estudos, buscando uma alteração do *status quo* internacional com ações no espaço entre a paz e a guerra, seja para alcançar seus objetivos sem a eclosão de um conflito armado, seja como forma de aprimorar seu posicionamento para um futuro conflito armado. Além disso, as principais ações na Zona Cinza da RPC estão relacionadas ao ambiente marítimo, de maior relevância para a MB.

Resultado, inicialmente, da análise geral das estratégias chinesas, o estudo concluiu que tanto a estratégia oficial chinesa das “Três Guerras” como, e principalmente, a teoria não oficial da Guerra Irrestrita, possuem características comuns ao fenômeno dos conflitos na Zona Cinza. É comum nas duas teorias a busca dos objetivos nacionais por meio de ações que evitem o conflito armado aberto, aproveitando o hiato existente entre a diplomacia e a guerra, empregando diversas (e ilimitadas) ações que tragam dúvidas sobre suas reais intenções e sua real natureza, dificultando a análise de como um Estado deve se opor a essas



ações, que, no seu somatório, possuem a capacidade de alterar o *status quo* vigente.

Tratando mais especificamente das formas de conflitos na Zona Cinza que a RPC emprega, foram analisadas cinco principais ações: a construção de ilhas artificiais no MSC; o emprego dos “Pequenos Homens Azuis”; o uso de ameaças cibernéticas; a NRS chinesa; e o emprego de forças militares chinesas na Zona Cinza.

A construção das ilhas artificiais pela China e posterior implantação de instalações voltadas para C<sup>4</sup>IVR, portos, hangares e lançadores de mísseis é um exemplo prático de ação na Zona Cinza. A construção das ilhas representa diversos *faits accomplis*, que se reforçaram ao longo do tempo e só despertaram a devida atenção quando era tarde demais para evitá-los. Outrossim, por não ultrapassarem nenhum limite que justificasse uma reação militar efetiva e por se utilizarem de incertezas e retóricas relacionadas à legislação internacional sobre os direitos no mar, os chineses, mesmo depois de suas ações terem sido identificadas como prejudiciais aos interesses de outros Estados, conseguiram prosseguir em seus feitos sem uma resposta efetiva que evitasse a alteração final no *status quo* da região.

De acordo com o estudo, o emprego dos “pequenos homens azuis” pela China também corresponde com as principais características das ferramentas empregadas na Zona Cinza dos conflitos. Sua atuação gera um impasse para relacionar diretamente suas ações com a RPC e oferece a possibilidade de executarem ações agressivas e assertivas, em prol dos interesses chineses, sem que a China precise empregar suas forças navais. Esse procedimento dificulta ações mais agressivas por parte de seus oponentes, favorecendo, assim, a busca dos interesses estratégicos chineses, ao mesmo tempo que reduz os riscos da eclosão de um conflito armado no seu entorno estratégico.

As ameaças cibernéticas, por sua vez, se encaixam como ferramentas dos conflitos na Zona Cinza, principalmente pela dificuldade de atribuição de responsabilidade e por não envolverem violência direta, facilitando a não ultrapassagem de limites que provocariam um eventual conflito armado. Observou-se, da mesma forma, que a NRS se enquadra como ferramenta dos conflitos na Zona Cinza pelo seu desenvolvimento no espectro da competição entre Estados; pela possível meta de alterar o *status quo* em favor de questões de segurança para a China, gradualmente, por meios de *faits accomplis* nas dimensões econômica e política; por explorar a ambiguidade do projeto; e por poder ser utilizada para criar condições favoráveis para a China em um futuro cenário de conflito.

Concluiu-se, também, que as FA chinesas também são empregadas como

ferramentas na Zona Cinza dos conflitos, basicamente em ações de presença, em exercícios militares, por meio de cooperações militares ou estabelecimento de bases próximas a áreas de interesse. Esse emprego de forças militares, usualmente, encontra-se nos limites extremos da Zona Cinza, demonstrando maior agressividade e trazendo maiores chances de escalada para uma resposta armada.

Conforme constado no início dos estudos, os conflitos na Zona Cinza representam um desafio para os Estados atingidos por demandarem ações preventivas e reativas que não se encaixam na tradicional dicotomia da paz e da guerra, ou da diplomacia e das ações militares. Nesta perspectiva, também é desafiador determinar o papel dos militares no enfrentamento às ameaças da Zona Cinza. Para tanto, analisaram-se sugestões propostas por diversos centros de estudos e especialistas para o enfrentamento aos desafios da Zona Cinza. Desta análise, destacaram-se os seguintes aspectos, que devem ser considerados nos esforços para se contrapor às ameaças e desafios da Zona Cinza:

- A importância do reconhecimento do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza e a necessidade do envolvimento dos níveis Político e Estratégico;
- O emprego da Coerção e Dissuasão como principais estratégias contra ações de competidores na Zona Cinza;
- A relevância da proatividade, do planejamento e da integração de esforços;
- A valorização da Inteligência e Consciência Situacional;
- A necessidade do estabelecimento de limites claros e respostas definidas contra ameaças híbridas na Zona Cinza; e
- A atenção necessária às especificidades do emprego, capacidades e treinamentos das FA quando atuando na Zona Cinza dos conflitos.

A partir da análise dos aspectos citados e com o intuito de deduzir os reflexos que os conflitos na Zona Cinza podem trazer para a construção de futuras políticas e estratégias da MB visando seu enfrentamento, este estudo formulou as seguintes recomendações à MB:

- Recomendação nº 1: Fomentar a abordagem dos conflitos da Zona Cinza nos documentos estruturantes da Defesa e nos documentos políticos e estratégicos da MB.
- Recomendação nº 2: Fomentar que o nível político estabeleça limites claros e respostas definidas contra as ameaças da Zona Cinza.
- Recomendação nº 3: Abordar a Coerção e a Dissuasão como principais estratégias gerais de enfrentamento aos conflitos da Zona Cinza e aprimorar a capacidade de

resposta às agressões na Zona Cinza.

– Recomendação nº 4: Buscar a proatividade, o planejamento e a integração de esforços para alcançar a eficácia no enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza.

– Recomendação nº 5: Aperfeiçoar a Consciência Situacional, a Inteligência e a capacidade de detecção da MB, voltadas especificamente para as ameaças híbridas no contexto dos conflitos na Zona Cinza.

– Recomendação nº 6: Definir quais capacidades militares da MB são as mais relevantes no enfrentamento aos conflitos na Zona Cinza e desenvolver suas características específicas para este tipo de enfrentamento.

– Recomendação nº 7: Organizar e equipar forças especificamente para o enfrentamento às ameaças híbridas em conflitos na Zona Cinza.

– Recomendação nº 8: Preparar a Força para os possíveis empregos no contexto específico dos conflitos da Zona Cinza e suas ameaças híbridas.

Em síntese, este estudo conclui que o principal reflexo dos conflitos na Zona Cinza para futuras políticas e estratégias da MB é a necessidade de inclusão do fenômeno de forma mais assertiva na construção de políticas e estratégias navais e de um assessoramento sobre sua importância no trato dos assuntos da Defesa a nível nacional. Não obstante a abordagem já existente relacionada às Ameaças Híbridas, uma abordagem direta e clara do fenômeno dos conflitos na Zona Cinza em futuras revisões da PN e do PEM-2040 (ou em uma eventual Estratégia Naval) é recomendável. Dessa forma, a MB poderá colaborar de forma tangível com um esforço nacional para identificar e se contrapor a eventuais competidores ou adversários que empreguem a Zona Cinza dos conflitos para atingir seus objetivos em detrimento dos interesses nacionais do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRES, Richard. **Cyber Gray Space Deterrence**. Revista PRISM, Volume 7, Nº 2. *National Defense University*. Dezembro, 2017. Washington, DC. EUA. Disponível em: <[https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism\\_7-2/8-Cyber\\_Gray\\_Space\\_Deterrence.pdf?ver=2017-12-21-110642-813](https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_7-2/8-Cyber_Gray_Space_Deterrence.pdf?ver=2017-12-21-110642-813)>. Acesso em: 23 de maio de 2022.

**Argentina and China seal Silk Road deal**. Deutsche Welle (DW). Alemanha. 6 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/argentina-and-china-seal-silk-road-deal/a-60679278>>. Acesso em: 05 de março de 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 6023. **Informação e documentação: referências - elaboração**. Rio de Janeiro. Brasil. ABNT, 2018.

BASQUÉS, Josep. **Towards a definition of the gray zone (GZ) concept**. Instituto Español de Studios Estratégicos (IEEE). Research Document 02/2017-T. Project Future Worlds – Geopolitics of global trends. Espanha. 2017. Disponível em: <[https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_investig/2017/DIEEEINV02-2017\\_Concepto\\_GrayZona\\_JosepBaques\\_ENGLISH.pdf](https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV02-2017_Concepto_GrayZona_JosepBaques_ENGLISH.pdf)>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

BRANCOLI, Fernando Luz. **Síria e Narrativas de Guerra por Procuração: O caso dos Curdos como elemento de complexidade**. Revista da Escola de Guerra Naval. v23n3. p. 589-617. 2018. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/595/pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

BRANDS, Hal; NICHOLS, Tim. **Special Operations Forces and Great-Power Competition in the 21st Century**. *American Enterprise Institute*. Washington, DC. EUA. Agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/08/Special-Operations-Forces-and-Great-Power-Competition-in-the-21st-Century.pdf?x91208>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

BRANDS, Hal. **Paradoxes of the Gray Zone**. Foreign Policy Research Institute – National Security Program. Filadélfia, EUA. Fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/>>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

BRASIL. **EMA-419 – Doutrina Cibernética da Marinha**. 1ª Edição. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Brasília-DF. 2021.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília – DF, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Marinha (PEM-2040)**. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada, Brasília-DF. 2020b.

\_\_\_\_\_. **COMOPNAVINST Nº 30-01 - Definição de Ameaças Híbridas.** Marinha do Brasil. Comando de Operações Navais. Rio de Janeiro - RJ. 2020c.

\_\_\_\_\_. **Política Naval.** Marinha do Brasil. Brasília-DF. 2019.

\_\_\_\_\_. **Cenário de Defesa 2020 – 2039 Sumário Executivo.** Ministério da Defesa. Brasília-DF. 2017a.

\_\_\_\_\_. **EMA-305 – Doutrina Militar Naval.** Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Brasília-DF. 2017b.

\_\_\_\_\_. **MD35-G-01– Glossário das Forças Armadas.** Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Ministério da Defesa. Brasília-DF. 5ª edição, 2015.

BRAW, Elisabeth. ***The Defender's Dilemma Identifying and Deterring Gray-Zone Aggression.*** American Enterprise Institute Press. Edição do Kindle. Washington, DC. EUA. 2022. ISBN-13: 978-0-8447-5041-5.

CAI, Peter. ***Understanding China's Belt and Road Initiative.*** Lowy Institute for International Policy. Austrália. Março de 2017. Disponível em: <<https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

CARMENT, David; BELO, Dani. ***War's Future: The Risks and Rewards of Grey- Zone Conflict and Hybrid Warfare.*** Canadian Global Affairs Institute. Outubro de 2018. Calgary, Canadá. ISBN: 978-1-77397-043-1. Disponível em: <[https://www.cgai.ca/wars\\_future\\_the\\_risks\\_and\\_rewards\\_of\\_grey\\_zone\\_conflict\\_and\\_hybrid\\_warfare](https://www.cgai.ca/wars_future_the_risks_and_rewards_of_grey_zone_conflict_and_hybrid_warfare)>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

CHINA. ***Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road.*** National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs e Ministry of Commerce of the People's Republic of China. Março de 2015. Disponível em: <<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceuk/eng/zywl/t1251719.htm>>. Acesso em: 15 de junho de 2022.

COHEN, Raphael S. (Líder do Projeto); CHANDLER, Nathan, EFRON, Shira; FREDERICK, Bryan; HAN, Eugeniu; KLEIN, Kurt; MORGAN, Forrest E.; RHOADES, Ashley L.; SHATZ, Howard J.; SHOKH, Yuliya. ***The Future of Warfare in 2030 – Project Overview and Conclusions.*** RAND Corporation. EUA, California. 2020. ISBN: 978-1-9774-0295-0. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2849z1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2849z1.html)>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2022.

COHEN, Raphael S. ***Has the War in Ukraine Damaged Russia's Gray Zone Capabilities?. The National Interest.*** 22 de junho de 2022. EUA. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/feature/has-war-ukraine-damaged-russia's-gray-zone-capabilities-203102>>. Acesso em: 20 de julho de 2022.

CONNABLE, Ben; YOUNG, Stephanie; PEZARD, Stephanie; RADIN, Andrew; COHEN, Raphael S.; MIGACHEVA, Katya; SLADDEN, James. ***Russia's Hostile Measures- Combating Russian Gray***

**Zone Aggression Against NATO in the Contact, Blunt, and Surge Layers of Competition.** RAND Corporation. Santa Mônica, Califórnia. EUA. 2020. ISBN: 978-1-9774-0199-1. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2539.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2539.html)>. Acesso em: 25 de março de 2022.

COSTA, Darc. **Os novos tipos de guerra.** Cadernos de Estudos Estratégicos – número 01 /2019 (Irregular). Pg. 17 a 28. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Brasil. ISSN 1808-947x.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Cyber Operations Tracker.** Council on Foreign Relations. 2022. Nova Iorque, EUA. Disponível em: <<https://www.cfr.org/cyber-operations/>>. Acesso em: 05 de junho de 2022.

CULLEN, Patrick J.; REICHBORN-KJENNERUD, Erik. **MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare.** Multinational Capability Development Campaign (MCDC). Reino Unido. Janeiro de 2017. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/647776/dar\\_mcdc\\_hybrid\\_warfare.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/647776/dar_mcdc_hybrid_warfare.pdf)>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2022.

DAHM, J. Michael. **Introduction to South China Sea Military Capability Studies.** Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory LLC. Baltimore, EUA. 2020. Disponível em: <<https://www.jhuapl.edu/Content/documents/IntroductiontoSCSMILCAPStudies.pdf>>. Acesso em: 22 de março de 2022.

DOMINGUEZ, Gabriel. **China begins massive drills around Taiwan amid fears of blockade.** *The Japan Times.* Tóquio. Japão. 4 de agosto de 2022. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2022/08/04/asia-pacific/china-taiwan-drills-blockade/>>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

ECHEVARRIA, Antulio J. II. **Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy.** Strategic Studies Institute e United States Army War College Press. Pensilvânia. EUA. 2016. ISBN 1-58487-725-1 Disponível em: <<https://press.armywarcollege.edu/monographs/425>>. Acesso em: 14 de março de 2022.

ERICKSON, Andrew S.; KENNEDY, Connor. **Directing China's "Little Blue Men": Uncovering the Maritime Militia Command Structure.** Asia Maritime Transparency Initiative. Center for Strategic and International Studies. EUA. Washington, DC. 2015. Disponível em: <<https://amti.csis.org/directing-chinas-little-blue-men-uncovering-the-maritime-militia-command-structure/>>. Acesso em: 10 de março de 2022.

ESPAÑA. **Estrategia de Seguridad Nacional.** Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. 2021. Disponível em: <<https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

EUA. **Joint Operating Environment – 2035 - The Joint Force in a Contested and Disordered World.** Joint Chiefs of Staff. EUA. Washington, DC. 2016. Disponível em: <[https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joe\\_2035\\_july16.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joe_2035_july16.pdf)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States of America**. White House Office. EUA. Washington, DC. 2017a. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=806478>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Report on Gray Zone Conflict**. International Security Advisory Board. U.S. Department of State. EUA. Washington, DC. 2017b. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/266849.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America**. U.S. Department of Defense. EUA. Washington, DC. 2018a. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?view&did=807329>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access**. U.S. Department of Defense. EUA. Washington, DC. 2018b. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2019/Jan/14/2002079292/-1/-1/1/EXPANDING-GLOBAL-ACCESS-REPORT-FINAL.PDF>>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Competition Continuum – Joint Doctrine Note 1-19**. Joint Chiefs of Staff. EUA. Washington, DC. Junho de 2019. Disponível em: <[https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn\\_jg/jdn1\\_19.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn1_19.pdf)>. Acesso em: 30 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Military and Security Developments Involving the People's Republic of China**. Annual Report to Congress. Office of the Secretary of Defense. EUA. Washington, DC. 2021. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>>. Acesso em: 12 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. **U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress**. Congressional Research Service. EUA. Washington, DC. 2022. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2022.

FITTON, Oliver. **Cyber Operations and Gray Zones: Challenges for NATO**. Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes. Periódico: Connections, Vol. 15, Nº 2, p. 109-119. 2016. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26326443?seq=1>>. Acesso em: 21 de maio de 2022.

FRANÇA. **Actualisation Stratégique**. Ministère des Armées. 2021. Disponível em: <<https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dgris/REVUE%20STRAT%202021%2004%2002%202021%20FR.pdf>>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: UFMG, 2009. 257 p. ISBN 978- 85-7041-560-8.

FREIER, Nathan P. (Dir. Proj.) et al.. **Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone, A Report Sponsored by the Army Capabilities Integration Center in Coordination with Joint Staff J-39/Strategic Multi-Layer Assessment Branch**. U.S. Army War College Press. Strategic Studies Institute. Carlisle, PA. EUA. 2016. Disponível em: <<https://press.armywarcollege.edu/monographs/925>>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2022.

GALEOTTI, Mark. ***The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War.*** Yale University Press. Londres. 2022. Edição Kindle. e-ISBN 978-0-300-26513-2.

GILMORE, James S. III. ***Security Dialogue: Hybrid Threats and Modern Warfare.*** Joint Forum for Security Cooperation/Permanent Council. Viena. Áustria. 15 de julho de 2020. Disponível em: <<https://osce.usmission.gov/security-dialogue-hybrid-threats-and-modern-warfare/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

GREEN, Michae; HICKS, Kathleen; COOPER, Zack; SCHAUS, John; DOUGLAS, Jake. ***Countering Coercion in Maritime Asia – The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence.*** Center for Strategic and International Studies. Rowman & Littlefield publicações. Washington, DC. EUA. 2017. ISBN: 978-1-4422-7997-1 (pb); 978-1-4422-7998-8 (eBook). Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/countering-coercion-maritime-asia>>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

HARMON, Timothy D. ***Cyber Security Capture The Flag (CTF): What Is It?***. CISCO Blogs. 2016. Disponível em: <<https://blogs.cisco.com/perspectives/cyber-security-capture-the-flag-ctf-what-is-it>>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

HICKS, Kathleen H. (Dir. Proj.); DALTON, Melissa (Dir. Proj.). ***By Other Means: Part II: Adapting to compete in the Gray Zone.*** Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, DC. EUA. Agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/other-means-part-ii-adapting-competite-gray-zone>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022.

HICKS, Kathleen H. (Dir. Proj.); HUNT, Alice (Dir. Proj.). ***By Other Means: Part I: Campaigning in the Gray Zone.*** Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington, DC. EUA. Julho de 2019. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/other-means-part-i-campaigning-gray-zone>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022.

HOFFMAN, Frank G. ***Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges.*** National Defense University. Periódico PRISM, volume 7, número 4. Washington, DC. EUA. Novembro de 2018. Disponível em: <<https://cco.ndu.edu/news/article/1680696/examining-complex-forms-of-conflict-gray-zone-and-hybrid-challenges/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. ***Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars.*** Potomac Institute for Policy Studies. Arlington, VA. EUA. 2007. Disponível em: <[https://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac\\_hybridwar\\_0108.pdf](https://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf)>. Acesso em: 21 de janeiro de 2022.

HUXLEY, Tim (Editor); CHOONG, William (Editor). ***Asia-Pacific Regional Security Assessment 2019 : Key developments and trends. Chapter 5: China's cyber power in a new era.*** Capítulo 5 (p. 77-90). The International Institute for Strategic Studies. 2019. Londres, Inglaterra. ISBN: 9780860792178 086079217X. Disponível em: <<https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/asiapacific-regional-security-assessment-2019/rsa19-07-chapter-5>>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

JAPÃO. ***NIDS China Security Report.*** The National Institute for Defense Studies. Ministry of Defense. Tóquio. Japão. 2011. Disponível em:



<<http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/chinareport/index.html>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

JAPÃO. **NIDS China Security Report 2021 - China's Military Strategy in the New Era. The National Institute for Defense Studies. Ministry of Defense.** Tóquio. Japão. Novembro de 2020. Disponível em: <<http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/chinareport/index.html>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

JINPING, Xi. **Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road. The Belt and Road Forum for International Cooperation.** Discurso de abertura. China. 14 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.mfa.gov.cn/ce/cena/eng/sgxw/t1461872.htm>>. Acesso em: 12 de junho de 2022.

KAPUSTA, Philip. **The Gray Zone. Special Warfare Magazine. United States Army John F. Kennedy Special Warfare Center and School.** Volume 28. Pg 18-25. Carolina do Norte. EUA. Out-Dez 2015. Disponível em: <<https://www.dvidshub.net/publication/issues/27727>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China.** Objetiva. Edição do Kindle. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro. ISBN 978-85-390-0424-9 (recurso eletrônico). 2012.

KRISHNAN, Sanjana. **The Malacca Dilemma: No panacea but multiple possibilities. The Institute of Chinese Studies.** Nova Delhi, Índia. 2020. Disponível em: <<https://icsin.org/blogs/2020/05/22/the-malacca-dilemma-no-panacea-but-multiple-possibilities/>>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

LANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **Unrestricted Warfare – China's Master Plan to Destroy America.** Shadow Lawn Press. Edição Kindle. EUA. 2020.

LAYTON, Peter. **Storm Warning: Chinese Gray Zone Futures Inbound. Center for International Maritime Security.** 20 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://cimsec.org/storm-warning-chinese-gray-zone-futures-inbound/>>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

LAYTON, Peter. **China's Grey-Zone activities: concepts and possible responses. Journal of the Royal New Zealand Air Force.** Volume 7, nº 1 (p.104 a p. 122). 2022. Disponível em: <<https://kea-learning.nz/wp-content/uploads/2022/05/RNZAF-Journal-2022.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

LEW, Jacob J.; ROUGHHEAD, Gary (Presidentes). HILLMAN, Jennifer; SACKS, David Sacks (Dir. Proj.). **China's Belt and Road – Implications for the United States. Independent Task Force Report No. 7. Council on Foreign Relations.** Nova Iorque. EUA. 2021. Disponível em: <<https://www.cfr.org/report/chinas-belt-and-road-implications-for-the-united-states/>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2022.

LIN, Bonny; GARAFOLA, Cristina L.; MCCLINTOCK, Bruce; BLANK, Jonah; HORNING Jeffrey W.; SCHWINDT, Karen; MORONEY, Jennifer D. P.; ORNER, Paul; BORRMAN, Dennis; DENTON, Sarah W.; CHAMBERS, Jason. **Competition in the Gray Zone – Countering China's Coercion**

**Against U.S. Allies and Partners in the Indo-Pacific.** RAND Corporation. Santa Monica, Califórnia. EUA. 2022. ISBN: 978-1-9774-0898-3. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA594-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA594-1.html)>. Acesso em 10 de junho de 2022.

LOHAUS, Philip. **Special Operations Forces in the Gray Zone: An Operational Framework for Employing Special Operations Forces in the Space Between War and Peace.** American Enterprise Institute. Washington, DC. EUA. Dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.aei.org/research-products/report/special-operations-forces-in-the-gray-zone-an-operational-framework-for-employing-special-operations-forces-in-the-space-between-war-and-peace/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2022.

MAASS, Richerd W. **Salami Tactics: Faits Accomplis and International Expansion in the Shadow of Major War.** Texas National Security Review: Volume 5, número 1 (Edição Inverno 2021/2022) (Pag 33-54). 2022. EUA, Texas. ISSN: 2576-1153. Disponível em: <<https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/94696>> . Acesso em: 17 de abril de 2022.

MAZARR, Michael. **Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict.** Strategic Studies Institute e United States Army War College Press. Pensilvânia. EUA. Dezembro, 2015. Disponível em: <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2372.pdf>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2022.

MAZARR, Michael J.; CHERAVITCH, Joe; HORNUNG, Jeffrey W.; PEZARD, Stephanie. **What Deters and Why – Applying a Framework to Assess Deterrence of Gray Zone Aggression.** RAND Corporation. Santa Monica, EUA. 2021. ISBN: 978-1-9774-0397-1. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR3142.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3142.html)>. Acesso em: 21 de março de 2022.

MONAGHAN, Sean; CULLEN, Patrick J.; WEGGE, Njord. **MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare.** Multinational Capability Development Campaign (MCDC). Reino Unido. Março de 2019. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/784299/concepts\\_mcdc\\_countering\\_hybrid\\_warfare.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf)>. Acesso em: 26 de abril de 2022.

MONAGHAN, Sean. **Countering Hybrid Warfare: Conceptual Foundations and Implications for Defence Forces.** Multinational Capability Development Campaign (MCDC). Reino Unido. Março de 2019. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/840513/20190401-MCDC\\_CHW\\_Information\\_note\\_-\\_Conceptual\\_Foundations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840513/20190401-MCDC_CHW_Information_note_-_Conceptual_Foundations.pdf)>. Acesso em: 28 de abril de 2022.

MONAGHAN, Sean. **Deterring hybrid threats: Towards a fifth wave of deterrence theory and practice.** Hybrid CoE Paper 12. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. Helsinque, Finlândia. Março, 2022. Disponível em: <<https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-paper-12-deterring-hybrid-threats-towards-a-fifth-wave-of-deterrence-theory-and-practice/>>. Acesso em: 26 de maio de 2022.

MORRIS, Lyle J.; MAZARR, Michael J.; HORNUNG, Jeffrey W.; PEZARD, Stephanie; BINNENDIJK, Anika; KEPE, Marta. ***Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone – Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War***. RAND Corporation. Santa Monica, Califórnia. EUA. 2019. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2942.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html)>. Acesso em: 28 de janeiro de 2022.

NEGRETE, Ana Carolina; PEREIRA, Raphael do Couto Pereira. ***Ameaças Assimétricas no Atlântico Sul: Desafios para as Forças Armadas e para a Base Industrial de Defesa Brasileira***. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro – RJ., Volume 26, nº 3, p. 805-838. Setembro/Dezembro. 2020. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/1057/798>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2022.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). ***Resilience and civil preparedness – Article 3***. 2022. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en)>. Acesso em: 10 de julho de 2022.

**PF conclui investigações sobre a origem das manchas de óleo que atingiram o litoral brasileiro entre 2019 e 2020**. Nota à imprensa. Coordenação-Geral de Comunicação Social da Polícia Federal. 02 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/pf-conclui-investigacoes-sobre-a-origem-das-manchas-de-oleo-que-atingiram-o-litoral-brasileiro-entre-2019-e-2020>>. Acesso em: 26 de março de 2022.

POLING, Gregory B.; MALLORY, Tabitha Grace; PRÉTAT, Harrison. ***Pulling Back the Curtain on China's Maritime Militia***. Relatório do *Center for Strategic and International Studies – Asia Maritime Transparency Initiative* e do *Center for Advanced Defense Studies*. Washington, DC. EUA. 2021a. Disponível em: <<https://amti.csis.org/pulling-back-the-curtain-on-chinas-maritime-militia/>>. Acesso em: 17 de abril de 2022.

POLING, Gregory B; MALLORY, Thabita; BLANCHETTE, Jude (Moderador); SUN, Yun. ***Pulling Back the Curtain on China's Maritime Militia***. Transcrição do lançamento On Line do Relatório. *Center for Strategic and International Studies*. Washington, DC. EUA. 18 de novembro de 2021b. Transcrição disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/pulling-back-curtain-chinas-maritime-militia-0>>. Evento disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=J-bul5rInxw>>. Acesso em: 17 de abril de 2022.

RUSSEL, Daniel R.; BERGER, Blake H. ***Weaponizing the Belt and Road Initiative – A Report of the Asia Society Policy Institute***. *Asia Society Policy Institute*. Washington, DC. EUA. Setembro de 2020. Disponível em: <[https://asiasociety.org/sites/default/files/2020-09/Weaponizing%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative\\_0.pdf](https://asiasociety.org/sites/default/files/2020-09/Weaponizing%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative_0.pdf)>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

SINGH, Abhijit. ***Deciphering Grey-Zone Operations in Maritime-Asia***. Observer Research Foundation. Special Report nº 71 – Agosto de 2018. Nova Delhi, Índia. Disponível em: <[https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2018/08/ORF\\_SpecialReport\\_71\\_Grey-Zone\\_3N.pdf](https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2018/08/ORF_SpecialReport_71_Grey-Zone_3N.pdf)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022.

SPALDING, Robert. **War without rules: China's playbook for global domination**. Nova Iorque. EUA. Penguin Publishing Group. ISBN 9780593331057 (e-book). 2022.

STARLING, Clementine G.; WETZEL, Lt Col Tyson K.; TROTTI, Christian S. **Seizing the Advantage: A Vision for the Next US National Defense Strategy**. Scowcroft Center for Strategy and Security – Atlantic Council. ISBN-13: 978-1-61977-206-9. Washington, DC. EUA. Dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/seizing-the-advantage-a-vision-for-the-next-us-national-defense-strategy/>>. Acesso em: 02 de abril de 2022.

THORNE, Devin; SPEVACK, Ben. **Harbored Ambitions: How China's Port Investments are Strategically Reshaping the Indo-Pacific**. The Center for Advanced Defense Studies. Washington, DC. EUA. 2017. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5ad5e20ef950b777a94b55c3/1523966489456/Harbored+Ambitions.pdf>>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

**UKRAINE: Putin signs Crimea annexation**. BBC News. Reino Unido. 21 de março de 2014. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-26686949>>. Acesso em: 12Fev2022.

VISACRO, A. **Não basta vencer em múltiplos domínios: conjecturas sobre a nova doutrina do Exército dos Estados Unidos e os conflitos na zona cinza**. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 14, n. 50, p. 187-209, 27 de abril de 2020. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3156>>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

WATKINS, Derek. **What China Has Been Building in the South China Sea**. The New York Times. Nova Iorque. EUA. 27 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/interactive/2015/07/30/world/asia/what-china-has-been-building-in-the-south-china-sea.html>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2022.

WEISSMANN, Mikael; NILSSON, Niklas; PALMERTZ, Björn; e THUNHOLM, Per (Editores). **Hybrid Warfare – Security and Asymmetric Conflict in International Relations**. I.B. TAURIS Editora. Londres, Reino Unido. 2021. ISBN ePDF: 978-1-7867-3655-0. Disponível em: <<https://www.bloomsburycollections.com/book/hybrid-warfare-security-and-asymmetric-conflict-in-international-relations/>>. Acesso em: 14 de abril de 2022.

WHITEHEAD, James Francis. **Maritime conflict heats up as China's fishing fleet goes dark in Argentine waters**. Courthouse News Service. 28 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://www.courthousenews.com/maritime-conflict-heats-up-as-chinas-fishing-fleet-goes-dark-in-argentine-waters/>>. Acesso em 14 de março de 2022.

WONG, Alex (president); GLAS, Kimberly T (vice-presidente). **China's Cyber Capabilities: Warfare, Espionage, and implications for the United States**. United States-China Economic and Security Review Commission. EUA. Transcrição da Audiência de 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.uscc.gov/hearings/chinas-cyber-capabilities-warfare-espionage-and-implications-united-states>>. Acesso em 18 de maio de 2022.

## ANEXO A

### FIGURAS E QUADRO

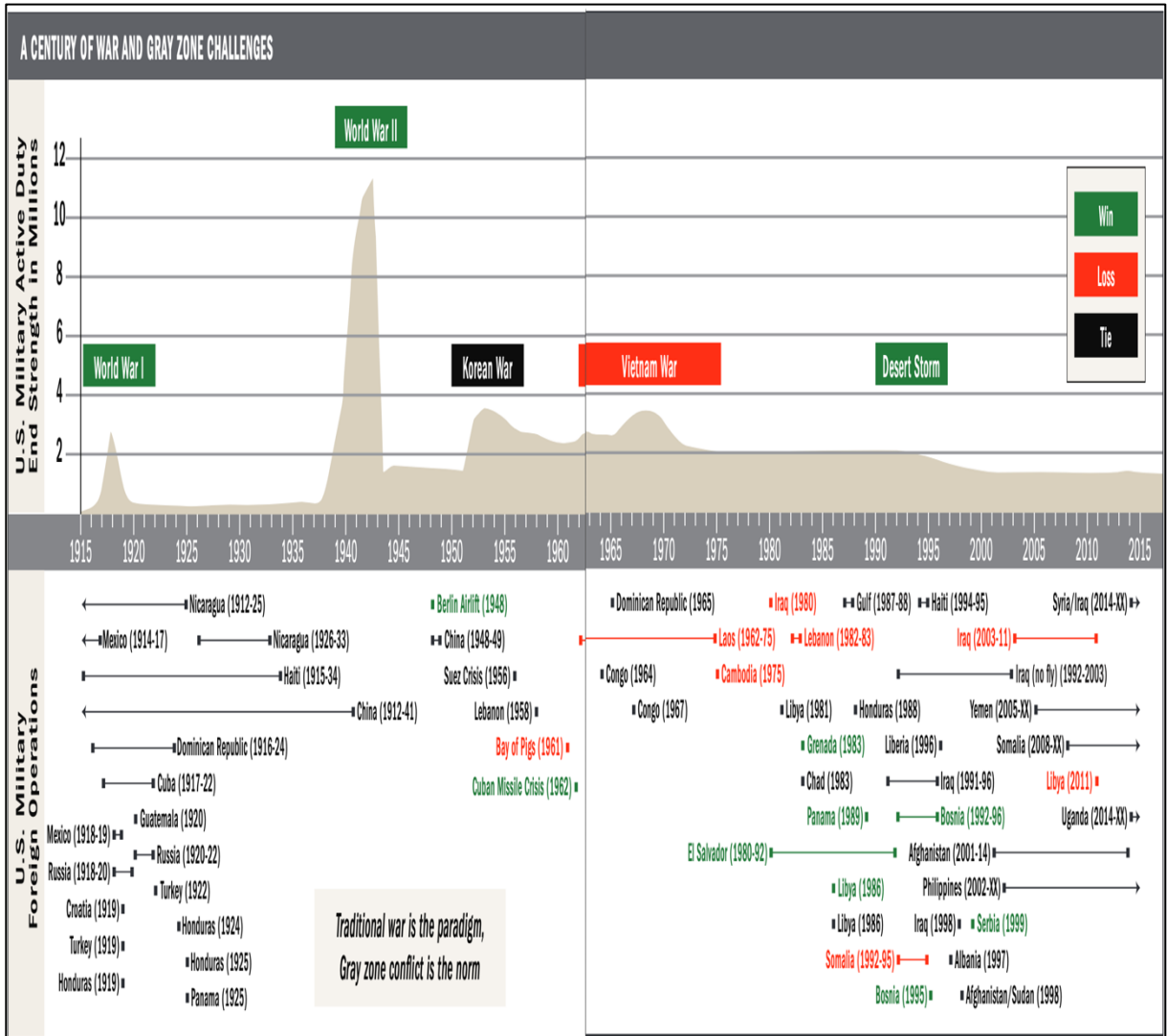


Figura 1: Cem anos de envolvimento militar norte-americano.  
 Fonte: KAPUSTA, 2015, p.20 e 21.

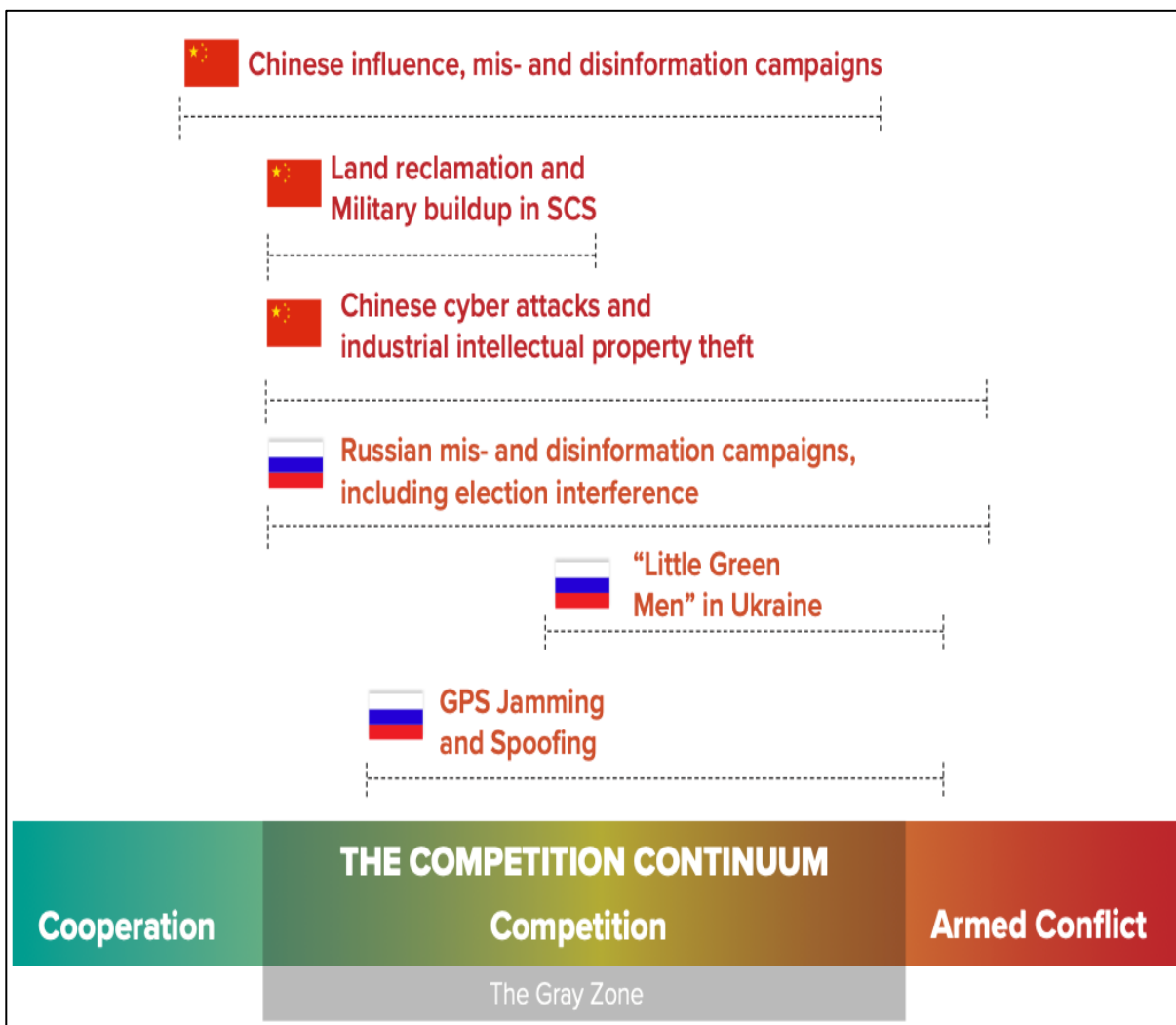


Figura 2: Contínuo da Competição e a Zona Cinza.

Fonte: STARLING, WETZEL, TROTTI, 2021, p. 32 (houve alteração na figura com a exclusão de parcela da mesma não relevante para este entendimento).

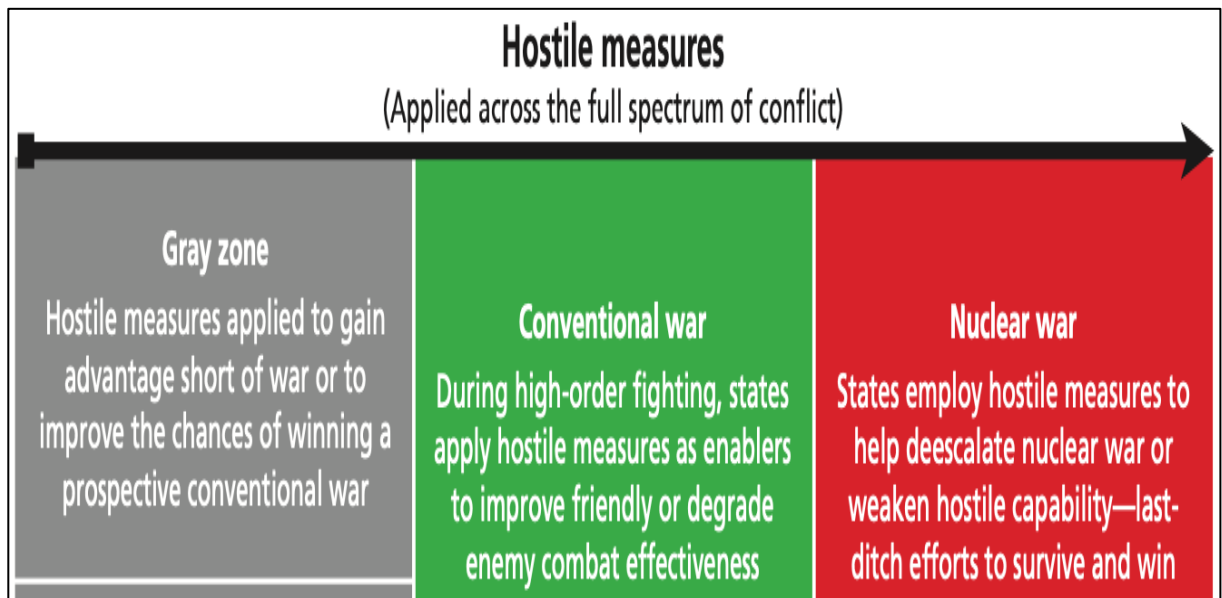


Figura 3: Medidas Hostis (aplicadas no espectro dos conflitos).

Fonte: CONNABLE *et al*, 2020, p. 5 (houve alteração na figura com a exclusão de parcela da mesma não relevante para este entendimento).

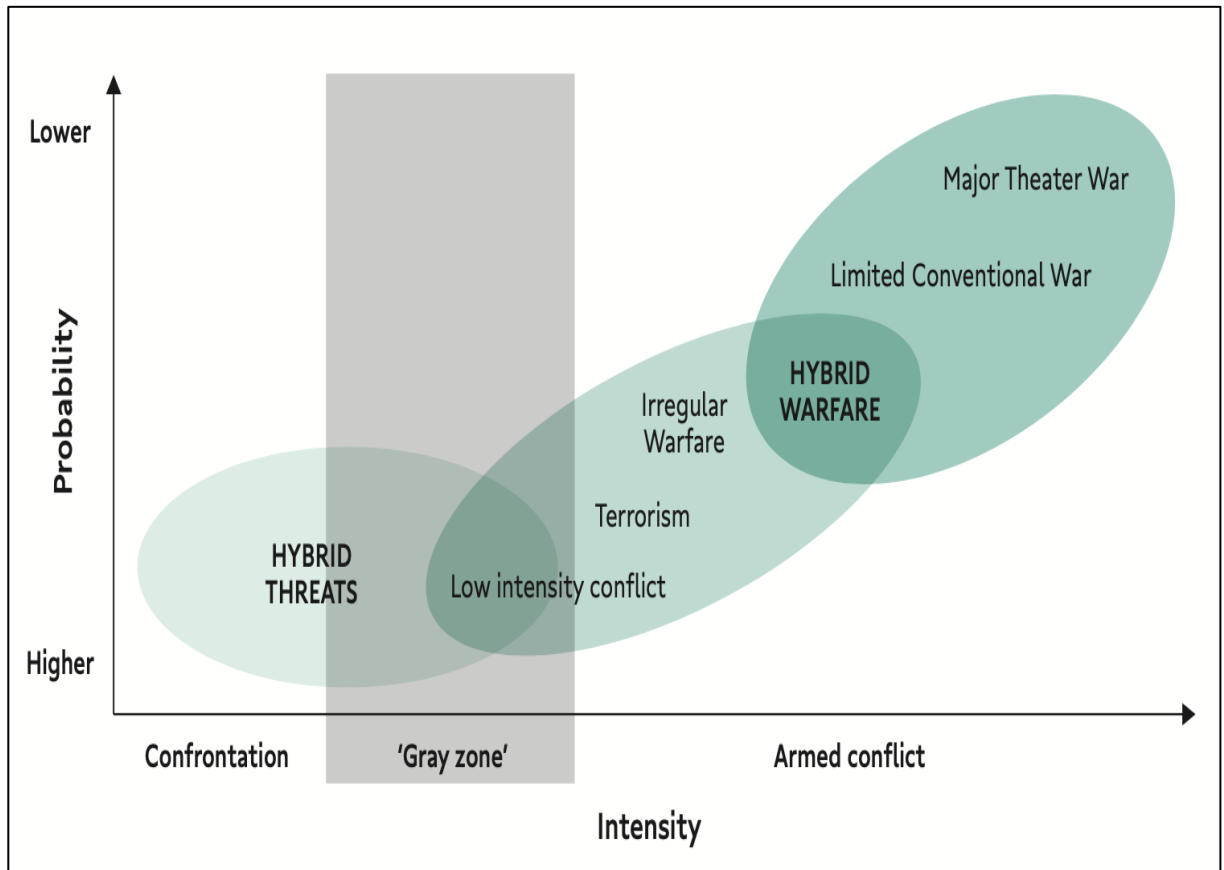


Figura 4: Zona Cinza, Ameaças Híbridas e Guerra Híbrida no contínuo do conflito.  
 Fonte: MONAGHAN, 2022, p. 11.





Figura 5: Conflito na Zona Cinza.  
 Fonte: VISACRO, 2020, p. 195.

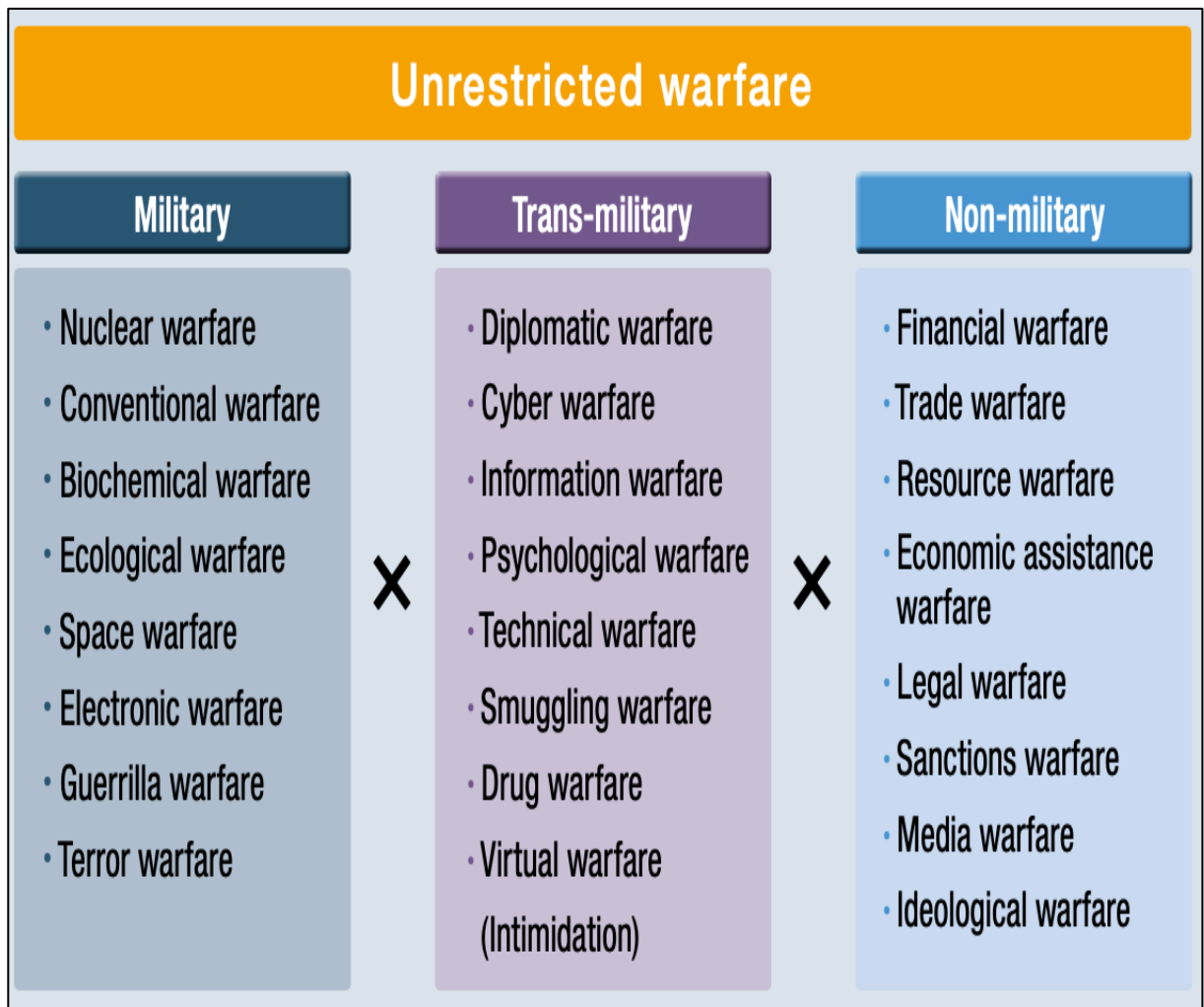


Figura 6: Guerra Irrestrita.  
 Fonte: JAPÃO, 2020, p. 21.

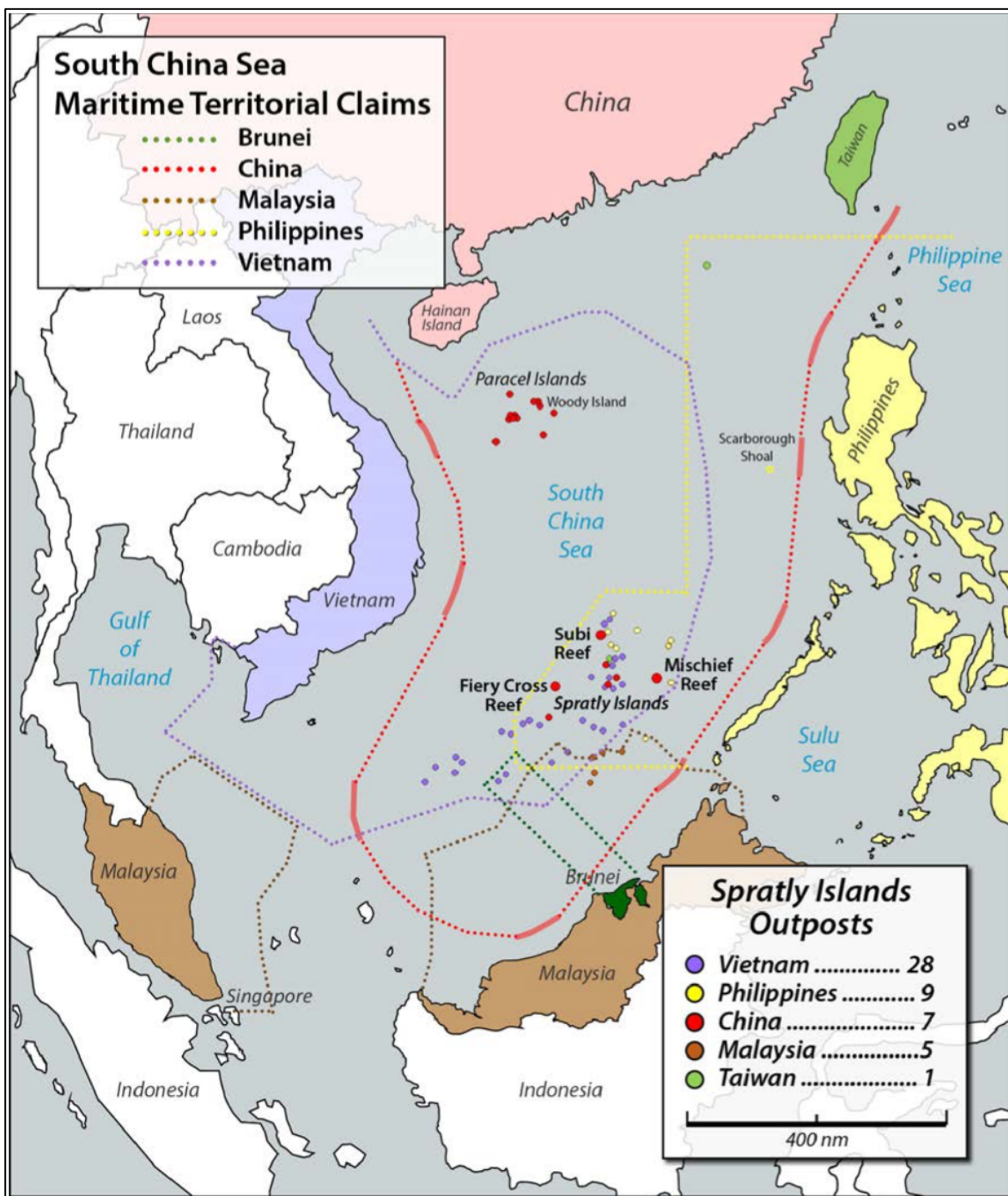


Figura 7: Reivindicações territoriais marítimas no MSC.

Fonte: DAHM, 2020, p. 11.



Figura 8: Vista geral do posto avançado de *Fiery Cross Reef* (MSC).  
 Fonte: DAHM, 2020, p. 12.

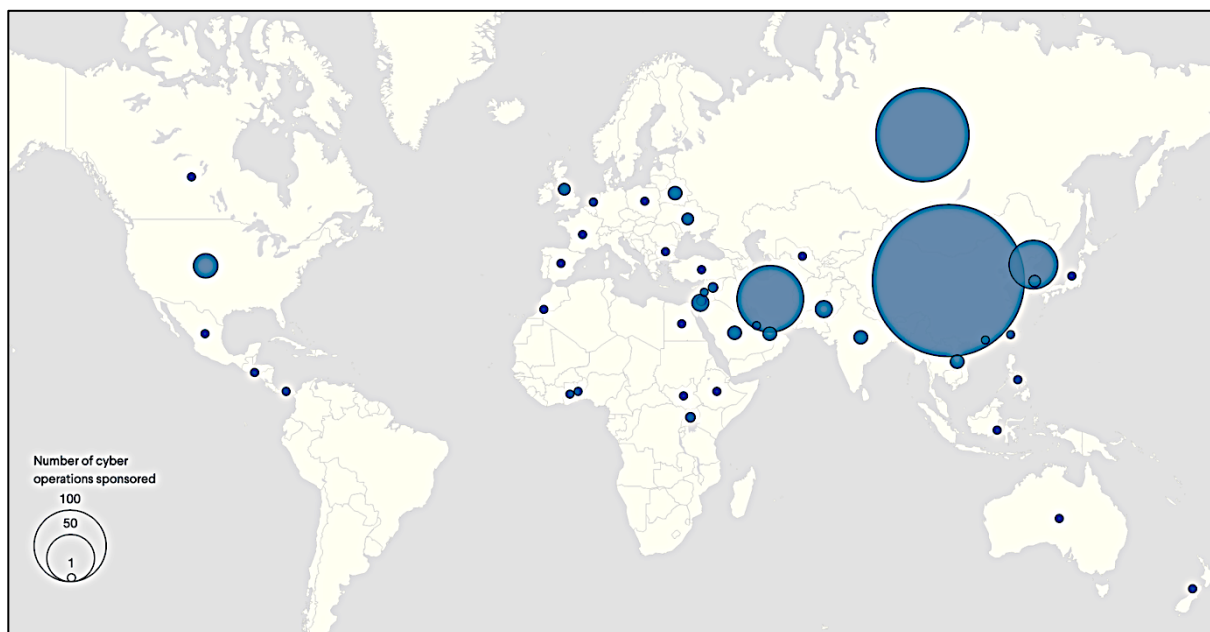


Figura 9: Quantidade de operações cibernéticas apoiadas por Estados.  
Fonte: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2022.

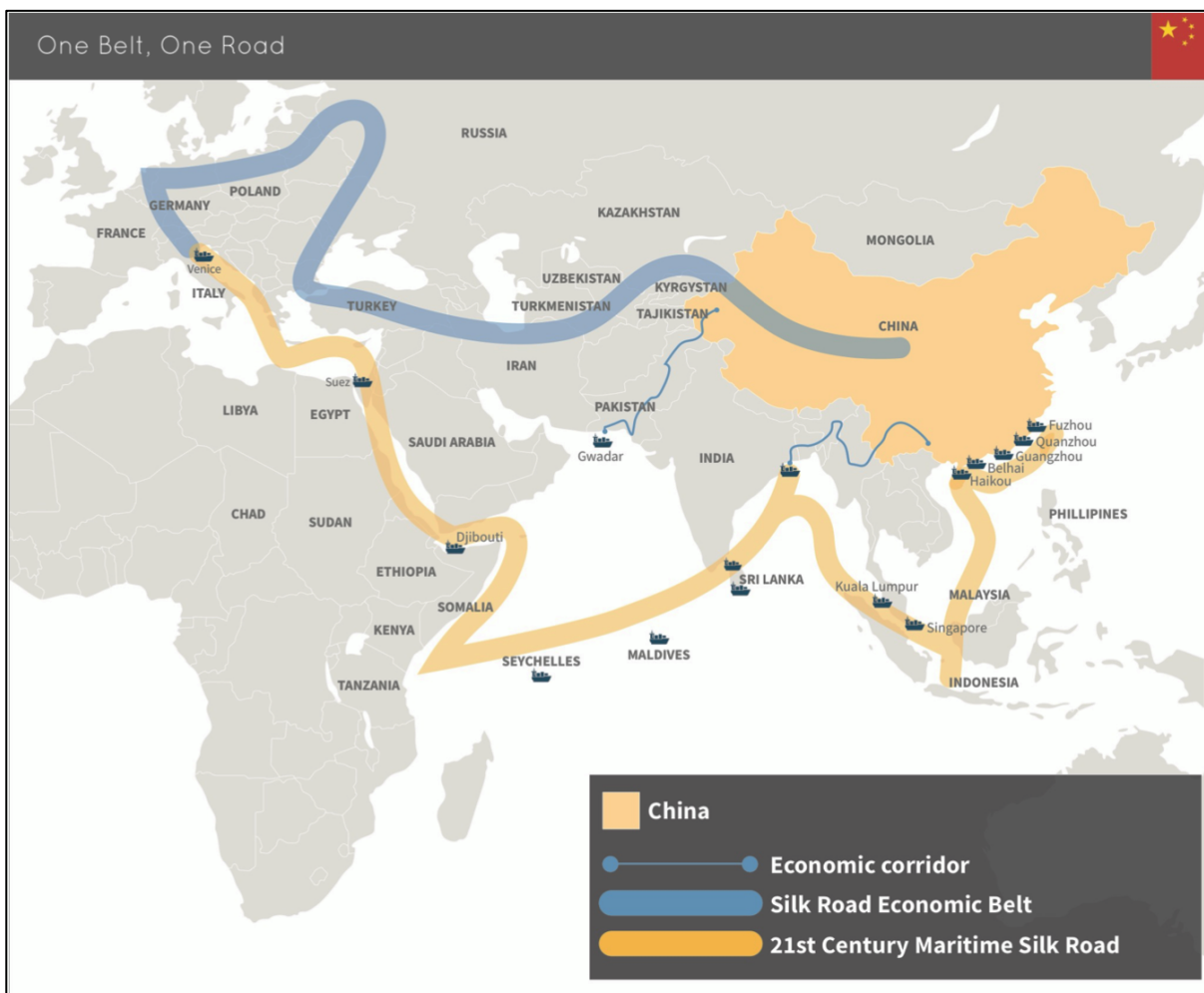


Figura 10: A Nova Rota da Seda.  
Fonte: CAI, 2017, p. 2.

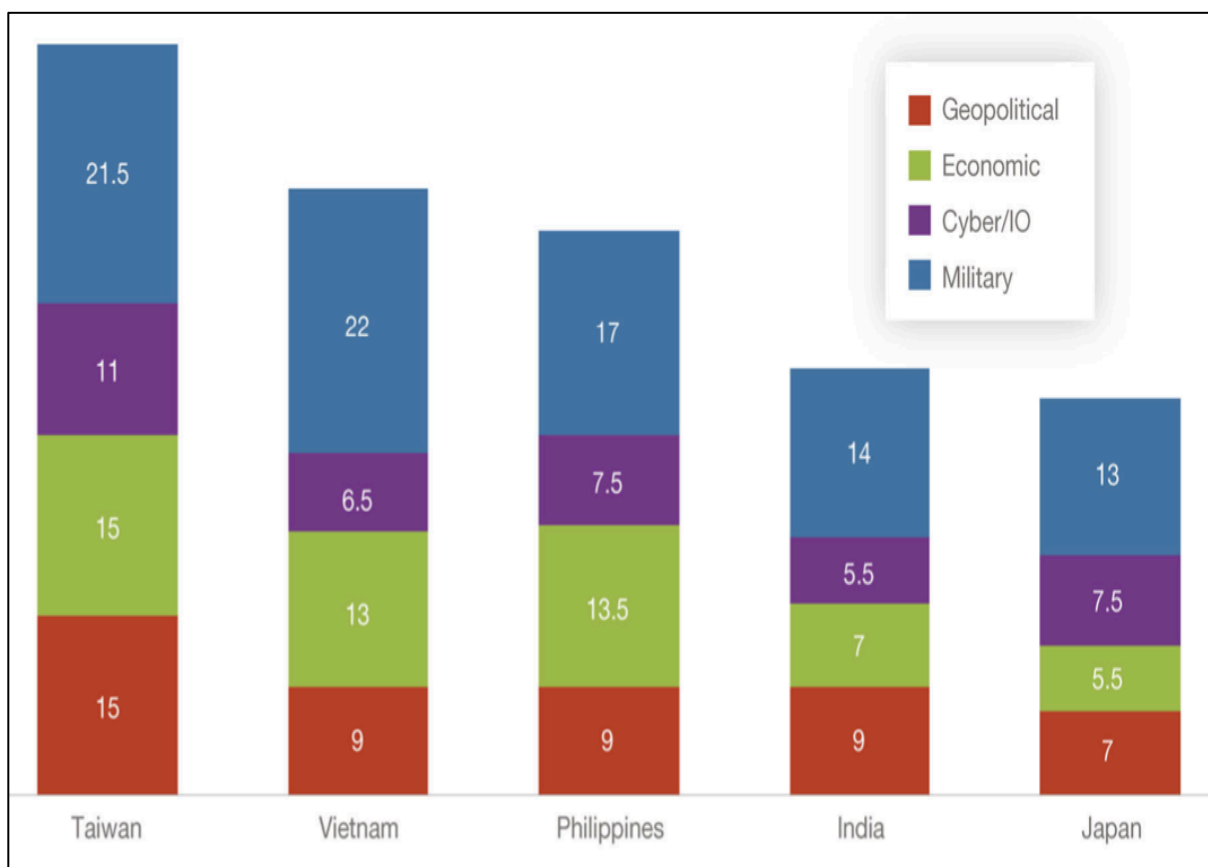


Figura 11: Táticas chinesas empregadas na Zona Cinza dos conflitos.  
Fonte: LIN *et al.*, 2022, p. vi.

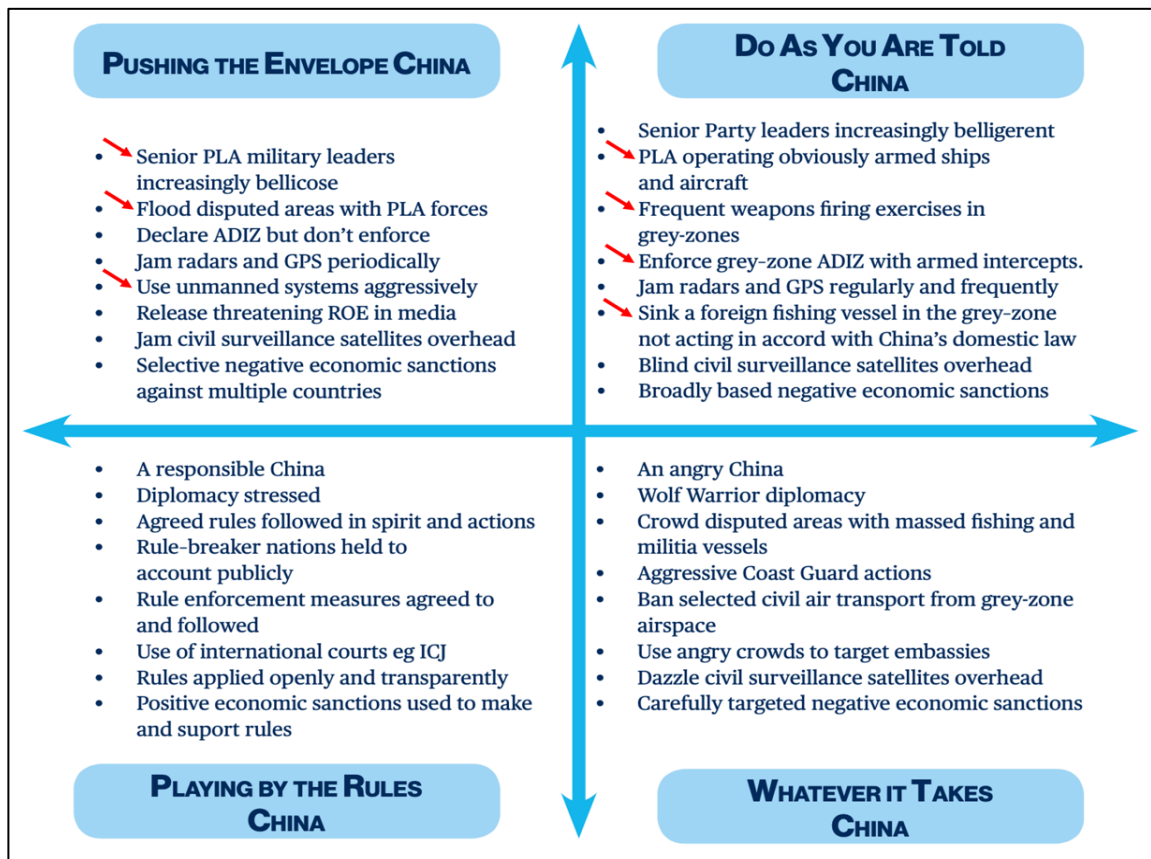


Figura 12: Cenários futuros de ações da China na Zona Cinza (setas indicam ações na Zona Cinza com emprego de forças militares).

Fonte: LAYTON, 2022, p. 114 (houve alteração na figura com a indicação das ações da Zona Cinza empregando forças militares).



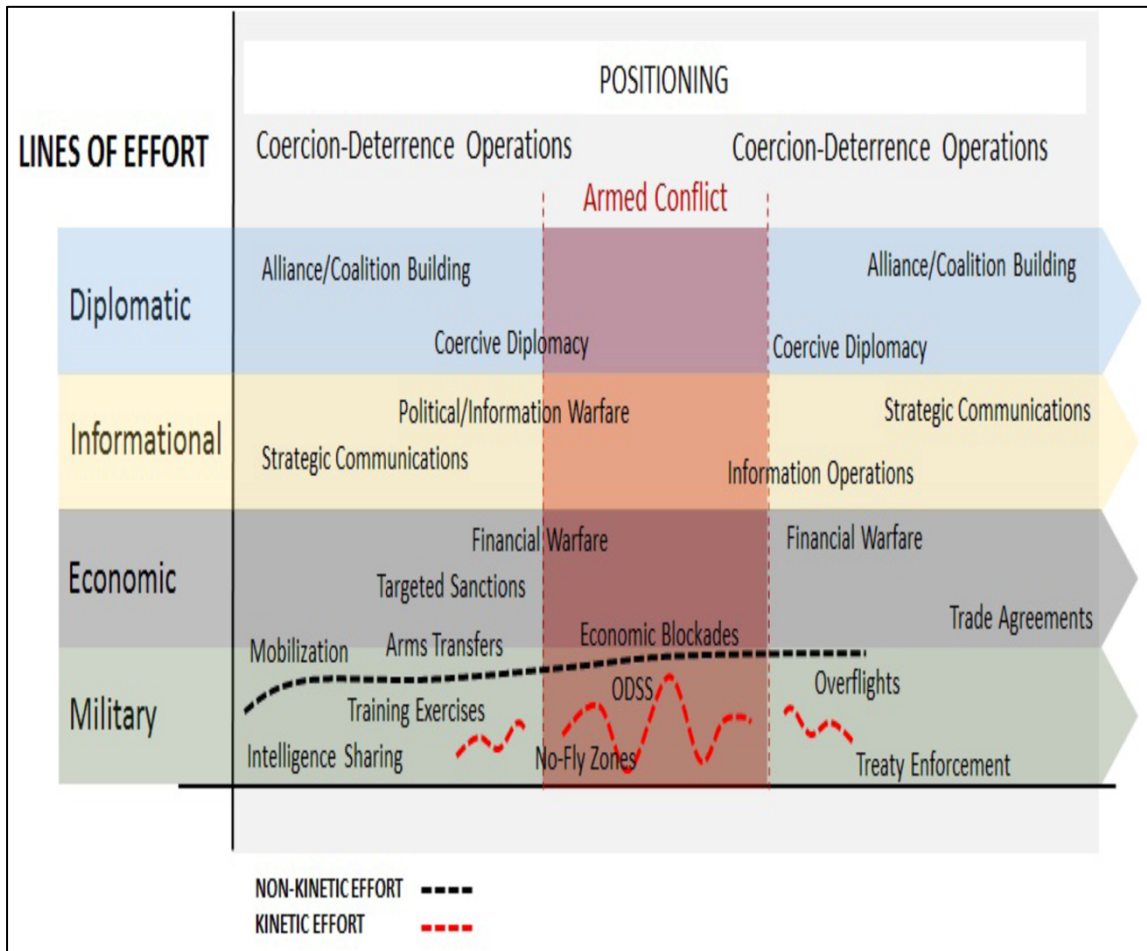


Figura 13: Proposta de linhas de esforço e ações para o Posicionamento contra ameaças na Zona Cinza.

Fonte: ECHEVARRIA, 2017, p. 22.

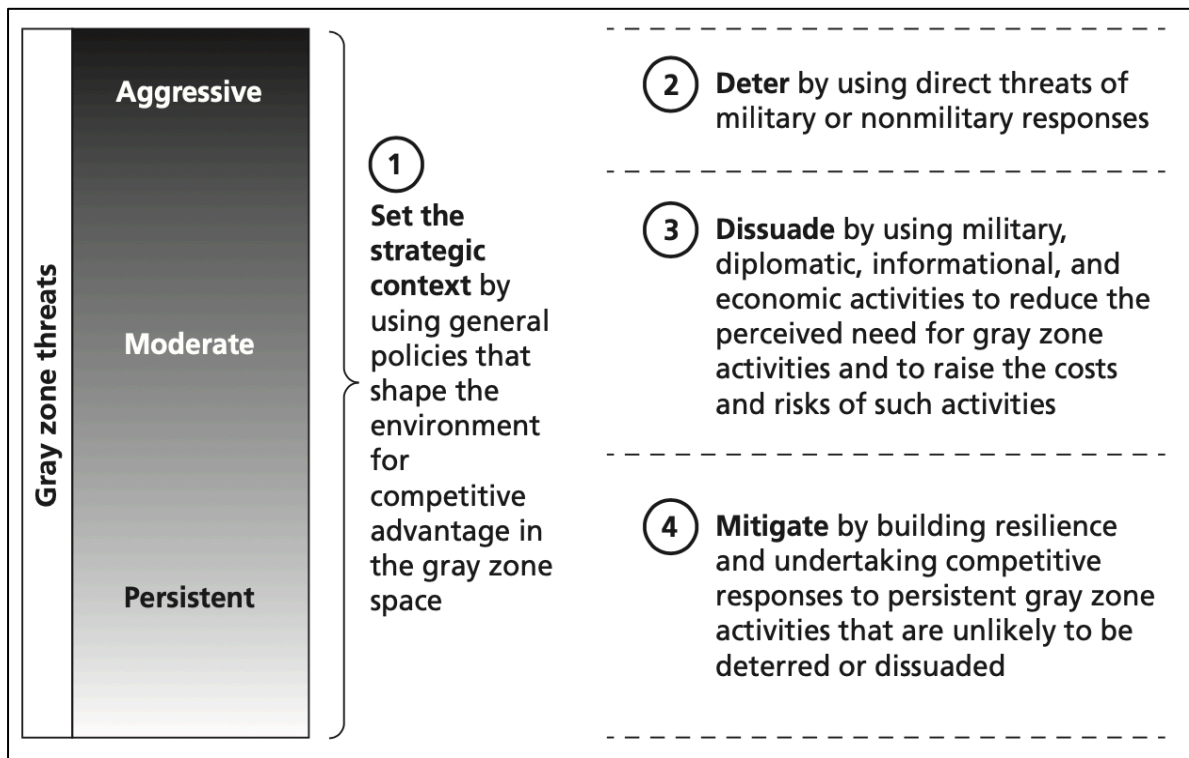


Figura 14: Proposta de conceito estratégico abrangente para responder às ameaças da zona cinza.

Fonte: MORRIS, 2019, p. 138.

## QUADRO 1

Comparação entre características dos Conflitos na Zona Cinza e Guerra Híbrida (tradução nossa)

Características	Conflito na Zona Cinza	Guerra Híbrida
Nível de condução	Estratégico, operacional e tático.	Operacional e tático.
Emprego de operações militares convencionais	Emprego junto com operações militares não convencionais.	Emprego junto com operações militares não convencionais. Normalmente, forma de emprego dominante.
Emprego de operações militares não convencionais	Podem ser empregadas de forma única ou junto com operações militares convencionais.	Emprego junto com operações militares convencionais como tática auxiliar.
Engajamento prolongado	Uma das características dominantes.	Pode ou não ter engajamento prolongado.
Ambições revisionistas (globais ou regionais)	Uma das características dominantes.	Foro do escopo, uma vez que o conceito se encontra no nível operacional e tático.
Simetria entre oponentes	Empregado tanto em condições simétricas como em assimétricas.	Amplamente empregada em condições assimétricas.

FONTE: CARMENT, BELO, 2018, p. 5.