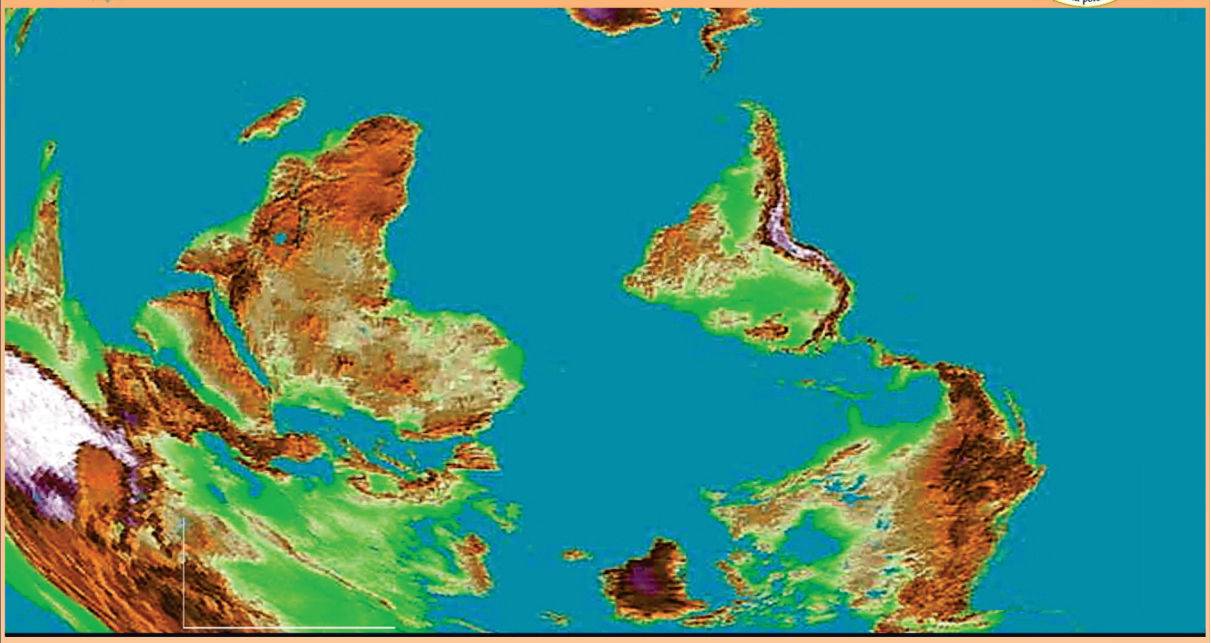
REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS



O POLICY CICLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OCEÂNICAS NO BRASIL — UMA BREVE ANÁLISE
Etiene Vilela Marroni e Alexandre Rocha Violante

ENTRE ESPIÕES E SEGREDOS: UMA HISTÓRIA COMPARADA NOS SERVIÇOS SECRETOS ANGLO-AMERICANO DURANTE A II GUERRA MUNDIAL
Raquel Anne Lima de Assis

REGIME MILITAR DE 1964 – IDEOLOGIA A CAOMUNIDADE DE INFORMAÇÕES
Aloysio Castelo de Carvalho

O BRASIL E A REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL
Rafael Ribeiro Sales e Alzeri Costa dos Santos

O LEGADO DE CLAUSEWITZ PARA A SOCIEDADE
Anselmo de Oliveira Rodrigues

NAVIOS AUTÔNOMOS E A LEGISLAÇÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO BRASILEIRA
Vitor Ribeiro Fernandes, Nival Nujnes de Almeida e Cláudio Marim Rodrigues

A DIPLOMACIA (MILITAR) NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Rodrigo de Almeida Paim

DESENVOLVIMENTO CHINÊS E SEGURANÇA ENERNGÉTICA
Tatiana Molina

DEFESA E ELEIÇÕES 2018: UMA AGENDA PARA O DEBATE
Alexandre Fuccille, Lucas Pereira Rezende e Marcos José Barbieri Ferreira

UMA ANÁLISE DO CONTEXTO BRICS, TENDO COMO REFERÊNCIA O ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE SUSTENTÁVEL
Rosangela de Lima Gonçalves Saisse e Gilson Brito Alves Lima

REST v. 10 nº 19
jan-jun 2018

Universidade Federal Fluminense
Instituto de Estudos Estratégicos

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2018

Copyright © 2018 by Instituto de Estudos Estratégicos
Universidade Federal Fluminense

CONSELHO EDITORIAL
EDITORA LUZES – COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA

EDITORES
Diretor-Presidente: Ubirajara Carvalho da Cruz
Diretora Executiva: Shirley Santos da Cruz

CONSULTORIA
Profª Catarina Laboré Madeira Barreto Ferreira
Prof. Paulo Pereira Santos
Prof. Paulo Roberto Batista

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO
Conselheiro-Executivo: Prof. Marcio Rocha
CONSELHEIROS
Prof. Adílio Jorge Marques (UFF)
Embaixador Alexandre Addor Neto (MRE)
Profª Beatriz Bissio (UFRJ)
Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UNB/ESUDE/UNASUL)
Prof. Jorge Calvário dos Santos (ESG)
Prof. José Miguel Arias Neto (UEL)
Prof. Marcos Costa Lima (UFPE)
Prof. Sérgio Aguillar (UNESP/Marília)
Profª Patrícia de Oliveira Matos (PPGCA/UNIFA)
Prof. William Moreira de Souza (EGN)

Capa
Concepção: INEST/Arte: Editora LUZES

Permitida a reprodução desde que citada a fonte e o(s) autore(s)

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Ficha Catalográfica INEST/UFF

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**: Instituto de Estudos Estratégico da Universidade Federal Fluminense - INEST/UFF.**
V. 10 nº 19 (jan-jun 2018), Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2018
000 p.
ISSN 2448-0223 (Edição Impressa)
ISSN 1984-5642 (Edição Online)
1. Ciência Política. 2. Estudos Estratégicos. 3. Relações Internacionais. I. Núcleo de Estudos Estratégicos – UFF.
CDD 320

2018
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO - REST V. 10 nº 19 jan-jun 2018

O POLICY CICLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OCEÂNICAS NO BRASIL – UMA BREVE ANÁLISE
Etiene Vilela Marroni e Alexandre Rocha Violante **7**

ENTRE ESPIÕES E SEGREDOS: UMA HISTÓRIA COMPARADA NOS SERVIÇOS SECRETOS ANGLO-AMERICANO DURANTE A II GUERRA MUNDIAL
Raquel Anne Lima de Assis **33**

REGIME MILITAR DE 1964: IDEOLOGIA A COMUNIDADE DE INFORMAÇÕES
Aloysio Castelo de Carvalho **61**

O BRASIL E A REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL
Rafael Ribeiro Sales e Alzeri Costa dos Santos **85**

O LEGADO DE CLAUSEWITZ PARA A SOCIEDADE
Anselmo de Oliveira Rodrigues **111**

NAVIOS AUTÔNOMOS E A LEGISLAÇÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO BRASILEIRA
Vitor Ribeiro Fernandes, Nival Nunes de Almeida e Cláudio Marim Rodrigues **133**

A DIPLOMACIA (MILITAR) NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DIPLOMACY (MILITARY) IN INTERNATIONAL RELATIONS
Rodrigo de Almeida Paim **157**

DESENVOLVIMENTO CHINÊS E SEGURANÇA ENERGÉTICA
Tatiana Molina **179**

DEFESA E ELEIÇÕES 2018: UMA AGENDA PARA O DEBATE
Alexandre Fuccille, Lucas Pereira Rezende e Marcos José Barbieri Ferreira **199**

UMA ANÁLISE DO CONTEXTO BRICS TENDO COMO REFERENCIA O INDICE DE COMPETITIVIDADE SUSTENTÁVEL
Rosangela de Lima Gonçalves Saisse e Gilson Brito Alves Lima **233**

O POLICY CICLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OCEÂNICAS NO BRASIL – UMA BREVE ANÁLISE

Etiene Vilela Marroni[1]
Alexandre Rocha Violante[2]

RESUMO: Política Nacional para os Recursos do Mar estabelece por meio de planos e programas específicos o desenvolvimento sustentável de todo o ecossistema marinho sob responsabilidade do Brasil. É uma política pública que vem sendo aprimorada por meio de avaliações bianuais. Este artigo, através da metodologia de análise das políticas públicas discute as cinco etapas do *policy cicle* (formação, formulação, processo decisório, implementação e avaliação), porém com ênfase maior em sua implementação, apesar de que a avaliação está presente em todas as fases deste processo didático. Ao final, se constatará que esta Política, apesar de, constantemente atualizada, tem sofrido com a priorização dos governos, apesar de ser considerado um projeto de Estado e ter apresentado avanços nas questões econômicas, científicas (principalmente no que se refere ao meio ambiente) e estratégicas, principalmente nas últimas décadas.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Política Oceânica; Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).

---

[1] Doutora em Ciência Política; Coordenadora do Laboratório de Política Internacional e Gestão do Espaço Oceânico, Centro de Engenharias (CENG) " Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Praça Domingos Rodrigues s/n, Prédio COTADA, Pelotas, RS, Brasil. Professora Permanente do PPGPOL – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPEL). E-mail: etiene.marroni@ufpel.edu.br.
[2] Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN) em 2013) e Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo PPGEST do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense em 2017. Professor da EGN e Professor colaborador da UFF. E-mail: rochaviolante@hotmail.com .

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO

Conforme regulamentação da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), o estudo da biodiversidade, relativa aos recursos oriundos do mar e regiões adjacentes, deve ser ordenado através de planos e programas específicos, visando o desenvolvimento sustentável do ecossistema. Por esta razão, torna-se necessário o conhecimento mais detalhado das políticas públicas direcionadas a este fim, para que sejam encontrados respostas e espaços em todas as suas ramificações, objetivando a participação mais ativa entre agentes do governo, técnicos e comunidade. Assim, essa política se mantém aberta ao pluralismo de ideias e propostas, para contribuir com informações que lhe são próprias, mas algumas passíveis de controvérsias. O que é bom.

Porém, para um estudo mais aprofundado das políticas públicas e de seus mecanismos de atuação, é preciso que sejam entendidos, com clareza, seus processos de formação, implementação e avaliação. Sobre o surgimento das políticas públicas como metodologia de pesquisa e disciplina ligada à Ciência Política, é fato que a necessidade de conciliar a teoria com a práxis política possibilitou introduzir as questões normativas e não apenas descrições empíricas nas análises científicas, o que propiciou o surgimento desses estudos mais específicos (ARARAL; HOWLETT e RAMESH, 2012).

Tal fato ocorreu, principalmente, nos anos 1940 e ganhou fôlego a partir dos anos 1950, com o lançamento da obra "The Policy Orientation" (DELEON e MARTELL, 2006), que afirmava que a Ciência Política passava a compreender não apenas o processo de produção de políticas públicas, mas também interpretar dados referentes aos problemas das sociedades (PARSONS *apud* MOTA, 2010).

Na realidade, no início do século XX a Ciência Política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como resultados (*outputs*) do sistema político, priorizando a investigação das entradas no sistema (*inputs)*, ou seja, nos processos de formação das políticas públicas, sobretudo, o processo decisório e a articulação de demandas e interesses (FARIA, 2003; OLIVEIRA, 2016).

O estudo de uma política pública passa por um processo de troca de experiências ou busca de dados importantes para o caso. Portanto, requer uma base teórica científica. Toda e qualquer teoria

científica que conhecemos e colocamos em prática é fruto de estudos e pesquisas das mais variadas correntes do pensamento humano. A análise de uma teoria ou de uma política sempre é um elemento processador de informações. E isso ocorreu ao longo do século XX, principalmente nos EUA. De fato, as teorias costumam ser vistas como verdades provisórias. As contradições existentes, principalmente nos meios acadêmicos, transformam-se no fato gerador da evolução científica. Reconhecer uma teoria como definitiva, ambiental ou não, remete-nos a uma situação de estagnação, tanto em termos de conhecimento como de evolução humana. Como não existe uma verdade única, temos a liberdade de aceitar (ou não) as mais variadas vertentes do conhecimento produzidas ao longo da história da humanidade. Isso é válido, também, para o estudo e análise das políticas públicas (MARRONI, 2014).

A evolução desses estudos proporcionou a representatividade das políticas públicas como uma unidade de análise, com maior destaque aos aspectos dinâmicos do processo político e seus distinto atores, chamados de stakeholders (OLIVEIRA, 2016).

Foi somente nos anos 1980 e 1990 que o estudo das políticas públicas se consolidou como disciplina, diante do crescente interesse de outros países, que não os EUA, pelo tema (PARSONS *apud* MOTA, 2010). Dessa forma, mais especificamente no Brasil, o estudo de políticas públicas experimentou um boom na década de 1980, principalmente com a redemocratização e com a passagem da fase nacional-desenvolvimentista da política externa brasileira (PEB) para o Estado Normal e, posteriormente, para o Estado Logístico, em uma leitura de Cervo[3].

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas nos anos 1980 passaram de uma centralização maior do Estado brasileiro para novos atores nacionais e internacionais com a chegada do neoliberalismo e a demonização do Estado como ator central nessas políticas, voltando a uma transição de modelos no final dos anos 1990.

---

[3] Cervo (2002) estabelece como paradigmas da PEB: o paradigma liberal-conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930), o paradigma do Estado desenvolvimentista entre 1930 e 1989, o paradigma do Estado normal, de 1990 a 2002, e o paradigma do Estado logístico (2002 até os dias atuais). Para ele o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico coexistem e integram o modelo brasileiro de RI desde os anos 1990.

Atualmente, vive-se em um tempo de descobertas, que tem acrescentado elementos significativos para o redimensionamento das políticas públicas. Porém, em todas as épocas pôde-se contar com contribuições valiosas que serviram de fundamento para seu corpo teórico. O aprendizado de uma teoria e/ou política pública nem sempre passa pelo exaustivo trabalho de resgate bibliográfico. A aprendizagem é um fator que, em grande parte, resulta de nosso envolvimento com afazeres do cotidiano e que nos convoca para a busca de informações pertinentes a um estudo de fato científico.

Converter informações cotidianas em fatos ou tratos científicos gera uma espécie de retroalimentação no campo teórico das ideias e mobiliza o sujeito na busca de soluções práticas para problemas econômicos e socioambientais, gerados dentro de um sistema global (ou mesmo local).

Em um sentido mais estrito da Defesa, área ligada à oceanopolítica e a formulação de políticas públicas oceânicas, esta transforma-se em objeto de aprendizagem para o conhecimento construído na informalidade, porém em situações que requerem soluções imediatas O confronto casual entre conceitos e práticas diferenciadas, proporciona condições para o entendimento de questões em pauta.

Interessante perceber que na geopolítica dos oceanos há a participação de outros atores no processo político que não o Estado na elaboração, decisão e implementação de políticas públicas ligadas ao mar. Nessa linha, não se pode desconsiderar o protagonismo estatal, até porque, como ensina Weber (1979), este ator detém o monopólio legítimo do uso da força.

Portanto, o estudo está inserido em duas abordagens[4]: a policêntrica - que se concentra na resposta de um problema público, e a estadocêntrica – que busca responder a um problema político, cujos governantes se veem obrigados a fornecer algum tipo de resposta à sociedade em nível local, regional e/ou internacional.

---

[4] Na abordagem estadocêntrica, a dimensão pública da política é amparada na autoridade soberana do Estado, fundamentadas na autoridade do Poder Público, estruturada em procedimentos e processos legais. Já a abordagem policêntrica não é focada no protagonismo do Estado na produção de políticas públicas. Esta prioriza a capacidade de atuação pluralista de outros atores, como organizações não-governamentais (ONGs), organizações Internacionais (OI) etc. (RUA e ROMANINI, 2013).

Resta dizer que esta pesquisa se baseou na concepção do *policy cycle* adotada por Pedone (1986, p.12), focando estritamente nos quatro primeiros itens que originaram na análise da PNRM[5].

> a) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas - momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas.
> b) Formulação de Políticas Públicas - processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.
> c) Processo Decisório - interligado com o anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.
> d) Implementação das Políticas - processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.

[5] A avaliação propriamente dita desta política pública (PNRM) será foco de outro artigo, haja vista a necessidade de uma análise qualitativa maior, principalmente de outras variáveis independentes, como a política externa e política de defesa nacional. Entretanto, vale ressaltar que a avaliação como item último do ciclo de políticas públicas apresentado por Pedone (1986) tem propósito mais didático do que realístico, até porque a avaliação é um instrumento que faz parte de todo ciclo de gestão, subsidiando desde a identificação do problema, o levantamento de alternativas, a formulação, a implementação, os ajustes e as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção desta política (RUA e ROMANINI, 2013; OLIVEIRA, 2016).

> e) Avaliação de Políticas - aqui se consideram quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Frente a tal circunstância, propõe-se um estudo integrado da Política Nacional dos Recursos do Mar (PNRM) a outras áreas do conhecimento, com vistas a um melhor entendimento do poder de abrangência de políticas públicas oceânicas no Brasil.

Com a PNRM – torna-se necessário "o desenvolvimento das atividades que visem a efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva[6] e da Plataforma Continental[7], de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social"[8].

Portanto, para fins de delimitação do estudo, optou-se pela principal política oceânica do Brasil (PNRM), instrumento de fundamental importância para o planejamento e gestão da zona costeira e marítima como sustentação e exemplo para um estudo analítico, integrado e multidisciplinar.

A justificativa para a escolha desta política, especificamente, baseia-se no fato de que, hoje, aproximadamente 40% da população brasileira residem a não menos de 200 km da costa marítima. Problemas de toda a ordem vêm sendo constatados neste ecossistema e, por isso, é preciso saber se, de fato, as políticas criadas para assistir ou defender essas grandes áreas estão, realmente, conseguindo atingir suas metas e cumprir suas finalidades. Não se trata, apenas, da defesa do meio ambiente natural, mas de assegurar o bem-estar das pessoas que ali se estabeleceram e dependem de um ambiente bem equilibrado. Porém, como tal equilíbrio é praticamente uma utopia, deve-se trabalhar com indicadores, pelo menos em cotas viáveis, para o suporte de um desenvolvimento harmônico e sustentável (MARRONI, 2014).

---

[6] Zona Econômica Exclusiva. Os limites de ZEE vão até 200 milhas da linha de base.
[7] Plataforma Continental. Seus limites podem ir até 350 milhas náuticas da linha de base.
[8] PNRM. 2005.

A Ciência Política fornece-nos uma série de mecanismos e proposições teóricas para a compreensão das relações indivíduo X poder público. Mas, a política, em si, não está estabelecida, apenas, no âmbito das relações indivíduo e poder público. A política está presente em todos os momentos e circunstâncias de nossas vidas. A política está nas nossas compras, no pagamento de impostos, nas ruas e estradas, no futebol, nas diversões, enfim, em tudo. A teoria política não pode ficar restrita aos meios acadêmicos. Ela é acadêmica, mas, também, é pública. Portanto, tem que ser apreendida por quem precisa e dela se beneficia. Na verdade, somos teóricos de plantão, mas nem todos têm consciência disso.

Popularizar as políticas públicas, gerando mecanismos eficientes de gestão e controle de suas formas de execução, respeitando a pluralidade de ideias e estruturas, pode ser uma direção a seguir. Não se deve aceitar, de forma passiva e ingênua, que as proposições para a elaboração de políticas públicas sejam simples operacionalização de um conjunto de normas ou procedimentos, benéficos para o bem-estar imediato da população. Não se pode esperar, também, que toda a política seja clara e objetiva, mesmo dentro de um padrão de subjetividade. Toda a política leva um tempo para ser consolidada, porém é oportuno lembrar que ela também tem um prazo de validade. Por isso, a importância de se estar sempre atento às políticas públicas, sua relação com o ambiente ou contingente de pessoas que elas desejam atingir. Einstein já dizia que é "preciso aceitar a natureza como ela é, mas, ao mesmo tempo, cada época, cada geração, elabora sua maneira de pensar, transmitem-na e constituem, assim, as marcas características de uma comunidade" (1981, p.27). Logo, de uma comunidade consciente e participativa, poderão surgir os efeitos de uma política pública bem direcionada. Para que isso ocorra, é preciso crer que as instituições públicas e privadas fazem parte deste mesmo contexto comunitário e que a ele devem integrar-se, tal como o indivíduo comum tenta, de alguma forma, integrar-se a sua comunidade de origem.

Pergunta-se: como o indivíduo comum pode adentrar nos meandros das políticas públicas? Como descobrir seus mecanismos de elaboração, funcionamento e controle de ações estratégicas? Como fazer a análise de políticas públicas? Para Dye (1976, p.1) fazer "a análise de políticas públicas é descobrir o que os governos

fazem, porque fazem e que diferença isto faz". Supondo-se que as comunidades estejam envolvidas na busca por orientações precisas e por um comprometimento de mudança nos padrões, por vezes errôneos, estabelecidos pela sociedade, a organização e posterior conhecimento de políticas específicas a eles seriam mais compreendidas se os grupos organizados se questionassem a este respeito. Ham e Hill (1993, p.4) afirmam que "o que distingue a análise de políticas do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz". E é este o fundamento ou argumento principal que aglutina e norteia o interesse pela pesquisa das políticas públicas oceânicas.

A abrangência de análise das políticas públicas, no caso mais específico, políticas públicas direcionadas ao planejamento e gerenciamento ambiental, é muito mais do que uma simples decisão de Estado. Isso porque, a maioria das políticas públicas exerce influência direta na vida das comunidades quando há mudanças significativas em sua estrutura. Por isso, a necessidade dos fazedores de política – membros do governo, representantes de instituições públicas e privadas, organizações não governamentais e sociedade em geral – estarem representados em todas as esferas de ação de uma política. Desde seu nascimento (criação) ou formulação, até posterior planejamento e gestão, faz-se necessária a representatividade dos organismos e elementos civis, interessados em participar do processo de desenvolvimento integrado de uma região. Tem-se claro que discutir e planejar uma política pública torna-se tarefa simples, se comparada a sua gestão e posterior execução.

O manejo ou gerenciamento de áreas costeiras configura-se como um aporte desta realidade. Sistema de usos múltiplos, a zona costeira caracteriza-se como um excelente campo de atuação das práticas político-educativas-ambientais, por absorver mais de 40% da população brasileira em seus domínios. Este "povoamento", por vezes excessivo em determinadas áreas do litoral brasileiro, prende-se a raízes históricas, econômicas e geográficas. Históricas, porque os primeiros navegadores, que aqui estiveram, percorreram a costa brasileira em busca de novas "conquistas". Econômica, porque o litoral sempre se caracterizou como fonte de recursos pesqueiros, minerais e turísticos. Geográfica porque, além do turismo que a zona litorânea atrai, atualmente os maiores conglomerados urbanos encontram-se a não menos de 200 km da linha da costa (MARRONI e ASMUS, 2005).

Em contraponto às inúmeras atrações proporcionadas por locais aprazíveis do litoral brasileiro, pode-se constatar a miséria de algumas das grandes cidades costeiras, o que resulta em condições de vida insustentável para muitos residentes, tais como: desemprego, más condições de moradia, alimentação inadequada, baixo índice de escolaridade. Estes são, apenas, alguns dos inúmeros problemas existentes em grandes conglomerados urbano-costeiros.

Frente a circunstâncias tão desiguais, torna-se necessário um estudo aglutinador de informações específicas sobre essas áreas. Existem, atualmente, algumas políticas públicas voltadas ao planejamento e gestão dos espaços costeiros, mas que, por falta de divulgação, são ignoradas pela maior parte da população. Se existem políticas públicas capazes de oferecer subsídios para que se tenha uma melhor qualidade de vida, elas devem ser disponíveis e de fácil acesso ao público interessado.

Finalizando esta parte inicial, convém lembrar que uma política pública, como instrumento normativo de grande expressão para a organização dos espaços territoriais e humanos, funciona como um conjunto de teorias interdisciplinares que se interrelacionam e agregam valores finais, contribuindo para a seleção de metas específicas para determinada área ou contingente de pessoas. O dinamismo atual, provocado por avalanches de informações, sejam elas de caráter tecnológico, ambiental ou humano, remete-nos a uma reavaliação constante de políticas, teorias e valores inerentes ao bem-estar da população e ao equilíbrio dinâmico de um sistema integrado. Ressalta-se que o mais importante no estabelecimento de uma política pública não é o seu planejamento, mas sua posterior formulação, implementação e avaliação.

O POLICY CICLE DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR

A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), constituiu-se num grande avanço em termos de normatização dos usos múltiplos da zona costeira e marinha do Brasil. Estabelecida na década de 1980, vem passando por revisões bianuais, por meio de planos setoriais, justificadas pela dinâmica das populações e do próprio ambiente em foco. Ainda que tenha sido idealizada em pleno regime

civil-militar brasileiro, ela tornou-se, com reformulações e adequações ao atual período histórico, um forte instrumento de regência do espaço litorâneo. O Decreto Presidencial nº 5.382, de 3 de março de 2005, reformulou esta Política através do VI Plano Setorial para os Recursos do Mar. Coube à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar revisar as diretrizes que norteiam esta política. Sua alteração contém as linhas básicas para orientar todas as iniciativas nas áreas de ensino, pesquisa, exploração e explotação dos recursos do mar. Assim sendo, a Política Nacional para os Recursos do Mar tem por finalidade, hoje, fixar medidas essenciais, visando promover a "integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao Espaço Brasileiro e a explotação racional dos oceanos, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento sustentável do país[9]", objetivando também delimitar a participação de órgãos públicos, comunidade e entidades privadas no cumprimento dessas medidas.

Seus princípios básicos, atualizados, preconizam a harmonização com a Política Nacional, articulando-se, no que for possível, com as Políticas Nacionais Setoriais, execução descentralizada e participativa, coordenação dos recursos financeiros, definição de prioridades dos projetos, estímulo à inclusão do setor privado, proteção à biodiversidade e patrimônio genético, supervisão da ação governamental e colaboração em programas internacionais. Para tanto, é preciso garantir a cooperação e assegurar total aproveitamento dos quadros de pessoal técnico e científico do país, com formação em áreas relacionadas ao mar e seus recursos, visando à ampliação desses quadros através de cursos de qualificação. Cabe manter atualizada a legislação brasileira nos aspectos concernentes aos recursos do mar, tendo-se em vista o desenvolvimento sustentável do país, além de estimular e ampliar o intercâmbio técnico-científico – o que é de suma importância.

Tendo em vista assegurar o êxito desta Política, o Presidente da República deverá recorrer ao assessoramento da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)[10], cabendo ao Comandante da Marinha presidi-lo. Nesta incumbência, poderá dispor do auxílio de representantes dos seguintes Ministérios: Defesa (MD);

[9] PNRM, 2005.

[10] São Competências e Atribuições da CIRM assessorar, diretamente, o Presidente da República na consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar, propondo-lhe as diretrizes gerais desta Política; acompanhar os

Relações Exteriores (MRE); Transportes (MT); Agricultura-Pecuária e Abastecimento (MAPA); Educação (MEC); Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Minas e Energia (MME); Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); Meio Ambiente (MA); Esporte e Turismo (ME), além da Marinha do Brasil (MB), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Além destes, acrescentem-se a sociedade como um todo como influenciadora desta política, representada por seus políticos, representantes setoriais como empresários, Organizações Não-Governamentais (ONG), outros movimentos organizados etc.

Esses atores podem ser inseridos, como comenta Vedung (1997), em modelos distintos de avaliação, como a avaliação compreensiva, a econômica, a orientada para o cliente e a de *stakeholders*. O modelo de avaliação de *stakeholders,* que acreditamos ser mais propício a este tipo de análise, é iniciado com o mapeamento dos grupos de atores envolvidos ou que possuem algum interesse na execução e nos resultados do programa, contemplando todos os interessados na intervenção governamental, conforme mostra a Figura 2.

Convém lembrar que este modelo é importante não apenas para a avaliação propriamente dita, pois considerando-a como inclusa em todo o *policy cicle*, constata-se que tais atores ajudaram a influenciar, formar, formular, decidir e implementar essa política pública.

---

resultados e, se for o caso, sugerir ao Presidente da República as possíveis alterações; emitir pareceres e sugestões; estabelecer elos com os demais ministérios, governos estaduais e órgãos do setor privado, buscando o apoio necessário para a execução de planos e programas da PNRM, cujos objetivos sejam comuns.

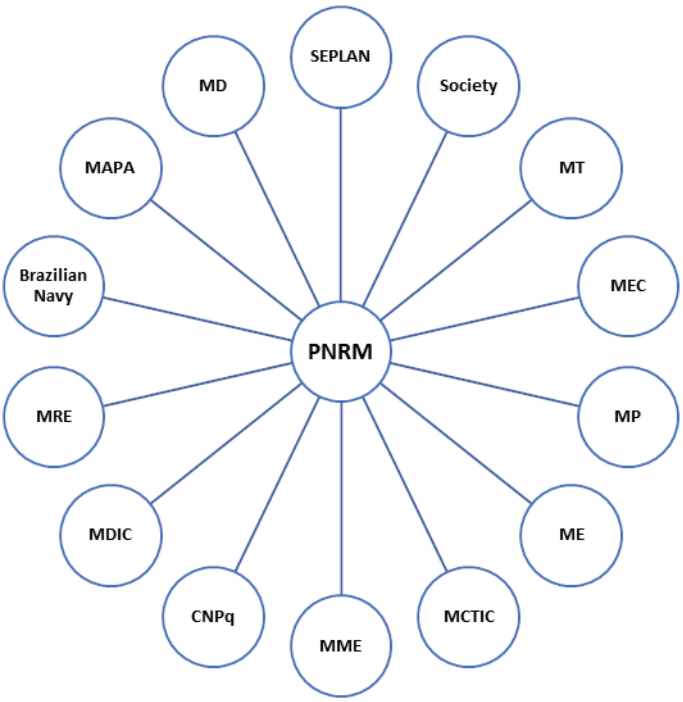


Figura 2: Modelo de avaliação de atores interessados (*stakeholders*)
Fonte: Elaborado pelos Autores. Adaptado de VEDUNG, 1997.

Portanto, da análise do *policy cicle*, verifica-se que nas estratégias da Política Nacional para os Recursos do Mar encontram-se as condições para sua execução, dispostas em uma série de itens. Primeiramente, vê-se que o PNRM será consolidado através de planos e programas plurianuais e anuais decorrentes. A partir da apreciação desses planos, a CIRM, em consonância com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, deverá visar à coordenação de programas e ao melhor aproveitamento de esforços e recursos. Estes planos plurianuais da CIRM também precisam conter: objetivos, estratégias, programas decorrentes, estimativas de recursos financeiros necessários e desdobramento dos programas setoriais em projetos específicos (documentos básicos de trabalho).

O planejamento, objetivando estabelecer estratégias de ação, terá que observar os seguintes aspectos, assim relacionados:

- Formação de Recursos Humanos;
- Pesquisa; Ciência e Tecnologia Marinha;
- Exploração e Aproveitamento Sustentável dos Recursos do Mar.

Por tais motivos, torna-se de fundamental importância a revisão constante de estratégias de ação, visando sempre a maximização dos processos de execução e gestão dos planos e programas vigentes, oriundos da política maior. Isto é feito por meio da avaliação, que não está circunscrita somente ao momento posterior e final à implementação de uma política pública (RUA; e ROMANINI, 2013).

Como atualização de vigência plurianual do PNRM há o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). Assim, o planejamento de todas as atividades relacionadas com os recursos do mar, nos diversos organismos envolvidos com esta área, deve guardar conformidade com as diretrizes do PSRM.

O PSRM está sujeito aos instrumentos básicos do Direito Internacional, em acordos dos quais o Brasil é signatário, que definem a moldura jurídica global ou balizam as ações que cada país deve desenvolver, para que seja alcançada a meta comum de uso sustentável dos recursos do mar. Ademais, o plano subordina-se à própria legislação interna, ou seja à Constituição de 1988, que incorpora os conceitos de espaços marítimos, definidos pela CNUDM (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar), considerando o mar territorial, os recursos da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental como "bens" da União, e a zona costeira como "patrimônio" da União. É importante esclarecer que o PSRM pauta-se pelo "princípio da precaução" na exploração e uso dos recursos do mar, determinando que a ausência de informações científicas completas e/ou a falta de certeza absoluta não devem ser utilizadas como motivos para postergar a adoção de decisões e medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente, quando houver risco de dano ecológico grave ou irreversível. O PSRM é, ainda, interligado aos demais mecanismos de gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos. Desta forma, incorpora os conceitos atuais de sustentabilidade (ecológica, econômica e social) e a necessidade de um planejamento descentralizado e participativo como

forma de integração das partes envolvidas, garantindo a efetiva consecução de suas propostas.

De fato, os planos plurianuais têm como finalidade a adequação e "modernização" da PNRM. É através desses planos que são esquematizadas as diretrizes norteadoras do executivo, previstas para um período de 4 anos. Portanto, essa atualização política vem se desenvolvendo por meio de planos e programas plurianuais, orientados pela Secretaria Executiva da CIRM.

É importante esclarecer que a atualização constante da PNRM pelos planos setoriais decorre, também, de tratados e acordos internacionais assinados pelo Brasil, visando a proteção e uso racional dos recursos marítimos e costeiros. Como exemplo fundamental desta questão pode-se citar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) que tratou, dentre outros temas, da mineração dos fundos oceânicos e que foi ratificada pelo Congresso Nacional Brasileiro em dezembro de 1988, entrando em vigor em 16 de novembro de 1994, após um acordo interestadual. Outra questão importante e de interesse nacional, abordada nesta Convenção, refere-se ao Estoque de Peixes Tranzonais e de Peixes Altamente Migratórios que, associados ao Capítulo 17 da Agenda 21, deram início a diferentes programas na CIRM.

O PLANEJAMENTO PARA O OCEANO A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA

A atualização frequente da PNRM oportuniza o surgimento de planos e programas específicos para cada esfera que norteia a política como um todo. A execução descentralizada, com a participação dos estados, municípios e organizações civis, são os suportes necessários para o encaminhamento de proposições que visam a resolução dos mais diversos conflitos em áreas específicas da zona costeira e marítima do Brasil. A parte executora de políticas e planos vinculados às políticas públicas transforma-se na parte mais significativa de um processo analítico, porque a execução e gestão desses planos envolvem, desde a formação de pessoal técnico especializado, até a gerência de recursos financeiros específicos para cada área. Por conta disso, faz-se necessária a apuração de resultados concretos, que ensejem benefícios à população residente e o equilíbrio das áreas a serem manejadas.

A seguir, serão apresentados, de forma breve, alguns planos e programas da política pública estudada.

Para estabelecer o limite da Plataforma Continental Brasileira, por exemplo, foi instituído o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), através do Decreto n° 95.787, de 7 de março de 1988, posteriormente atualizado pelo Decreto n° 98.145, de 15 de setembro de 1989. A finalidade deste plano governamental é estabelecer o limite externo da nossa Plataforma Continental sob regulamentação jurídica. De acordo com os Artigos 76 e 77 da CNUDM, o LEPLAC permitirá que o Brasil incorpore uma extensa área, além das 200 milhas marítimas, a partir das linhas de base. Considerando a demarcação de sua Plataforma Continental, o país poderá exercer direitos de soberania, justificando a exploração e aproveitamento de recursos não vivos do leito do mar e de seu subsolo, bem como dos organismos vivos. As atividades do LEPLAC - que se iniciaram em junho de 1987 - vêm sendo executadas em conjunto com a Marinha do Brasil e com a PETROBRAS. Prevê-se que, ao término dos trabalhos do LEPLAC, o Brasil apresentará um novo limite exterior de sua Plataforma Continental, devidamente comprovado, que deverá representar um acréscimo em cerca de 800.000 Km^2 ao espaço econômico brasileiro, além dos 3,5 milhões de Km^2 referentes às 200 milhas marítimas, totalizando uma área de cerca de 4,3 milhões de Km^2, o que corresponde, aproximadamente, à metade da parte terrestre do país.

O Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLAC) têm como competência avaliar a potencialidade mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB). Suas metas fundamentam-se na busca pelo conhecimento científico e tecnológico nas áreas de exploração e mineração submersa, visando à geração de emprego e renda, através da explotação dos recursos minerais existentes no fundo do mar. Os resultados, oriundos da potencialidade mineral da plataforma continental brasileira, serão de fundamental importância para o estabelecimento do planejamento e gestão (execução) de políticas que propiciem ações direcionadas do governo, relativas à utilização dos recursos naturais não vivos originários do mar.

O Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (REVIZZE) teve por objetivo principal efetuar o levantamento dos potenciais sustentáveis de

captura dos recursos vivos na ZEE, que se estende desde o limite exterior do Mar Territorial (12 milhas de largura), até 200 milhas náuticas da costa, abrangendo uma extensão de cerca de 3,5 milhões de Km^2. O REVIZZE resultou de um compromisso assumido pelo Brasil em 1988, ao ratificar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (em vigor desde 16 de novembro de 1994) e incorporar seus conceitos à legislação brasileira, através da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Para a execução do Programa REVIZEE, foram traçadas algumas metas, sob a responsabilidade de grupos de ação com o respaldo de técnicos e comunidade.

O Programa REVIZEE foi concluído em meados de 2006 e já pode ser considerado como o maior esforço integrado desenvolvido no país para a avaliação de estoques pesqueiros do Brasil[11]. Por isso, deve-se incrementar a capacidade de pesquisa nesta área no país, com a incorporação de permanente monitoramento dos principais estoques pesqueiros, tendo-se em vista o uso sustentável dos recursos vivos.

O Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (ASPSP) é formado por um conjunto de ilhas rochosas localizadas a cerca de 1.000 Km do litoral do Rio Grande do Norte, cuja área total emersa é de aproximadamente 17.000 m^2. A primeira Estação Científica construída no ASPSP foi inaugurada em 25 de junho de 1998, a partir do que o local permanece permanentemente habitado.

Apesar de sustentar um caráter extremamente inóspito, o ASPSP possui características únicas que propiciam ao País oportunidades ímpares nos campos econômico, científico e estratégico. O interesse estratégico e geopolítico diz respeito ao "regime de ilhas" estabelecido pela ratificação da CNUDM. Nesse sentido, seu artigo 121, em seu parágrafo 3º, afirma que: "os rochedos que por si próprios não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter Zona Econômica Exclusiva (ZEE) nem Plataforma Continental". Garantindo, portanto, a habitabilidade contínua daquela remota região, o Brasil acrescenta a área de 450.000 km2 à sua ZEE, equivalendo acerca de 13% de toda a ZEE brasileira ou 6% do território nacional.

[11] VI PSRM, p.6.

Em 11 de junho de 1996, pela resolução nº 001/96/CIRM, o Comandante da Marinha - Coordenador da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), aprovou o Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (PROARQUIPELAGO) e criou o Grupo de Trabalho Permanente para Ocupação e Pesquisa no ASPSP, no qual participaram representantes da Secretaria da CIRM (SECIRM), da Marinha do Brasil, do MRE, do MEC, do MME, do MCTI, do MMA e do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis[12].

O principal objetivo do PROARQUIPELAGO é garantir a habitabilidade permanente da remota região do ASPSP, o que garante ao país o acréscimo de 450.000 Km^2 à sua ZEE. Como a região incorpora elevado potencial para realização de pesquisas nos mais variados ramos da ciência, a habitação contínua é facultada a pesquisadores vinculados a projetos científicos previamente selecionados.

O PROARQUIPELAGO possui como metas: a) contribuir para a ampliação do número de projetos de pesquisa em desenvolvimento nas Ilhas Oceânicas; b) manter a Estação Científica do ASPSP ocupada durante 365 dias por ano; e c) criar um Projeto Piloto de Gestão Ambiental no âmbito do PROARQUIPELAGO.

O Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), consolidado pelo Decreto nº 86.830, de 12 de janeiro de 1982, foi elaborado e implementado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil pelo Tratado da Antártica, ao qual o país aderiu em 1975. O órgão responsável pela execução do Programa é o Ministério da Defesa – Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. As bases do PROANTAR levam em conta os objetivos e diretrizes emanados da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), e os programas e projetos propostos pelo Comitê Científico de Pesquisa Antártica (SCAR), organismo internacional vinculado ao Conselho Internacional das Uniões Científicas (ICSU).

[12] PROARQUIPELAGO – Página da CIRM. Disponível em: https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/arquipelago.html. Acesso

Finalizando esse breve histórico dos planos e programas decorrentes da PNRM, apresenta-se o PNGC (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), que foi instaurado a parti da lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Em síntese, este plano estabelece os princípios que devem nortear o gerenciamento costeiro, conceitos e definições, objetivos e diretrizes, bem como instrumentos, competências e fontes de recursos. Porém, embora defina alguns aspectos necessários ao gerenciamento, o PNGC não se configura como norma jurídica eficaz para orientar a ação dos cidadãos e, posteriormente, seu vínculo de fiscalização com o poder público.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), foi promulgado após ter sido submetido à audiência do CONAMA e aprovado pela resolução CIRM nº 5, de 3 de dezembro de 1997. Assim, o gerenciamento costeiro, como um todo, terá uma metodologia mais direcionada para planos e estratégias de ação, que englobará, além da União, os estados e municípios brasileiros. O novo plano contém princípios que nortearão o gerenciamento costeiro, bem como normas e diretrizes para sua execução nos estados e municípios. Observa-se que o PNGC II, tal como o PNGC, não estabelece o zoneamento de usos e atividades, nem determina medidas concretas para serem adotadas ou analisadas na zona costeira. Tais especificidades ficam a cargo das demais normas a serem expedidas pela União, estados e municípios. De forma resumida, o PNGC II pode ser entendido como um modo de fazer que contempla ações e instrumentos capazes de minimizar problemas e conflitos existentes na costa brasileira (MARRONI e ASMUS, 2005).

Voltando ao modo de fazer do PNGC II, de início supõe-se que, mesmo estando estabelecido no âmbito de um "plano de ação", há uma tendência à generalização das metas estabelecidas. Isto porque, embora haja deveres a cumprir em setores regionais, não se verifica uma definição clara de como todo o conteúdo e informação, existentes ou em vias de captação, podem ser utilizados e divulgados, por exemplo, em âmbito municipal. Como simplificar e divulgar uma informação técnica, por vezes complicada, para o entendimento da população costeira, que se constitui na parte mais interessada? Neste

aspecto, poderá surgir um impasse, visto que nem sempre haverá um bom nível de instrução que facilite a compreensão dos fatos pelas comunidades envolvidas. Portanto, dentro do próprio plano global de ação, deverá existir a preocupação com programas educativo-ambientais, que visem não somente a participação da comunidade no processo como incentivem práticas interessantes e construtivas nas localidades. Estas práticas, de início, devem ser assistidas por técnicos especializados, que poderão proporcionar aos moradores momentos de reflexão sobre suas condições de vida ou realidade, objetivando os princípios fundamentais do plano principal de ação.

Conforme exposto, são comuns os conglomerados nas zonas próximas ao litoral brasileiro. A exploração do turismo, da pesca, das zonas portuárias, o suposto valor à qualidade de vida em relação à devoção do meio natural marinho são, apenas, algumas das atrações que a proximidade com a costa brasileira oferece. Porém, é frequente a exploração excessiva dessas áreas, aliada à superpopulação que nelas se verifica, constituindo-se num sério motivo para o redirecionamento do uso do espaço. Os governos estaduais e municipais precisam engajar-se nesses propósitos, elaborando roteiros acessíveis à população, com a finalidade de obter dados estatísticos que servirão de suporte às futuras tomadas de decisões. Enfim, pode-se dizer que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro encontra-se implementado e em desenvolvimento. Isto não significa entender que o processo esteja isento de problemas e que não enfrente dificuldades consideráveis de execução, ao contrário. Todavia, no que tange à concepção de gestão e à aferição dos instrumentos para realizá-la, o caminho que vem sendo percorrido parece correto.

Dentre as etapas que se configuram, situa-se a que reformula ou adapta os planos e programas municipais e estaduais, a fim de que se possa alavancar um trabalho consistente e investigativo de realidades regionalizadas.

Dos aspectos mais importantes na seleção dos objetivos, é o processo de gestão em forma integrada, descentralizada e participativa. Esse procedimento focaliza, em tese, a participação comunitária no processo decisório, colocando a gestão descentralizada como meta a ser atingida. A integração será o elo entre todas as etapas do plano de ação. O estabelecimento desse processo pretende inaugurar uma fase de dinamismo democrático entre o poder público

e os demais segmentos da sociedade. Desta forma, será possível a divisão de responsabilidades e tarefas, visando à reestruturação do espaço. Tal metodologia favorece o engajamento da comunidade no processo de desenvolvimento regional.

O PNGC II, na esfera municipal, pode ser considerado um instrumento no processo de gestão costeira, através do qual a sociedade e o estado delineiam um futuro coletivo a médio ou longo prazo. Este futuro coletivo é pré-concebido num processo de definições de objetivos, metas e estratégias integradas ao gerenciamento costeiro, possibilitando o bem estar público, graças à preservação do meio circundante a ele. Deve evidenciar ampla visão do desenvolvimento local para que, no conjunto, oriente no sentido da preservação dos ecossistemas costeiros e do bem estar da população.

Finalizando a breve análise de alguns dos planos e programas derivados do PNRM, pode-se dizer que os mesmos foram implementados e tem sido, constantemente, atualizados, em uma avaliação contínua, muitas vezes motivada por melhorias nos processos, mas também oriundas de restrições orçamentárias ao longo dos últimos 22 anos, considerando a moldura temporal do início dessas políticas públicas, a partir do governo do Presidente Cardoso (1995-2002) e intensificada no governo Lula (2003-10) e Rousseff (2011-16).

Essas ações ressaltaram uma participação maior nas low politics, haja vista o projeto de uma política externa que visava à participação em todos os fóruns internacionais de relevância e à assinatura de quase todos os acordos internacionais pendentes da adesão do Estado brasileiro. Não há dúvidas que a participação do Brasil em assuntos de low politics é relevante, ainda mais no que se refere ao meio ambiente e à política dos oceanos, porém há muito ainda a ser feito. Da análise supra, nos parágrafos anteriores, pôde-se verificar uma maior priorização a partir dos anos 2000, principalmente com o retorno a um pensamento estratégico brasileiro mais autônomo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da política brasileira para os oceanos deve ser considerada dentro do contexto histórico e político do país. O estabelecimento da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), em 1980, ocorreu no final de um período autoritário civil-militar que

evidenciava fortes tendências nacionalistas. Esse caráter, associado com a preocupação do governo brasileiro em atender a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), deu à política oceânica uma configuração voltada aos interesses geopolíticos e de segurança nacional. Naquele período, havia uma forte preocupação do país em avaliar e garantir o direito à exploração e posse de seus recursos marinhos e de estabelecer os limites internacionalmente aceitos de seu mar territorial. Não se percebe, naquele contexto, uma consciência nacional ou uma real preocupação em explorar, de forma sustentável, os recursos marinhos, muito menos o envolvimento comunitário nos processos de gerenciamento de tais recursos. Portanto, a primeira política brasileira para os oceanos pode ser considerada como um marco nacional, que definiu seu território marinho no contexto da Convenção.

O aspecto histórico e evolutivo da PNRM ficou bem caracterizado na forma como foi sendo revista e implementada. Não de forma contínua, mas através dos sucessivos Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM's). Tal evolução refletiu-se na modificação do Brasil em seus aspectos políticos e em suas prioridades, desde o início dos anos 1980 até os dias atuais. Novos princípios, inicialmente inexistentes, foram, gradativamente, incorporados nos planos mais recentes. Exemplo disso é o enfoque integrado, com preocupação de sustentabilidade no estabelecimento das metas de exploração dos recursos marinhos e uma crescente preocupação nacional em preservar a biodiversidade marinha e costeira. Da mesma forma, alguns princípios foram incluídos, tais como manejo costeiro com base nas características dos ecossistemas, envolvendo as comunidades locais.

Um exemplo da evolução dos princípios básicos da política brasileira para os oceanos é o envolvimento das instituições que a elaboram, implementam e fiscalizam. Neste sentido, foi marcante o papel da CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar) na coordenação e implementação desta política. A CIRM, além de representar os vários ministérios que a formam, é presidida pela Marinha do Brasil através de sua secretaria (SECIRM), ou seja, de um órgão tradicionalmente mais comprometido com assuntos relacionados à integração do território brasileiro do que com aspectos de exploração sustentável dos oceanos. Essa decisão do Governo Brasileiro demonstrou uma opção mais geopolítica do que

conservacionista no estabelecimento da política nacional para os oceanos. No entanto, a CIRM, em anos seguintes, desempenhou um importante papel como órgão coordenador da política marinha e dos vários planos a ela relacionados. Os Planos Setoriais, implementadores da política, abrangeram uma crescente variedade de instituições com atividades dominantemente de pesquisa e de gestão ambiental, como as agências federais e estaduais de controle ambiental, as universidades e institutos de pesquisa e outros órgãos representativos da sociedade civil organizada. Nessa fase posterior, aspectos ligados à participação comunitária e ao desenvolvimento sustentável foram, gradativamente, incorporados.

Portanto, nesta pesquisa, analisou-se o arcabouço da Política Nacional para os Recursos do Mar, que demonstrou a vontade do Brasil em estabelecer-se, cada vez mais, como importante nação que tem em sua maritimidade uma das maiores fontes de sua riqueza e seu destino manifesto para o seu desenvolvimento e maior inserção internacional.

Dessa forma, foram analisados o *policy cicle* da PNRM e seus planos e programas derivados, com enfoque na implementação. Nesta fase, como afirmam Lima e D'Ascenzi (2013), analisaram-se as contribuições principais que influenciam o seu êxito: a natureza do problema alvo da política; as variáveis normativas que estruturam a implementação; as variáveis contextuais, como apoio do público, contexto econômico e contexto político; e a organização do aparato administrativo.

Breves avaliações também puderam ser realizadas, mas a avaliação propriamente dita - a quinta fase do *policy cicle* - completar-se-á, com maiores informações e dados coletados, principalmente com o estudo mais aprofundado por meio de outros modelos lógicos que complementa as análises até aqui feitas. Novas variáveis necessitarão de maior estudo, relacionando os objetivos do projeto (explícitos ou implícitos) a indicadores que permitam mensurar o grau em que os objetivos gerais e específicos estão sendo atingidos (COSTA e CASTANHAR, 2003). Assim, uma análise mais completa da política externa e de defesa do período analisado se faz mais do que necessária, de modo que esses dados se relacionem com indicadores, critérios e padrões.

REFERÊNCIAS

ARARAL, Eduardo; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Routledge handbook of public policy.* Routledge, 2012.

ASMUS, Milton L.; MARRONI, Etiene Villela; VIEIRA, Guilherme (2015). Brazil's National Ocean Policy. In: Cicin-Sain, Biliana; Vanderzwaag, David L.; Balgos, Miriam C. *Routledge Handbook of National and Regional Ocean Policies*. New York: Routledge.

OLIVEIRA, Guilherme Tadeu Berriel da Silva. *Uma avaliação dos processos de transferência de tecnologia do PROSUB, Guarani e H-XBR*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2016.

CIRM. (2003). O modelo brasileiro para o desenvolvimento das atividades voltadas para os recursos do mar. Comissão Interministerial para Recursos do Mar. http://www.secirm.mar.mil.br

COSTA, Frederico Lustosa e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.37, nº 5, pp. 969-992, set./out. 2003.

DELEON, Peter. MARTELL, Christine R. The Policy Science: Past, Present and Future. In: PETERS, B. Guy. PIERRE, Jon. *Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE, 2006.

DUPUY, J.P. *Introdução à Critica da Ecologia Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

DYE, T.R. *The Policy Analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

EINSTEIN, A. *Como Vejo o Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimentos e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 21-29, fev. 2003.

HOGHOOD, B.; GUNN, L. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

LIMA, Luciana Leite. D ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 48, pp. 101-110, dez. 2013.

MARRONI, Etiene Villela; ASMUS, Milton. L. (2003). *Educação Ambiental*: da Participação Comunitária ao Gerenciamento Costeiro Integrado. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária/UFPel.

MARRONI, Etiene Villela; ASMUS, Milton L. (2005). *Gerenciamento Costeiro*: Uma Proposta para o Fortalecimento Comunitário na Gestão Ambiental. Pelotas: USEB - União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade.

MARRONI, Etiene Villela; ASMUS, Milton L. (2013). Historical Antecedents and Local Governance in the Processo of Public Policies Building for Coastal Zone of Brazil *Ocean & Coastal Management*, 76:30-37.

MARRONI, Etiene Villela (2014). The Importance of Public Policy for Blue Amazon Marine Spatial Planning. *Development Studies Research*. Routledge, 1(1): 161-167.

MOTA, Luís Felipe de Oliveira. *Implementação de Políticas Públicas em Quadros de Public Governance – Colaboração Inter-Organizacional como Factor Chave*: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de Lisboa. Dissertação (Mestrado em Sociologia das Organizações e do Trabalho) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.* 1ª. ed. BRASILIA: FUNCEP-Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

PLANO Nacional de Gerenciamento Costeiro II. (1997). *Comissão Interministerial para os Recursos do Mar*. Brasília. 21p.

POLÍTICA Nacional para os Recursos do Mar. (1980). *Diretrizes gerais*. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Brasília.

POLÍTICA Nacional para os Recursos do Mar. (2005). Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Brasília.

PROGRAMA Nacional de Gerenciamento Costeiro. (2000). Ministério do Meio Ambiente (MMA). 24p. Relatório.

RUA, Maria das Graças. ROMANINI, Roberta. *Para Aprender Políticas Pú***blicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

VEDUNG, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers, 1997.

WEBER, Max. A política como vocação. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

ENTRE ESPIÕES E SEGREDOS: UMA HISTÓRIA COMPARADA NOS SERVIÇOS SECRETOS ANGLO-AMERICANO DURANTE A II GUERRA MUNDIAL

Raquel Anne Lima de Assis[1]

Resumo: Este artigo tem o objetivo de apresentar aspectos da organização e do funcionamento dos serviços de inteligência e espionagem britânico e norte-americano durante a Segunda Guerra Mundial. Tais serviços foram empreendidos por três órgãos: o *Secret Intelligence Service* (SIS ou MI6), o *Special Operations Executive* (SOE), ambos da Inglaterra, surgidos em 1909 e 1940, respectivamente, e o norte-americano o *Office Of Strategic Services* (OSS), nascido em 1941. Para isso utilizaremos como aporte metodológico a História Comparada na perspectiva de Marc Bloch ao analisarmos sociedades análogas, próximas no tempo e no espaço para encontrarmos dessemelhanças e influências mútuas na atuação de ambos os serviços secretos. Assim, neste texto analisaremos manuais e livretos desenvolvidos por estas agências no treinamento de agentes secretos para atuarem nos teatros de operações do conflito, empreendendo atividades de inteligência e operações especiais e clandestinas para auxiliar os Aliados contra o Eixo.

Palavras-chave: Segunda Guerra Mundial; Inteligência; Espionagem**.**

[1] Mestre em História Comparada pela UFRJ (PPGHC). Integrante do Grupo de Estudo do Tempo Presente (GET/UFS/CNPq)

Abstract: This text has the purpose of presenting some aspects of the organization and operation of the intelligence and espionage services British and American during World War II. This activies were practiced for two British institutions, the *Secret Intelligence Service* (SIS or MI6) and the *Special Operations Executive* (SOE), both born in 1909 and 1940 respectively, and the American *Office Of Strategic Services* (OSS), that emerged in 1941. For this we use the ideas of Marc Bloch about Comparative History to find similarities and differences between these two societies and their espionage services. Therefore, we analyze manuals and booklets developed by these agencies in training secret agents to operate in the theaters of conflict operations, engaging in intelligence and special and clandestine operations to assist the Allies against the Axis.

Keywords: Second World War; Intelligence; Espionage.

"Eu havia andado por cerca de uma hora através das colinas, evitando as estradas, preferindo seguir próximo à margem mais densa da floresta para que eu pudesse me esconder em caso de emergência. De repente, um barulho de veículos que vinham subindo a colina preencheu o ar.

Tomada de medo, meu coração batia dolorosamente. Me escondi atrás de uma grande moita, esperando pelos invasores. Invisível, vi um transporte de tropas alemãs se aproximar, então, uns poucos minutos depois, um dos carros da equipe passou com um par de oficiais de alta patente esparramado no banco de trás. As máquinas passaram ressoando, crepitando e eu já estava prestes a sair do meu esconderijo quando uma motocicleta com um sidecar aproximou, montado por um soldado alemão e um companheiro. Eu corri para dentro da floresta até o som do motor desaparecer.

Sozinha novamente, eu examinei os arredores e notei uma pequena fazenda à frente. Estava mal conservada, as pedras das paredes estavam desmoronando. Eu pude ver um celeiro ao lado. As dobradiças da porta estavam quebradas, o estábulo estava vazio e os animais tinham ido embora, exceto por uma vaca que começou a recuar nervosamente com a minha aproximação.

Um homem baixo, atarracado e de meia-idade, com uma barba preta desgrenhada que lhe cobria o queixo, passou pelo canto da

construção principal. Ele virou a cabeça instintivamente em minha direção, como se soubesse que havia alguém ali. Depois de um minuto de indecisão, ele abriu a porta da frente e entrou.

Eu o segui e bati na entrada.

O painel se abriu cautelosamente e o duplo cano de uma arma de caça me cumprimentou. 'Qu'est-ce que vous voulez?' 'O que você quer?' perguntou o homem segurando a arma.

Eu espiei pela porta aberta. "Eu sou de Arbois. Eu estou procurando pela minha família que deixei com a aproximação da batalha. Eu estou perdida. Pode me ajudar?"

O fazendeiro me observava meticulosamente. 'Qual é o seu nome?'

'Helene Massiere,' menti, propositalmente adotando meu nome local.

'Eu não sei o que você quer, mas eu sei que você não é desta redondeza'.

Em um último esforço, eu disse, 'eu estou perdida e ***está um mal tempo****.*

O rosto do homem relaxou, agora mostrando curiosidade. ***'Sim, tão mal como semana passada',*** *ele respondeu.*

Ele completou a senha. Eu estendi minha mão em reconhecimento. Ele virou sua cabeça para o fundo da sala.

'Você pode sair, Mathilde. Você ouviu? Ela é uma de nós'.

(...)

O homem estava nervosamente preocupado. 'Você precisa de informações, não é? Um comboio alemão esteve aqui ontem à noite. Eu entendo um pouco a língua deles. Eles estavam conversando sobre chegar a Vesoul e tentar tomar uma posição. Eles também falaram em explodir uma das pontes sobre o Rio Doubs. É tudo que posso te dizer'. Ele andava de um lado para outro enquanto eu bebia meu copo de leite. 'Escute, tenho um contato para você. Tournaire é o nome dele. Ele é um caçador. Tenho certeza que ele irá ajudar você.' Ele me deu as direções. 'Tome cuidado', ele adicionou em despedida, 'os alemães estão perambulando por aí. Eles estão em todo lugar". (Tradução nossa).

Helene Deschamps-Adams, agente secreta OSS que trabalhou atrás das linhas inimigas na França, setembro de 1944.

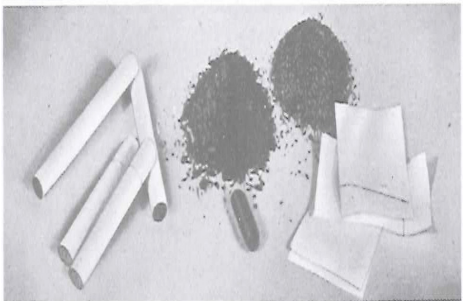
A narrativa acima nos parece cena cinematográfica, mas é o relato de uma agente secreta OSS, Helene Deschamps-Adams, em 1944 (DESCHAMPS-ADAMS, 1991, p. 140-164). O objetivo dela era coletar informações sobre o posicionamento das tropas alemãs na França que ocuparam o país em 1940 e instauraram o governo colaboracionista de Vichy. Tais informações contribuíram para o desembarque dos americanos em 1944 no território francês no chamado Dia D, os libertando dos nazistas. Este é um exemplo de uma das formas utilizadas por tais agentes para obter dados, através da população local. Entravam em contato com estas pessoas para que observassem as tropas inimigas e depois repassassem informações aos espiões. Como em alguns casos suas identidades não eram conhecidas, a identificação era feita através de uma senha, que no caso acima foi "*está um mal tempo*", ao passo que o fazendeiro deveria, e assim fez, responder "*Sim, tão mal como semana passada".*

Em pleno contexto da Segunda Guerra Mundial, para vencer, a luta não se limitou ao uso da força nos campos de batalha com tiros e explosões. Uma forma complementar para auxiliar na elaboração de estratégias foi o uso de agências de inteligência e espionagem. A meta era coletar e analisar informações, além de empreender operações especiais e clandestinas. Diversos países beligerantes utilizaram destes órgãos, dentre eles estavam o norte-americano *Office of Strategic Service* (OSS) e os britânicos *Secret Intelligence Service* (SIS) e o *Special Operations Executive* (SOE). São estes serviços secretos que iremos estudar neste trabalho. Sendo assim, nesta artigo iremos apresentar a organização e o funcionamento das agências de espionagem norte-americana e britânica durante a II Guerra Mundial. Para isto, alguns questionamentos nos nortearam como: o que foram e quais seus objetivos? Como nasceram? Quais motivos para terem surgido? Como estavam organizadas?

Trabalhando infiltrados em território inimigo, camuflados e utilizando dispositivos especiais, como cigarros capazes de produzir chamas de até cinco segundos[2], e sendo chamados por codinomes para manter o disfarce são algumas das ações para além de *James Bond*, o famoso

[2] No final de 1944 cerca de 43.700 cigarros incendiários tinham sidos produzidos e distribuídos. Cf.: SEAMAN, Mark. Introduction. In: **Secret Agent's Handbook:** The WWII Spy, Manual of Devices, Disquises, Gadgets, and Concealed Weapons. Canada: The Lyons Press, 2001, p. 19.

agente da longa série de filmes *007* e que surgiu originalmente na literatura nas obras de Ian Fleming. Eram ações reais e praticadas em tempos de guerra por agências de espionagem e seus espiões que ocorreram durante o conflito.



Cigarro incendiário capaz de produzir chamas de até cinco segundos utilizado por agentes secretos.
(Fonte: Catalogue of Special Devices and Supplies, 1945)

A importância da inteligência na guerra pode ser verificada na derrota da França para os Alemães em 1940. Não foi o único fator, nem determinante, mas inegavelmente contribuiu. Como afirmou Marc Bloch em *A Estranha Derrota*: "O fato de que nossos chefes nunca soubessem perfeitamente as verdadeiras intenções do inimigo e, talvez, pior ainda, suas possibilidades materiais, pode ser explicado pela má organização de nossos serviços de informação" (BLOCH, 2011, p. 48). Bloch (1886-1944) foi historiador, capitão do exército francês e membro da Resistência Francesa. Esta obra é ao mesmo tempo um testemunho de época, escrito em 1940, e um trabalho historiográfico que analisa os fatores que levaram a França perder e ser ocupada pelo exército alemão. O autor nos mostrou como é possível fazer história no calor dos acontecimentos por ter lutado como soldado francês contra os nazistas e por ter analisado o conflito em perspectiva histórica.

Ainda nesta obra o historiador deixa claro seu orgulho de ser francês, mas assume que a culpa da derrota foi dos próprios franceses. Sendo assim, ele apresenta as falhas da França no conflito como pelo fato de não se adequarem à guerra de velocidade; a baixa moral da população na organização da resistência; e uma indústria bélica despreparada. Além da falha de comunicação e o excesso de burocracia. Bloch apresentou como foi difícil a comunicação entre os oficiais mais rasos com os superiores. Havia também lentidão para se tomar decisões e a dificuldade de repassar informações, devido à desorganização. Para completar, os oficiais entravam em conflitos constantemente entre si, o que o autor chamava de "partidos militares". Ele apresentou a importância dos serviços de inteligência na guerra e como sua deficiência contribuiu para a derrota dos franceses (Ibidem, p. 48).

A sua defesa é que o conhecimento é um meio necessário para montar a estratégia.

A informação de que na Noruega, que foi invadida pela Alemanha em 1940, estava sendo produzida água pesada para a produção de uma possível bomba atômica alemã e os planos para evitar que isto ocorresse, bem como o isolamento da Bretanha em pleno desembarque da Normandia (Dia D), evitando a chegada de reforços alemães, mostram o papel desempenhado pelo OSS e pelo SOE (WILLMOT, 2008, p. 228). A utilização de suas ações em atividades de inteligência, sabotagem e propaganda em países ocupados pelo Eixo foi estratégica e pensada como parte fundamental da vitória final dos Aliados.

Ambas as agências empreendiam serviços de espionagem e inteligência para dificultar a ocupação do território pelo inimigo. Essas agências procuravam incentivar a resistência pela própria população local nos países dominados pelo Eixo, instigando ações de sabotagem e propaganda. Em territórios ocupados pela Itália e pela Alemanha, assim como em zonas invadidas pelos japoneses, a ação dos movimentos de resistência foi fundamental para dificultar o trabalho do inimigo e ajudar na vitória final dos Aliados. Para isso, as agências de inteligência britânica e norte-americana procuraram empreender ações de espionagem, sabotagem e propaganda.

Estados Unidos e Inglaterra tiveram, no contexto dos seus respectivos serviços secretos, trajetórias muito semelhantes. Ao contrário das tensões em torno dos seus exércitos nacionais, uma relação de parceria parece ter sido mais rapidamente desenvolvida entre o OSS e o SOE. Evidência desta cooperação pode ser observada no fato de que coube aos agentes britânicos prepararem os americanos em um centro de treinamento no Canadá (chamado *Camp X*), ou ainda pelo fato do OSS fornecer suprimentos e inteligência ao SOE em algumas oportunidades. Este é um dos pontos de cruzamento na história de ambos os países e seus serviços secretos. Como nos mostra José D'Assunção Barros, a História Cruzada dialoga com a História Comparada (BARROS, 2014, p. 149). O mesmo autor afirma que estes campos historiográficos, juntamente com a História Transnacional, a História Interconectada, a História Entrelaçada e a História Global, possuem procedimentos relacionais, sendo possível uni-los em uma História Relacional (Ibidem, p. 164). Desta forma, ao comparar estas sociedades notamos o quanto elas estavam interconectadas. O mesmo pode ser observado em ações conjuntas nos teatros de guerra como ocorreu no Dia D.

Neste cenário, o *Special Operations Executive* e o *Office Of Strategic Services* criaram e utilizaram manuais que deveriam cumprir a função de material didático aos agentes secretos para o planejamento de operações reais em serviços de inteligência. Era a estes espiões que as obras deveriam capacitar para que ações de espionagem, sabotagem e propaganda fossem realizadas em território inimigo. Eles deveriam ensinar estas técnicas à população local para formar a resistência. Estes materiais eram produzidos com propósitos administrativos internos ou como literatura de treinamento e não tinham como objetivo o grande público (BULL, 2013, p. 22).

Essa necessidade de produzir suportes didáticos para os agentes em formação ajudaria a evitar coisas como, por exemplo, o uso de documentação incompleta ou de um tipo de vestimenta inadequado ao local, conforme explicava o livreto *Manual of Disguise* (Manual de Disfarce,) de 1944. Ou conforme o *Sten Gun Manual* (Manual da Sten Gun), também de 1944, que orientava sobre o uso da metralhadora mais comum entre os membros da resistência, capaz de 550 disparos por minuto. Podemos mencionar também os manuais, assim como os *leaflets* (folhetos), que orientavam sobre como produzir *poison pen letters* (falsos documentos), como difundir rumores, como criar uma *black radio* (emissão radiofônica de informações falsificadas), entre outros[3].

1.0 Espionagem: usos e definições

Numa guerra o uso da informação procura prever ações do inimigo e, assim, conduzir suas forças armadas. Desta forma, entendemos o conceito de inteligência, na perspectiva de John Keegan, como a coleta, interpretação e análise de informações para conhecer o inimigo, suas fragilidades, seus pontos fortes e seus planos. Segundo o autor, para que possua efeito satisfatório é necessário que as informações sejam obtidas em tempo real (KEEGAN, 2006). Assim sendo, é fundamental que haja comunicações rápidas para que as informações cheguem ao teatro de operações a tempo de serem utilizadas nas elaborações das estratégias e táticas.

---

[3] OFFICE OF STRATEGIC SERVICES, **Manual of Disguise**, 1944; OFFICE OF STRATEGIC SERVICES, **Simple Sabotage Field Manual**, 1944; THE WAR OFFICE, **Sten Gun Manual**, 1944.

Uma das formas utilizadas pela inteligência para coletar essas informações e até mesmo desinformar (oferecer informações erradas para enganar o inimigo) é através da espionagem. Conforme Eva Horn, espionagem consiste em operações secretas empreendidas por espiões com meios clandestinos para enganar e conhecer. "É a luta pela vantagem no que é conhecido, um jogo de esconder e revelar, informação e desinformação" (HORN, 2003,p. 06). O critério mais importante não é a verdade, tampouco a falsidade, mas a eficácia tática. O conhecimento como arma para obter vantagem estratégica.

Segundo André Luís Wolosyn, a espionagem tem como objetivo transmitir informações sobre o inimigo para proporcionar uma ampla visão da situação, e assim, apontar tendências e elaborar estimativas (WOLOSYN, 2013, p. 136-7). Os tipos de informações são, por exemplo, comportamento do inimigo, localização de instalações sensíveis, situação econômica do país, capacidade industrial e tendência dos governos nas abordagens de diversas situações. Essas informações podem ser coletadas pela infiltração de agentes entre os inimigos, para que possam relatar sobre os alvos de observação.

Portanto, espionagem significa conhecer o inimigo. Trata-se de obter informações sobre aquilo que está escondido ou tentam esconder. Desta forma, são necessárias atividades clandestinas, que envolvem mentiras, segredos, atividades enganosas, vantagens da surpresa, distração, desinformação, vigilância, técnicas operacionais, infiltração, camuflagem etc. Em outras palavras, é uma guerra secreta por meios de intrigas e armadilhas. Podem parecer ações "imorais", mas que constituem um fator importante para ajudar a vencer guerras e que foram utilizadas por diferentes batalhas na história.

Como afirma Clausewitz, informação é "o conjunto de conhecimento relativo ao inimigo e ao seu país, e por consequência, a base sobre a qual se fundamentam as nossas próprias ideias e os nossos atos" (CLAUSEWITZ, 2003, p. 79). Nos conflitos modernos, como na II Guerra Mundial, essas informações poderiam ser coletadas por interceptação e decifração de mensagens (SIGINT – *Signals Intelligence*); reconhecimento aéreo (IMINT - *Imagery Intelligence*) e agentes secretos (HUMINT – *Human Intelligence*).

É neste cenário que aparece o espião. Na clássica obra de Sun Tzu, *A Arte da Guerra*, o espião era dividido em cinco tipos: espiões locais, eram os próprios habitantes do território local; espião

interno, eram os oficiais do inimigo; espiões convertidos, era utilizar de espiões inimigos presos para seus próprios propósitos; espiões condenados, era fazer certas atividades abertamente com o objetivo de enganar e permitir que esses espiões soubessem delas e informassem ao inimigo; e espiões sobreviventes, eram aqueles que retornam do território inimigo trazendo informações (TZU, 2014, p. 152). Sendo assim, o espião ou agente secreto era o intermediário da guerra secreta ao coletar e transportar informações. Fazendo isso se passando pelo inimigo ou por estrangeiro.

Dentre esses temos o caso de Garbo, um agente duplo que se vendeu aos alemães como pró-nazista na Grã-Bretanha. Trabalhando para os britânicos, sua tarefa era fornecer informações falsas aos oficiais alemães. Isso auxiliou para o sucesso do Dia D com identificações de divisões Aliadas inexistentes. Contribuindo, assim, para erros de avaliação cometidos pelo Exército Alemão em relação aos pontos de desembarque dos Aliados (KEEGAN, 2006, p. 346). Também podemos citar a mudança de alvos das Armas V (uma arma alemã de artilharia de longo alcance para bombardear cidades e causar terror a população local e tida pelos alemães como uma possível solução milagrosa para vencer a guerra, o que não foi) graças à disseminação de informações distorcidas, contribuindo para diminuir os danos na Inglaterra. Neste caso não foi mérito dos agentes falsos, mas de um homem chamado Ostro, baseado em Madri (Ibidem, p. 347).

2.0 - O que, como e por que: conhecendo as agências

Ao pensamos os serviços secretos britânico, o *Secret Intelligence Service (SIS)* e o *Special Operations Executive (SOE)*, e norte-americano, o *Office of Strategic Services*, durante a Segunda Guerra Mundial, podemos exemplificar essas ideias e definições sobre o serviço de inteligência e espionagem. Faremos isso os comparando para observarmos suas semelhanças e diferenças. Para isto, segundo Helder Ponte, precisamos primeiro estudar o particular de cada objeto para depois compará-los. Assim, entendemos o que ocorreu em cada caso, quais fatores comuns e suas diferenças (PONTE, 2007). Portanto, procuraremos descrever cada uma delas.

Secret Intelligence Service (SIS) e Special Operations Executive (SOE)

2.1 O que foram e quais os objetivos do SIS e do SOE?

Para falarmos de agência de espionagem e inteligência britânica temos que pensar em duas instituições: o *Secret Intelligence Service* (SIS) - Serviço Secreto de Inteligência - e o *Special Operations Executive* (SOE) - Agência de Operações Especiais. A primeira, conhecida também como MI6, voltada principalmente para a coleta de informações no exterior. A segunda, operações especiais em países ocupados pelo Eixo através de sabotagem, propaganda e guerrilha. Diferenciando, assim, do *Office Of Strategic Services,* que uniu essas atividades em um único órgão. Devido à essa separação era frequente tensões entre o SIS e o SOE em alguns momentos pelo controle de áreas de influência.

Mas, isso não eliminou a necessidade de trabalhos conjuntos quando possuíam interesses em comum que precisavam de ajudas mútuas. Agiram em parceria em algumas atividades clandestinas e subversivas no contexto da II Guerra Mundial, como ocorreu em 1941, em Belgrado. Ambas as agências trabalharam juntas para depor o príncipe regente pró-nazista Pavel Karagueoguievich, beneficiando, assim, os Aliados. Isso indica que a depender do contexto e dos interesses envolvidos poderiam ser parceiras ou rivais, demonstrando que suas relações eram inconstantes e flexíveis.

O principal objetivo do SIS quando nasceu, em 1909, era coletar informações sobre a Alemanha. Foi um período marcado pelo imperialismo e pelas tentativas hegemônicas dos alemães que pretendiam dominar novos territórios, o que colocava os interesses ingleses em risco. Sendo assim, os britânicos procuravam informações econômicas e militares a fim de se preparar para uma possível guerra. Inclusive mantiveram parceria com os franceses que possuíam os mesmos propósitos.

Por sua vez, o objetivo do SOE ao nascer, em 1940, era dificultar a ocupação do território pelo inimigo. Essa agência procurava, assim como o OSS, incentivar a resistência pela própria população local nos países dominados pelo Eixo, organizar e auxiliar movimentos de resistência e instigar ações de sabotagens e propaganda. Conforme Sir Robin Brook, o SOE foi dividido em duas faces: a primeira, em operações clandestinas de agentes de forma individual ou redes que trabalhavam em movimentos de resistência entre a população

ocupada; a segunda, em operações militares por agentes secretos em conjunto com tropas oficiais (BROOK, 1991, p.6). Mas, isso não excluiu o fato do SOE também produzir inteligência, como fizeram na Holanda e no Extremo Oriente. Entretanto, M.R.D. Foot afirma que para o chefe do OSS, William Donavan, o SOE era fraco em coletar informações (FOOT, 1991, p. 296). Isso sugere a possibilidade de que o principal objetivo do SOE eram as Operações Especiais mais do que a Inteligência Secreta. A agência chegou a empregar cerca de 13.000 pessoas em 1944, entre planejadores, agentes, pesquisadores, treinadores, pessoal do administrativo etc.

Mesmo a Alemanha sendo o principal alvo destas agências, elas não conseguiram infiltrar agentes no Reich. Conforme Ladislas Farago, os britânicos perderam uma ótima oportunidade porque o governo alemão era um grupo heterogêneo de profissionais (FARAGO, 1961, p.47). Obtinham inteligência *humint* através de redes de agentes em outros países, de outras agências, de alemães ou de viajantes pela Alemanha. Porém, o inverso ocorreu com a infiltração pela Abwehr, agência de espionagem alemã, no SOE e no SIS. As tentativas de se infiltrar na Alemanha causaram a prisão e morte de diversos espiões. Entre 1938 e 1939, vinte e três espiões britânicos de nacionalidade alemã foram executados (Ibidem, p. 40).

2.2 - Como as agências estavam organizadas e divididas?

Dentro destas organizações havia diferentes setores com suas respectivas funções. No SIS um dos mais famosos e eficientes foi o *Government Code and Cypher School* (GC&CS). Era uma escola situada em Bletchley Park, uma mansão em Buckinghamshire, ao norte de Londres, para decifrar mensagens criptografadas, tendo o monopólio da Inteligência de Decodificação de Sinais. O GC&CS se expandiu através do recrutamento em universidades e contatos para encontrar potenciais recrutas. Isso gerou uma expansão rápida, embora o recrutamento fosse um processo sigiloso, informal e personalizado.

O *Industrial Intelligence Center* (Centro de Inteligência Industrial), criado em 1931, tinha foco na capacidade industrial da guerra, mantendo contato com firmas comerciais, como a *Anglo-Persian Oil Company*. Pertenceu ao SIS até 1934 quando se tornou

autônomo, trabalhando em parceria com a agência de espionagem. O *Z Organization* (Organização Z), tratava-se de uma rede de agentes na Alemanha e Itália que permaneceu separada da estrutura do SIS para ter mais chances de sucesso em caso de guerra. Contudo, seu treinamento era rudimentar. Com objetivos similares de penetrar na Alemanha e Itália, também havia o *2200 Organization* (Organização 2200). Para Keith Jeffery, antes da II Guerra este órgão não fez muitas contribuições, mas chegou a produzir inteligência sobre economia e batalhas (JEFFERY, Op. cit., p. 316).

Ainda sobre o SIS, a *Section X* (Seção X) era responsável por grampos de linhas telefônicas de embaixadas em Londres, principalmente da Alemanha, Itália, Espanha, Japão e URSS. Produziram grandes quantidades de informações políticas, econômicas e militares. A *Seção de Comunicação* do SIS fornecia *wireless*[4] aos agentes, porém, era uma tarefa difícil. A dificuldade era que o agente não poderia ser pego e para isto precisava ser bastante inteligente. A falha poderia resultar em sua morte. A primeira instalação de *wireless* que deu certo foi em Praga diante da crise da Tchecoslováquia (1938), quando na Conferência de Monique a Inglaterra e a França aceitaram que a Alemanha ocupasse parte do país para evitar um confronto direto com os alemães, mas a ocupação deste resultou na invasão completa do território e sem pronunciamento dos ingleses e franceses. Foi o principal meio de comunicação entre o SIS e *Foreign Office* e foi a única forma até o fim do colapso da Polônia.

Informações eram também obtidas por fotografias clandestinas. O setor do SIS responsável por esta tarefa era o *Winterbotham's Section II*, organizado em uma Unidade de Fotografia Aérea. A *Section VII* (Seção VII) era responsável pelo recrutamento. Identificava potenciais agentes atrás das linhas inimigas que eram equipados com *wireless* para a produção de mensagens decifradas. Eram escolhidas pessoas que não gerariam suspeitas devido às suas profissões como, por exemplo, médicos, dentistas, padeiros e pequenos lojistas. Esse pessoal poderia circular graças as suas necessidades profissionais e recebiam muitas visitas de outras pessoas em territórios ocupados, proporcionando a coleta de informações. Eram recrutados também para sabotagem recebendo equipamentos e dispositivos para suas atividades (Ibidem, p. 320).

---

[4] Entendemos neste trabalho *wireless* como transmissor de rádio.

Falando em sabotagem, este era outro tipo de atividade além da coleta de informações empreendida pelas operações especiais. A tarefa era responsabilidade da *Section IX* ou *D* (Seção IX ou D), nascida em 1938. Seu objetivo era planejar, preparar e executar esse tipo de operação. O plano era sabotar alvos na Alemanha como sistema de fornecimento de eletricidade, comunicações telefônicas, ferrovias e fornecimento de alimentos. Desta forma, tentava afetar a moral e causar descredito no Partido Nazista. Como pretendiam prejudicar a vida econômica e militar dos alemães, alvos como fábricas e comunicações foram identificados. Inclusive pensaram em comunistas e anarquistas, mesmo com as divergências políticas do governo inglês para com esses grupos, para executar tais tarefas, pois, eles eram parte da resistência contra o nazismo, consequentemente possuíam provavelmente mais disposição para agir nestas ações de sabotagem na Alemanha. Este setor também agia na propaganda através de panfletos distribuídos na Alemanha e em países neutros.

Com o surgimento do SOE, a seção foi transferida do SIS para o novo órgão. Tal mudança foi impulsionada pela crise em Dunquerque[5] e pela falha do SIS em uma operação de sabotagem na Suécia em uma instalação portuária de exportação de minério. Políticos, burocratas e espiões britânicos perceberam a necessidade de organizar os diversos mecanismos de sabotagem, propaganda e resistência em um único corpo para trabalhar no exterior de forma reconhecida. O surgimento do SOE foi consequência da vontade de Winston Churchill em "incendiar a Europa". Criada por Neville Chamberlain e Hugh Dalton, *Minister for Economic Warfare* (Ministro da Economia de Guerra), e liderada pelo diretor executivo Colin Gubbins[6], cujo codinome era "M". Como Dalton reportou ao secretário dos Negócios Estrangeiros, Lord Halifax, em 2 de julho:

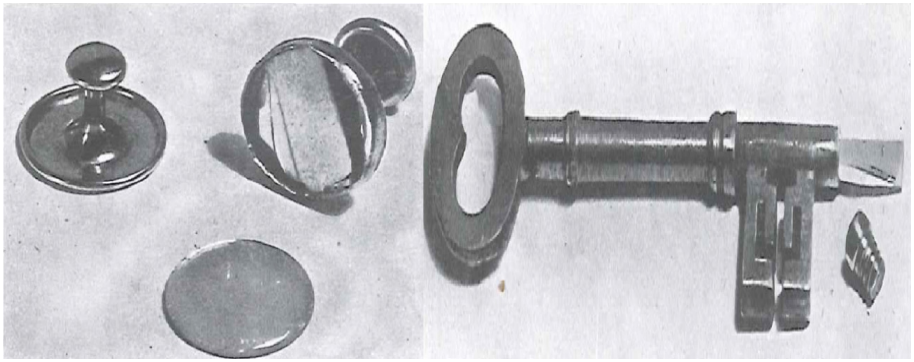
---

[5] Falamos aqui da evacuação dos soldados ingleses na cidade francesa de Dunquerque em 1940 mediante a ocupação nazista. Cf.: Ibidem.

[6] Estudou em Cheltenham College e em Sandhurst, lutou na Primeira Guerra Mundial na França, na Bélgica e no Norte da Rússia, ganhando a Cruz Militar. Cf.: WEST, Nigel. **The A to Z of British Inteligente.** Lanham, Toronto, Plymouth, UK: The Scarecrow Press, Inc, 2009, p. 225.

> O que é necessário é uma nova organização para coordenar, inspirar, controlar e assistir aos cidadãos dos países oprimidos, que devem ser participantes diretos. Precisamos de sigilo absoluto, um certo entusiasmo fanático, disposição para trabalhar com pessoas de diferentes nacionalidades, confiabilidade política completa" (Tradução nossa) (BULL, 2013, p.12)[7]

Já a preparação do pessoal era feita pelo *Training* (Treinamento). Foram realizados treinamentos em estações no exterior através de instruções e manuais. Dentre estes podemos citar o *Partisan Leader's Handbook*, 1939 (Manual do Líder Guerrilheiro) ou o *Sten Gun Manual*, 1944 (Manual da Sten Gun). Além de aperfeiçoar dispositivos para esconder documentos, como por exemplo, anéis capazes de esconder tanto comprimidos para suicídio como microfotografias ou mensagens escritas em pequenos pedaços de papéis. Essas mensagens também poderiam ser escondidas em um broche, uma gravata ou uma chave de porta com microimpressões e códigos escondidos (M.O.1. (S.P.) THE WAR OFFICE, 1945).



Broche e chave de porta utilizados por agentes secretos para esconder pequenas mensagens e códigos
(Fonte: Catalogue of Special Devices and Supplies, 1945)

[7] "What is needed is a new organisation to co-ordinate, inspire, control and assist the nationals of the opressed countries who must themselves be direct participants. We need absolute secrecy, a certain fanatical enthusiasm, willingness to work with people of different nationalities, complete political reliability"

Por fim, ainda podemos citar a *Section V* (Seção V), responsável pela contrainteligência. Seu sucesso relaciona-se ao uso de materiais do GC&CS (Inteligência de Sinal) chamado de ISOS. Esta seção manteve cooperação com *B Division* do MI5 (agência britânica responsável pela contrainteligência) em trabalhos conjuntos, apesar das rivalidades entre ambas as agências. Isso evidência que apesar de seus objetivos e sua função serem voltadas para o exterior, isso não impossibilitou trabalhos no próprio país. Ao que tudo indica, mesmo possuindo suas áreas de atuação, elas faziam parte de uma rede interligada.

O modelo britânico aqui apresentado serviu como inspiração para o serviço secreto norte-americano. O *Office of Strategic Service* (OSS) nasceu posteriormente ao SIS e ao SOE e procurou organizar suas funções e atividades a partir dos setores que compunham tais órgãos. Assim, é possível verificar semelhanças na inteligência e nas operações especiais entre ambos os países, mas isso não exclui suas especificidades. Apesar da influência da Grã-Bretanha, os Estados Unidos organizam o OSS com algumas divergências que talvez julgassem serem melhores para seu trabalho ou até mesmo resultados de algumas políticas e interesses.

Office of Strategic Service (OSS)

2.3 O que foi e quais os objetivos?

O *Office of Strategic Service* (OSS), que foi o precursor da CIA (Agência Central de Inteligência), era uma agência de serviço secreto norte-americana com o objetivo de coletar informações, fornecer inteligência e empreender operações especiais e clandestinas no teatro da Segunda Guerra Mundial para dificultar a ocupação do território pelo inimigo (BULL, 2013, p. 06-7). Tal instituição agia em: guerra clandestina; setores de pesquisas e análises; ações de espionagem; operações especiais; inteligência secreta e em grupos operacionais que agiam em operações militares de guerrilha. Uma das formas utilizadas era tentar incentivar a resistência pela própria população local nos países dominados pelo Eixo, instigando e desenvolvendo ações de sabotagens e propaganda. Seu campo de ação era a Europa, Norte da África e Ásia, chegando a 40 escritórios no exterior. Enquanto a América Latina e a própria segurança interna dos Estados Unidos, isto é, a contraespionagem, eram responsabilidades do FBI.

O OSS, criado pela Casa Branca durante o governo de Franklin Roosevelt, surgiu em julho de 1941. Inicialmente chamado *Co-ordinator of Information* (Coordenação de Informação ou COI), tendo sua mudança de nome para o OSS (1942) depois da entrada do país na guerra diante do ataque japonês a base de Pearl Harbor no Havaí, em 1941, que culminou na declaração de guerra, foi idealizado e liderado pelo milionário William Joseph Donavan. Esse surgimento foi marcado pela relutância dos militares em aceitar a agência.

William Donavan foi enviado para a Inglaterra para analisar o poderio militar e o serviço de informação britânico. Segundo Ladislas Farago, no seu retorno detalhou ao presidente informações sobre operações e o serviço secreto britânico (FARAGO, 1961.p. 200). A partir disto teve a ideia de criar uma agência de inteligência e espionagem americana para a segurança nacional frente à guerra contra o Eixo. Roosevelt aprovou e criou a Coordenação de Informação, que se tornaria posteriormente o *Office of Strategic Service*.

É perceptível a influência da inteligência britânica no surgimento da agência americana. Ian Fleming aconselhou e apoiou Donavan na criação da COI fornecendo informações sobre a estrutura e funcionamento do sistema de inteligência britânico. Além de incentivar uma relação próxima entre a inteligência americana e o MI6. Também Sir William "Little Bill" Stephenson, chefe de inteligência da Grã-Bretanha nos Estados Unidos, em tempos de guerra, ajudou o Chefe OSS com informações sobre os métodos e organização do Serviço Secreto Britânico (MCDONALD, 1991, p.83).

Como uma instituição civil, a COI foi inicialmente composta por especialistas de diversas áreas, como história, antropologia, economia, entre outras. Entre eles estavam professores e assistentes, conhecidos como "Cem Professores" (FARAGO, Op. cit., p. 193) com o objetivo de colher informações. Realizavam este trabalho através de fontes geralmente negligenciadas, como fotografias de viagens em épocas de paz de países que se tornaram inimigos durante a guerra ou ainda através de conversas com viajantes estrangeiros. Mas, neste momento ainda não era uma agência que poderia ajudar a vencer a guerra. Para Ladislas Farago, o seu amadurecimento ocorreu com a mudança de nome para *Office of Strategic Service* em 1942, também sob a chefia de Donavan, composto além de especialistas, também por espiões e sabotadores.

Inicialmente o OSS era composto por amigos de Donavan. Quando surgiu, a COI possuía 1.600 em sua equipe, enquanto o OSS 12.718 (MCDONALD, Op. cit., p. 81). Todavia, ao longo da guerra o OSS empregou cerca de 24.000 funcionários com uma variedade de profissões, entre eles "soldados, atores, historiadores, advogados, atletas, professores, repórteres. Mas por vários anos durante a II Guerra Mundial, eles eram conhecidos simplesmente como os OSS" (TIMES, 2008). Inclusive havia algumas personalidades famosas, como o historiador Arthur Schlesinger Jr., o ator Sterling Hayden e os filhos do Presidente Theodore Roosevelt, Quentin e Kermit Roosevelt. Conforme Tim Weiner, entre a equipe havia aqueles que "saltavam sobre as linhas inimigas, brandindo armas, explodindo pontes, conspirando contra nazistas juntamente com o movimento de resistência da França e dos Balcãs" (WEINER, 2008, p. 22).

A agência surgiu em meio a crises. Antes dos Estados Unidos entrarem na guerra em 1941, o presidente Franklin Roosevelt tentou se preparar para um possível conflito, pois a ameaça do Eixo era iminente. Os americanos já mantinham relações próximas com a Inglaterra, com parcerias econômicas, fornecendo material bélico entre outros produtos e representavam o principal obstáculo para dominação japonesa no Pacífico. Foi nesta ocasião que ele percebeu que seu sistema de inteligência era ineficiente. Segundo Waldo Heinrichs, os estadunidenses não possuíam informações para montar uma estratégia adequada na preparação para a guerra (HEINRICHS, 1991, p.08-9). Inclusive já havia espionagem japonesa nos EUA antes mesmo do ataque a Pearl Harbor (FARAGO, 1961, p. 166-7), enquanto os próprios americanos não acreditavam que os japoneses fossem atacá-los.

Neste sentido, o ataque a Pearl Harbor representou uma falha no serviço de inteligência e espionagem. Os EUA conseguiram decifrar algumas mensagens em código do Japão, sabiam que o ataque poderia acontecer, mas imaginaram que os japoneses não teriam coragem em uma aposta tão alta. O código era tão secreto que não foi compartilhado com os comandantes de campo e as rivalidades entre setores militares fizeram com que informações fossem divididas, escondidas e não repassadas (WEINER, 2008, p. 24). Desta forma, não conseguiram perceber a situação como um todo.

2.4 Como estava organizado o OSS?

Para executar a coleta e análise de informações estratégicas, empreender inteligência secreta, planejamento e execução de missões de sabotagem e subversão moral contra o inimigo e apoiar operações militares no conflito, o *Office of Strategic Service* se organizou de forma dinâmica, se adaptando às necessidades e condições peculiares dos teatros de operações da guerra. Para isto, a agência foi dividida em diversos setores, cada um com suas respectivas funções, espalhadas por diferentes países. Tendo, inclusive, algumas alterações de tempos em tempos, mas mantendo seu padrão e seu objetivo básico.

Trata-se de um complexo organismo que pode ser verificado em um documento produzido para agentes em treinamento no OSS. Este livreto chama-se *Office of Strategic Services (OSS): Organization and Functions* (Escritório de Serviço Estratégico: Organização e Função). Produzido pelo *Schools & Training Branch* (Setor de Educação e Treinamento) em junho de 1945. Seu objetivo era complementar palestras sobre a organização do OSS. O texto oferece uma visão detalhada do funcionamento da agência, com organogramas e apresentações de cada setor, bem como suas respectivas funções. Era um material de estudo sigiloso para aqueles que estavam em preparação para se tornar um agente ou funcionário OSS.

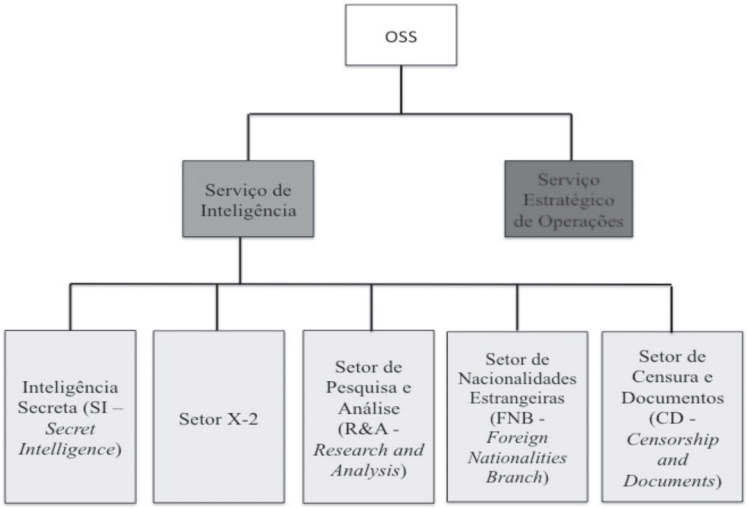
Havia o cuidado para que pessoas desautorizadas não tivessem acesso ao material. Eram imprescindíveis os cuidados com a segurança por parte do aluno:

> A informação contida neste livro é uma comunicação privilegiada para os estudantes OSS e é destinada a ajudá-los a entenderem e a efetuarem suas tarefas de forma inteligente no exterior ou nos Estados Unidos. Esta informação não pode ser transmitida para pessoas desautorizadas fora da organização (Tradução Nossa) (**Office of Strategic Service (OSS): Organization and Function**, 1945, p. 01)[8]

[8] The information contained in this book is a privileged communication to OSS students and is designed to help them understand and perform their jobs intelligently overseas or in the States. This information is not to be imparted to unauthorized persons outside the organization.

Dentre essas informações sigilosas observamos como o OSS estava dividido. As duas principais funções da agência eram o Serviço de Inteligência e o Serviço Estratégico de Operações, administradas por dois diretores-adjuntos. No âmbito de cada função haviam diferentes setores responsáveis por atividades específicas no teatro de operações com seus respectivos representantes trabalhando em conjunto com os comandantes oficiais locais de cada teatro da guerra.

No Serviço de Inteligência encontramos os seguintes setores: a Inteligência Secreta (SI – *Secret Intelligence*), responsável por obter inteligência através de espionagem em países neutros ou ocupados pelo inimigo. Essas informações eram obtidas através de outras agências aliadas ou redes de agentes que tinham como fontes grupos clandestinos e guerrilheiros; Setor X-2, que trabalhava com contraespionagem e segurança lado a lado com o FBI; Setor de Pesquisa e Análise (R&A - *Research and Analysis*), importante para o esforço de guerra, produzia inteligência de natureza estratégica, política, geográfica e econômica através do estudo de diversas fontes; Setor de Nacionalidades Estrangeiras (FNB - *Foreign Nationalities Branch*) com a função de estudar os imigrantes nos Estados Unidos e suas relações com os eventos políticos externos; e por fim, o Setor de Censura e Documentos (CD - *Censorship and Documents*) que era responsável por obter material de censura para organização e monitoramento de transmissões de inteligência econômica, comercial e política, como também pesquisava e fornecia documentos pessoais para operações de outros setores da agência (**Office of Strategic Service (OSS): Organization and Function**, 1945, p. 06).



(Organograma criado pela autora)

Na sua outra função, de Serviço Estratégico de Operações, o OSS também se dividia em alguns setores. O primeiro deles era o Setor de Operações Especiais (SO - *Special Operations*), que organizava e auxiliava operações de sabotagem atrás das linhas inimigas, por meio de agentes preparados, comunicações e suprimentos para grupos clandestinos e de guerrilha. Também organizavam equipes especiais que eram mandadas com o objetivo de destruir alvos específicos, obter informações e promover guerra de guerrilha. Agiam em diversos países como Noruega, França, Dinamarca, norte da Itália, China, entre outros (Ibidem, p. 06).

Dando sequência, havia também o Setor de Operações Morais (MO - *Morale Operations*) que visava a subversão moral do inimigo via propaganda. Setor de Unidade Marinha (MU - *Maritime Unit*) que executava sabotagem de navios inimigos com demolições subaquáticas e incursões furtivas em portos inimigos. Segundo o livreto *Office of Strategic Service (OSS): Organization and Function,* produzido para os recrutas OSS, a contribuição desta unidade era a mais importante no campo de transportes aquáticos por agentes infiltrados e grupos clandestinos (Ibidem, p. 07).

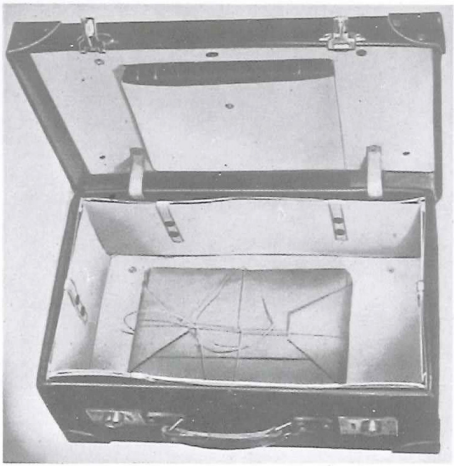
Ainda temos o Setor de Projeto Especiais (*Special Projects*) para cuidar de tarefas que nenhum outro setor fazia, e a Unidade de Campo Experimental (*Field Experimental Unit*) que era um grupo especial incluído na divisão de administração do OSS, tendo seus planejamentos e operações sob o controle direto do Gabinete do Diretor. Havia ainda o Comando de Grupos Operacionais (OG - *Operational Group*) que organizava e operava forças de guerrilhas em operações de penetração profunda. Eles treinavam e comandavam guerrilheiros no exterior, como na China, por exemplo. Já na França, imediatamente antes e após o Dia D (1944), este Comando articulou e apoiou os Maquis, guerrilheiros franceses que lutavam contra a ocupação alemã.

Além destas duas principais funções do OSS, também havia outros setores com funções administrativas, como forma de apoio ou complementar. Entre eles está o próprio Setor de Educação e Treinamento (S&T - *Schools and Training*), que produziu o livreto aqui apresentado, responsável por treinar o pessoal OSS nos Estados Unidos e no exterior onde havia teatros ativos e realizar a triagem preliminar de recrutas para serviços em outros países, utilizando programas psicológicos e de avaliação.

Um exemplo do tipo de treinamento que recebiam é o caso de Aline, Condessa de Romanones. Ela foi agente do Serviço de Inteligência do OSS em Madri (o governo fascista espanhol não entrou oficialmente no conflito declarando guerra, mas mantinha relações próximas com o Eixo) e seu escritório funcionou entre janeiro de 1944 a agosto de 1945, com um nome fictício de "*American Oil Mission*". Os seus objetivos eram enganar estrategicamente os alemães sobre as áreas de pouso para a Operação Anvil, um desembarque Aliado no sul da França em 1944; produção de relatórios de ordem militar e inteligência industrial da máquina de guerra alemã; contraespionagem em operações secretas alemãs executadas através da Espanha e monitorar a canalização de obras de artes e outros itens valiosos da Europa para refúgios seguros na América Latina.

Antes de se instalar em Madri, Aline passou por um recrutamento e treinamento em Farm, próximo a Washington, juntamente com homens e mulheres de diferentes nacionalidades e idades. Em seu relato ela afirma que antes de ser recrutada toda a sua vida foi investigada e chegando lá recebeu palestras e treinamentos de como manter sigilo do serviço e de sua identidade, uso de armas, defesa pessoal, detalhes geográficos da Europa, código Morse, codificação, truques de memória, vigilância, organização de redes, recrutamento de agentes etc. Ao chegar à Espanha trabalhou com codificações, formação de redes de agentes, recrutamento de mulheres para trabalhar disfarçadas, descobertas de agentes duplos, inteligência e contrainteligência. Além de sabotagens empreendidas por movimentos de resistência. Todavia, muitas informações foram perdidas ou mal processadas e alguns agentes chegaram a ser capturados (ALINE, COUNTESS OF ROMANONES, 1991, p. 123-26).

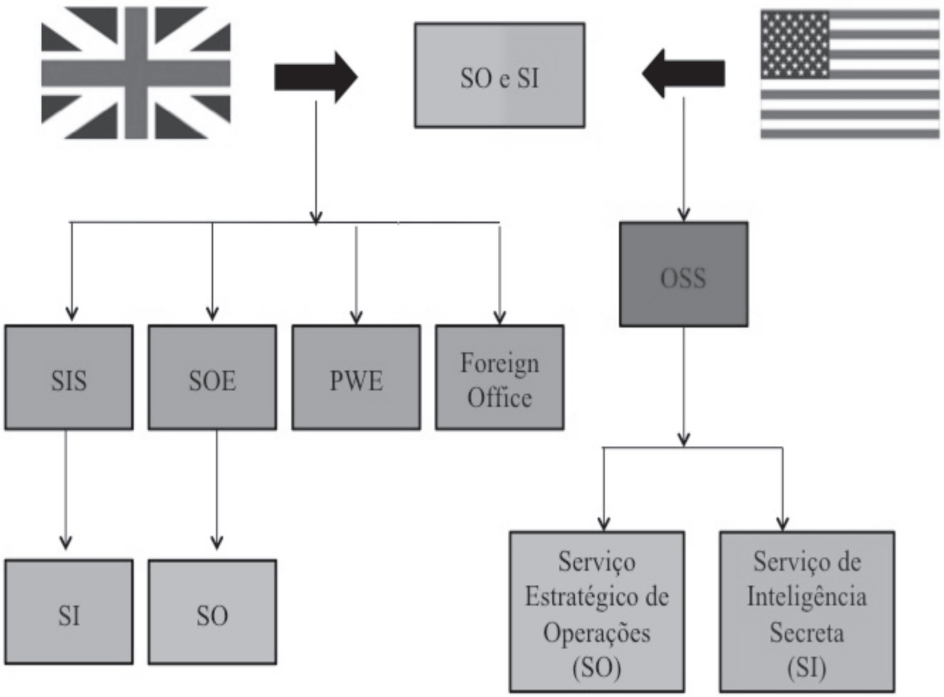
Na organização da agência americana, também havia o Setor de Pesquisa e Desenvolvimento (R&D - *Research & Development*). Este setor adquiria e desenvolvia dispositivos especiais para serem utilizados em campo tais como: dispositivos camuflados para transportar mensagens, diferentes artefatos explosivos e armas. Entre os mecanismos utilizados por agentes secreto podemos citar, por exemplo: "a maleta incendiária" que aparentemente é uma maleta comum, mas possuía substâncias químicas e uma bateria capazes de incendiar documentos guardados nela (M.O.1. (S.P.) THE WAR OFFICE, 1945).



Maleta incendiária utilizada por agentes secretos para destruir documentos.
(Fonte: Catalogue of Special Devices and Supplies, 1945)

Entre outros setores da agência estavam: aqueles responsáveis pelo aconselhamento ao Diretor Donavan; registro e armazenamento de relatórios de missões; sistemas de comunicações entre Washington, sub-bases e agentes em campo; uso de cifras e códigos das transmissões; e fornecimento e equipamento de rádios para as equipes em bases. Como também aqueles que produziam fotografias e filmes das atividades do OSS, Exército e Marinha; funções de sede usuais para a equipe do Exército e da Marinha atribuídos ao OSS; segurança do pessoal antes do recrutamento e da segurança física dos estabelecimentos da agência nos Estados Unidos e no exterior; e desembolsavam fundos no Congresso para atividades que não poderiam ser reveladas por motivos de segurança; e unidades médicas e saúde para o pessoal do OSS (**Office of Strategic Service (OSS): Organization and Function**, 1945, p. 07-08).

Observando toda essa estrutura do OSS, conforme Lawrence H. McDonald, a agência estava organizada em um modelo semelhante ao britânico, tanto referente ao serviço de inteligência (SI), como às operações secretas (SO). O OSS combinou quatro funções das organizações britânicas em uma agência: *Secret Intelligence Service* (MI6), *Special Operations Executive* (SOE), *Political Warfare Executive* (PWE), e o *Foreign Office Research Department* (MCDONALD, 1991, p. 85). Ainda segundo o autor, "o OSS não só adicionou unidades operacionais para dar prosseguimento à guerra clandestina e sabotagem, mas também assumiu total responsabilidade por todo o ciclo de inteligência" (Ibidem, p.87). No organograma abaixo podemos observar essa estrutura em um quadro comparativo:



(Organograma criado pela autora)

Com esta comparação encontramos semelhanças ao empreender as mesmas funções (SI e SO), possivelmente devido à influência do modelo britânico de inteligência sob a criação do serviço norte-americano, mas também suas especificidades (concentração no OSS o que quatro agências faziam na Grã-Bretanha). Para chegar a essa conclusão, os procedimentos da História Comparada através das ideias de Jürgen Kocka nos ajudaram a observar aspectos difíceis de serem notados se a análise ocorresse apenas em uma das sociedades; identificar e responder questões de causas; encontrar singularidades e ampliar nosso campo de análise (KOCKA, 2003, p. 39-40). Com isso verificamos como o SIS, o SOE e o OSS construíram "tentáculos", isto é, uma cadeia de setores com diferentes funções, mas que estavam conectados para o funcionamento do todo e gerando trocas entre si. A partir de um centro foram construindo ramificações para atuações em diferentes operações e atividades no teatro de guerra e elaboração de estratégias.

3.0 Comparando as agências

Feitas as apresentações da organização e funcionamento dos serviços secretos britânico e norte-americano, podemos chegar a duas conclusões. A primeira é que as agências nasceram de forma semelhante. Surgiram em países que já mantinham alguns serviços de espionagem e inteligência, mas que diante de crises seus políticos perceberam a necessidade de concentrar suas atividades em um órgão que pudesse agir no exterior com maior excelência. Semelhança também pode ser encontrada nas suas funções, pois em ambos os países procuravam agir no serviço de inteligência e de operações especiais, chegando a trabalhar em conjunto em algumas situações. Contudo, ao passo que nos EUA estas atividades estavam concentradas em uma única instituição, o OSS, na Grã-Bretanha estavam separadas entre SIS e SOE.

A segunda é que tratavam-se de instituições complexas e burocráticas. Diferente do senso comum influenciado pelas histórias de ficção do *Agente 86* (1965-1970) ou de *Missão Impossível* (1996-2015), agências de inteligência não se resumiam apenas a espiões que pulavam de paraquedas atrás das linhas inimigas ou que empreendiam ações de sabotagens com explosões. Isso é apenas uma parte. Foram montadas estruturas com diferentes setores, com suas respectivas funções para que o todo pudesse funcionar de maneira coordenada. Sendo assim, intelectuais, burocratas e funcionários de variadas atribuições eram tão importantes quanto esses agentes secretos. Não bastavam atos "heroicos", o trabalho era feito também atrás de uma mesa de escritório.

Fontes

Aline, Countess of Romanones. The OSS in Spain during World War II. In: In: CHALOU, George C. (org). **The Secrets war:** the Office of Strategic Services in World War II. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p.122-8.

BLOCH, Marc. **A estranha derrota**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BRITISH MILITARY INTELLIGENCE**, The Partisan Leader's Handbook**, 1939.

Helene Deschamps-Adams. BEHIND ENEMY LINES IN FRANCE. In: CHALOU, George C. (org). **The Secrets war:** the Office of Strategic Services in World War II. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p. 140-164.

M.O.1. (S.P.) THE WAR OFFICE**. Catalogue of Special Devices and Supplies**, Copy No. 34, 1944. In: **Secret Agent's Handbook**: The WWII Spy, Manual of Devices, Disquises, Gadgets, and Concealed Weapons. Canada: The Lyons Press, 2001.

M.O.1. (S.P.) THE WAR OFFICE. **Catalogue of Special Devices and Supplies**. Copy No. 148, Vol. 2, 1945. In: **Secret Agent's Handbook**: The WWII Spy, Manual of Devices, Disquises, Gadgets, and Concealed Weapons. Canada: The Lyons Press, 2001.

OFFICE OF STRATEGIC SERVICES, **Manual of Disguise**, 1944.

OFFICE OF STRATEGIC SERVICES, **Simple Sabotage Field Manual**, 1944.

SCHOOLS OF TRAINING BRANCH**, Office of Strategic Services (OSS): organization and functions**, 1945.

THE WAR OFFICE, **Sten Gun Manual**, 1944.

Referências bibliográficas

BARROS, José D'Assunção. **História Comparada**. Petrópolis: Vozes, 2014.

BLOCH, Marc. Por una historia comparada de las sociedades europeas. In: GODOY, Gigi; HOURCADE, Eduardo. **Marc Bloch:** una historia viva. Estudio preliminar y seleccion de textos. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992.

BROOK, Sir Robin. The London Operation: The British View. In: CHALOU, George C. (org). **The Secrets war:** the Office of Strategic Services in World War II. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p. 69-73.

BULL, Stephen. Introduction. In: **The Secret Agent's:** pocket manual (1939-1945). London: Conway, 2013, p. 6-24.

CLAUSEWITZ, Carl. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FARAGO, Ladislas. **A Guerra Secreta:** História da Espionagem na II Guerra Mundial. Lisboa: Edições 70, 1961.

FOOT , M.R.D. The OSS And SOE: An Equal Partnership? In: CHALOU, George C. (org). **The Secrets war**: the Office of Strategic Services in World War II. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p. 295-300.

HEINRICHS, Waldo. The United States Prepares For war. In: CHALOU, George C. (org). **The Secrets war:** the Office of Strategic Services in World War II. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p. 08-18.

HORN, Eva. **Knowing the Enemy: The Epistemology of Secret Intelligence**. Translation from the German by Sara Ogger. Published in Grey Room 11, May 2003.

JEFFERY, Keith. **Secret history of MI6 (1909-1949).** USA: The Penguin Press, 2010.

KEEGAN, John. **Inteligência na Guerra:** Conhecimento do inimigo, de Napoleão à Al-Qaeda**.** Trad.: S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KOCKA, Jürgen. Comparação e Além. **History and Theory**, n. 42, feb. 2003. Tradução de Maria Elisa da Cunha Bustamante.

MCDONALD. Lawrence H. The OSS and its Records. In: CHALOU, George C. (org). **The Secrets war**: the Office of Strategic Services in World War II. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p.78-102.

PONTE, Helder. A História Comparada. In: **Um Pouco de Historiografia.** Disponível em: http://umpoucodehistoriografia.blogspot.com.br/2007/05/45-histria-comparada.html. Último acesso: 17/06/2014 às 18:01.

SEAMAN, Mark. Introduction. In: **Secret Agent's Handbook**: The WWII Spy, Manual of Devices, Disquises, Gadgets, and Concealed Weapons. Canada: The Lyons Press, 2001.

TIMES, New York. "24,000 WWII-era spies revealed in U.S. documents". In: **The New York Times**. 2008. Disponível em: http://www.nytimes.com/2008/08/14/world/americas/14iht-spies.4.15302307.html?_r=1&. Último acesso em: 04/08/2017 às 20:31h.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Tradução para o português por Neury Lima. São Paulo: Novo Século, 2014.

WEINER, Tim. **Legado de cinzas:** uma história da CIA. Trad Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Record, 2008.

WILLMOT, H.P. **Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

WOLOSYN, André Luís. **Guerra nas Sombras:** Os bastidores dos serviços secretos internacionais. São Paulo: Contexto, 2013.

REGIME MILITAR DE 1964: IDEOLOGIA A COMUNIDADE DE INFORMAÇÕES

Aloysio Castelo de Carvalho[1]

Resumo: Orientados pela Doutrina de Segurança Nacional elaborada pela Escola Superior de Guerra, os dirigentes militares organizaram uma rede de serviços secretos que eram conectados aos três ramos das Forças Armadas e atuavam simultaneamente no campo das informações e da segurança. O trabalho com as informações e as operações de segurança representavam os dois tipos de atividades repressivas que não podem ser dissociadas e tinham funções político-ideológicas. Sob hegemonia dos militares do Exército, os dois pilares desse complexo organizatório eram o SISNI, cujo órgão principal era o SNI e o SISSEGIN representado pelos DOI-CODIs. As ações integradas marcaram a trajetória desses órgãos do aparelho repressivo, que visavam eliminar as ameaças internas e garantir o regime militar no poder, de acordo com a agenda formulada para a segurança nacional.

Palavras-chave: Regime militar, ideologia, órgãos de informações.

Abstract: Guided by the National Security Doctrine drawn up by the War College, military leaders organized a network of secret services that were connected to the three branches of the Armed Forces and operated simultaneously in the field of information and security. The work with information and security operations represented the two types of repressive activities that can not be dissociated and had political-ideological functions. Commanded by the Army's military, the two pillars of this organizing complex were SISNI, whose main body was SNI and SISSEGIN represented by DOI-CODI. The integrated actions marked the trajectory of these organs of the repressive apparatus, aimed at eliminating internal threats and guaranteeing the military regime in power, according to the agenda formulated for national security.

Key-words: Military regime, ideology, information agencies.

---

[1] Professor do Departamento de Economia da UFF.

Regime Militar de 1964: Ideologia a Comunidade de Informações

O regime político que emergiu após o golpe de 1964 apresenta uma característica marcante: o poder de decisão que as Forças Armadas adquiriram e expandiram em relação aos outros atores políticos. Diferentemente das intervenções militares em 1945 e 1954, quando os governos foram depostos e o poder civil restaurado, o golpe em 1964 redefiniu o papel das Forças Armadas, que assumiram a função dirigente e promoveram mudanças nas estruturas do Estado. As Forças Armadas tornaram-se o eixo em torno do qual giravam as opções estratégicas do Estado. A organização militar, pela liderança do Exército, passou a impor sua concepção do Estado Nacional (Coelho; Edmundo,1976, p.170). A análise dessa nova fase intervencionista requer que enfatizemos o conteúdo doutrinário e ideológico que mobilizou os militares para a conquista e manutenção do poder em 1964. Nessa questão, compartilhamos a posição de que há linhas de continuidade na construção do pensamento militar. Concordamos que há afinidades entre a Doutrina de Segurança Nacional elaborada pela inteligência da ESG, que orientou ideologicamente a estruturação do regime militar após 1964 e a concepção de defesa nacional idealizada por Góes Monteiro. A defesa nacional, como concebida pelo general, é compreendida como "fator e resultado de uma política de desenvolvimento nacional, que supõe como condição... uma estratégia global de rígida contenção das forças políticas em luta e de disciplina social". (Coelho, Edmundo;1976, p.114).

Góes Monteiro foi influenciado pela ideologia militar denominada por José Murilo de Carvalho (1978, p.209) de soldado-corporação, partidário da intervenção moderadora. Esta concepção expandiu-se na Primeira República. Admitia a intervenção na política, desde que comandada pelos generais da cúpula militar e concordava quanto à necessidade de preparação profissional do Exército. A ideologia moderadora tinha um conteúdo conservador e estabilizante, no sentido de controlar os conflitos internos da vida social. A doutrina formulada por Góes Monteiro resgatou esse ideário intervencionista, mas representou uma mudança na consciência política das lideranças militares quanto ao papel das Forças Armadas na sociedade.

A doutrina militar do Estado Novo conferiu ao Exército o papel de sujeito da transformação social, de modo que as questões nacionais ficassem submetidas aos interesses da corporação (Suano; Marcelo, 2002, p.159). Para enfrentar os problemas nacionais relacionados

com a defesa externa e interna, Góes Monteiro defendeu que o Exército deve ser um órgão essencialmente político. Ele acrescentou que "a política do Exército é a preparação para a guerra"[2] e esta requer a mobilização e a coesão da nação. Incorporada ao conceito de guerra, a política impõe a tarefa de se criar condições econômicas e institucionais para a defesa do país. A política assim como a guerra exigem o envolvimento de todas "as manifestações e atividades da vida nacional, no campo material... e no campo moral" com a finalidade de educar o povo e formar uma mentalidade voltada para os interesses da Pátria.[3]

A militarização da sociedade foi a resposta encontrada por Góes Monteiro para a questão da defesa nacional, que demandava o fortalecimento do Exército e, consequentemente, do Estado. Suas reflexões se apoiaram no pressuposto de que não pode existir um Exército disciplinado dentro de uma nação indisciplinada. Como decorrência, ele propôs que as forças militares, o Exército e a Marinha, se tornassem forças construtoras e projetassem sobre a nação os seus modelos organizacionais.[4] A proposição de modelos organizacionais para a nação emergiu no contexto de expansão da influência do pensamento autoritário, no ambiente de questionamento dos princípios políticos liberais, a partir da avaliação de que estes estimulavam as lutas de classes e produziam a anarquia no interior da organização militar.

Góes Monteiro foi o principal representante do pensamento militar nacionalista autoritário que atribuía ao Estado o papel de garantir a segurança nacional. Boris Fausto (2001, p.64) identificou semelhanças entre o pensamento de Góes Monteiro e as reflexões de Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos, entre elas, o ataque ao liberalismo, críticas ao federalismo, ênfase no papel do Estado e valorização do tema da unidade no projeto de construção da nação. Entretanto, existiam diferenças em alguns pontos. Enquanto o general admitia a intervenção do Exército na esfera política, os autoritários civis não eram adeptos de soluções militares para crises internas, nem tampouco se dedicaram ao tema do papel das Forças Armadas.

---

[2] MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góes. A revolução de 30 e a finalidade do Exército. Rio de janeiro. Adersen Editores. Citado por (Coelho, Edmundo; 1976, p.103).
[3] Idem. Citado por (Coelho; Edmundo, 1976, p.103).
[4] Idem. Citado por (Coelho; 1976, p.103).

Expressão da cultura política autoritária, a doutrina militar do Estado Novo já continha as ideias anticomunistas que se enraizariam nas instituições militares. Ela serviu de modelo para a ESG formular a Doutrina de Segurança Nacional que legitimou a intervenção das Forças Armadas em 1964. A concepção de Góes Monteiro sobre a defesa nacional foi reelaborada e adaptada pela ESG, de acordo com o contexto da bipolarização mundial, caracterizada pela disputa de influência entre Estados Unidos e União Soviética. A política de segurança nacional preconizada pela doutrina da ESG tem semelhanças com a conceito de Góes Monteiro sobre a defesa nacional, que associa a dimensão militar da segurança com o processo de desenvolvimento e exige rígido controle dos conflitos sociais do país.

A ideia de segurança nacional não era nova para os dirigentes militares de 1964. Eles tinham conhecimento de que a expressão já aparecera nos discursos militares na década de 30, assim como na linguagem empregada por Góes Monteiro, conforme assinala Nilson Borges (2003, p.20). Cabe observar que, no governo Vargas, a Lei de Segurança Nacional foi aprovada pelo Congresso Nacional alguns meses antes das revoltas comunistas de 1935, que desafiaram as instituições militares e serviram de justificativa para o golpe de 1937 e a instalação do Estado Novo. Após a Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética se desenvolveu a moderna compreensão da noção de segurança nacional. Baseia-se na concepção de guerra permanente e total, envolve todos os setores da sociedade e formas de ação, excluindo qualquer posição de neutralidade. Diz respeito ao fato de que os países reproduzem os conflitos ideológicos entre os blocos antagônicos em disputas estratégicas pela hegemonia mundial. Isso significa que a agressão pode ter uma origem externa, representada pela aliança comunista internacional. Ou pode ocorrer através do inimigo interno, representado pelas forças de contestação aos governos constituídos, identificadas com a ideologia comunista. Os confrontos ideológicos permanentes, acompanhados de ameaças reais de guerra total entre os blocos ocidental e oriental, constituíram os fatores determinantes em torno dos quais foi elaborada a Doutrina de Segurança Nacional da ESG (Borges; 2003, p.24).

O professor Amaral Gurgel (1976, 136), vinculado à ESG, esclarece que a noção de segurança nacional distingue-se da concepção clássica de defesa nacional. A ideia de "Segurança" tem

um caráter mais abrangente que a da "Defesa": "aquela é uma condição ou estado, ao passo que esta será uma ação específica e definida, condicionada pela primeira, ou seja, pela Segurança". Podemos acrescentar, com as ideias de Castelo Branco, que "o conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, os problemas de agressão externa". O conceito de segurança nacional é mais amplo pois "compreende a defesa global das instituições, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna". Além disso, realça mais a questão "da agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica, até mesmo movimentos de guerrilha, formas hoje mais prováveis de conflito do que a agressão externa".[5]

Do ponto de vista da segurança nacional apresentado pelo presidente Castello Branco, a maior prioridade de um país como o Brasil, em vias de desenvolvimento, deveria recair sobre a questão da agressão interna. De acordo com a Doutrina de Segurança Nacional, a maior ameaça para o Brasil não tinha origem na possibilidade de uma guerra limitada ou total, mas sim de uma guerra revolucionária. Isso porque "Nos países com estruturas políticas instáveis, os processos indiretos de agressão são mais eficazes, uma vez que potencializam os antagonismos e pressões que se manifestam no âmbito interno" [6] Deriva desse diagnóstico a formulação da política de segurança interna que tem como campo de ação os conflitos sociais manifestados no país. A estratégia de segurança visa criar condições, por meio do Estado, para a manutenção dos poderes constituídos, da lei e da ordem. Entretanto, para responder a esta finalidade, a segurança interna necessita de uma estrutura de informações composta por órgãos especializados, com a tarefa de identificar os antagonismos e pressões que podem enfraquecer as expressões do "Poder Nacional" e se opor à conquista do "Objetivos Nacionais",[7] entre eles, o progresso econômico e social.

---

[5] Humberto de Alencar Castello Branco. Segurança e Desenvolvimento: Conceito de Segurança Nacional. Aula Inaugural dos Cursos de 1967. Rio de Janeiro, ESG, 13 de março de 1967, pp, 2 e 6. Citado por Carlos Meira Mattos, Brasil: Geopolítica e Destino, Rio de Janeiro, José Olympio 1975, págs. 61 e 62.

[6] Doutrina Básica. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1979, p.239 e 241.

[7] As estruturas das informações de segurança no Brasil. Aspectos conjunturais. Luiz Ferreira e Mario Orlando Ribeiro Sampaio. Conferência proferida na ESG, 11 de maio de 1970, p.2.

A Doutrina de Segurança Nacional colocou em evidência os vínculos entre segurança e desenvolvimento (Comblin; Joseph, 1977, p.66). A segurança é considerada um requisito essencial para garantir a execução da estratégia de desenvolvimento. Compreendido como a expansão da capacidade produtiva da economia, o desenvolvimento é o fator determinante para o fortalecimento do Poder Nacional, que são os poderes à disposição do Estado. Cabe ao poder militar do Estado a responsabilidade pela implementação de uma política de segurança, indispensável ao desenvolvimento. As Forças Armadas obtêm maior capacidade de preservar a lei e a ordem quanto mais elevado for o nível de crescimento econômico e o impacto positivo sobre a sociedade. Na aula inaugural da ESG em 1967, o presidente Castello Branco exprimiu com clareza a relação de " mútua causalidade" entre as políticas de segurança e desenvolvimento: "A inter-relação entre desenvolvimento e a segurança faz com que, por uma lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e o potencial do crescimento econômico, e, por outro lado, o desenvolvimento econômico não possa se efetuar sem um mínimo de segurança". [8] Essa linha de interpretação era compartilhada pelo general Meira Mattos (1975, p.104). Ele avaliou que o "imperativo de potência ... é o destino do Brasil" e afirmou que "desenvolvimento é o sustentáculo do sistema" e deve fornecer os meios indispensáveis para o fortalecimento do poder nacional. Uma vez que provoca "interesses contrariados, gera antagonismos e tensões", o desenvolvimento nacional deve ficar abrigado "num sistema de segurança militar baseado na estratégia da dissuasão", de modo que se possa garantir o "processo de crescimento econômico e social"...e consolidar a posição do país diante dos "variados interesses do mercado internacional". Na visão desses dois representantes militares, o desenvolvimento é um assunto de interesse para a segurança nacional e diz respeito diretamente às Forças Armadas. Da perspectiva da doutrina da ESG, a preservação da segurança nacional impõe a " necessidade de participação crescente da organização militar na formulação de políticas substantivas relacionadas ao Desenvolvimento". (Coelho; Edmundo; 1976, p.167).

[8] Humberto de Alencar Castello Branco. Segurança e Desenvolvimento: Conceito de Segurança Nacional. Aula Inaugural dos Cursos de 1967. Rio de Janeiro, ESG, 13 de março de 1967, pp, 2 e 6. Citado por (Gurgel; Amaral, 1976, p.58).

A Comunidade de Informações

Orientados pela ideologia de Segurança Nacional, os dirigentes militares reorganizaram a forma do Estado após 1964. Uma vez que o princípio da força foi escolhido como o meio privilegiado para se obter a obediência às normas políticas, houve uma reestruturação dos papéis desempenhados pelos órgãos do aparelho repressivo. As Forças Armadas, sob hegemonia do Exército, passaram a desempenhar funções políticas, ideológicas e repressivas. Os militares assumiram a direção do Estado, implementado políticas para reestruturar a economia e a sociedade brasileira. Adotaram um programa de militarização da sociedade, ou seja, projetaram sobre a sociedade os valores e modelos organizacionais próprios das organizações militares. E organizaram uma engrenagem repressiva para dissuadir os opositores do regime político.

Detentoras de informações vitais do Estado, os serviços secretos foram constituídos no Brasil pós-64 por diversos órgãos que exerceram de forma articulada as funções de vigilância e repressão sobre as atividades de contestação ao regime autoritário. Os órgãos de informações e de segurança organizados pelo autoritarismo militar brasileiro ganharam características de polícia política. É verdade que eles não estiveram a serviço de um projeto de domínio total, mas agiram para dar garantia ao regime no poder, desempenhando os papéis repressivos e ideológicos em consonância com agenda formulada para segurança nacional.

A noção de um poder organizado segundo os princípios da não transparência, da não visibilidade, ganha sua exata dimensão quando resgatamos os ensinamentos de Hannah Arendt (1979, p.153) sobre a polícia secreta de Hitler, o mais importante órgão do esquema de dominação nazista. Na interpretação da filósofa, "a única regra segura num Estado totalitário é que, quanto mais visível é uma agência governamental, menos poder detém; e, quanto menos se sabe da existência de uma instituição, mais poderosa ela é". Segundo a autora, "o verdadeiro poder começa onde o segredo começa". Guardadas as devidas diferenças em relação à polícia secreta do Estado totalitário na Alemanha – pela preparação ideológica de seus quadros, pelo domínio ilimitado sobre todos os ramos do aparelho repressivo, inclusive o Exército, e pela brutalidade dos crimes cometidos contra a humanidade –, esse verdadeiro poder no Brasil pós-64 simbolizou, na sua forma, a essência do regime antirrepublicano e autoritário, organizado e comandado pelos militares, sob a hegemonia do Exército.

Entre os diversos órgãos que constituíam o que os militares chamavam de comunidade de informações, se destacava o Serviço Nacional de Informações – SNI, criado poucos meses após o golpe de 1964 e comandado por oficiais generais do Exército.

Com a função de assessorar o presidente da República, o SNI era o mais importante órgão de informação pelas prerrogativas de que dispunha para vigiar e acompanhar áreas da sociedade civil e do próprio aparelho de Estado, incluindo os serviços de inteligência das Forças Armadas (Stepan, 1986) espalhados pelas diversas regiões do país. Ministérios, órgãos públicos, universidades, empresas estatais e privadas e governos dos Estados e dos municípios eram alvos da vigilância do SNI. No decorrer do governo Médici, o SNI expandiu suas atividades quando foi instituído, em junho de 1970, o Plano Nacional de Informações (Fico; Carlos, 2003, p.177). Em palestra na ESG em agosto de 1970, a equipe do SNI, chefiada pelo coronel do Exército Ênio dos Santos Pinheiro,[9] explicou que o Plano Nacional de Informações surgiu da "preocupação de preservar a essência da força que criou o SNI como o primeiro ímpeto organizador e disciplinador de 1964".[10]

O Plano Nacional de Informações se tornou a base legal para a criação, no ano de 1970, do Sistema Nacional de Informações (SISNI). Chefiado pelo general Carlos Alberto Fontoura, o SNI era órgão central do SISNI que reunia os órgãos de informações das Forças Armadas: o Centro de Informações do Exército – CIE e o Centro de Operações de Defesa Interna e Destacamento de Operações e Informações - CODI-DOI; o Centro de Informações da Marinha – CENIMAR; o Centro de Informações da Aeronáutica - CISA. Os ministérios civis (Agricultura, Interior, Justiça, por exemplo) também integravam o SISNI. Eles mantinham as DSI´s (divisões de segurança e informações) e as ASI´s (assessoria de segurança de informações). Faziam ainda parte do SISNI as comunidades complementares de informações que incluíam em seu esquema os órgãos de informação estaduais (DOPS,

[9] O coronel Ênio dos Santos Pinheiro organizou, durante o governo Costa e Silva, a Agência Central do Serviço Nacional de Informações (SNI), em Brasília, e criou a Escola Nacional de Informações (ESNI), tornando-se seu primeiro diretor. Ver: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/enio-dos-santos-pinheiro

[10] SNI analisa na Escola Superior de Guerra o Plano Nacional de Informações. Jornal do Brasil, 06.ago.1970, p.7.

Serviço Reservado da Polícia Militar-P2), municipais e entidades privadas selecionadas.[11] Em palestra na ESG no ano de 1979, o general Antonio da Silva Campos, chefe do CIE de fevereiro de 1976 a outubro de 1977 [12], afirmou que o SISNI atuava na atividade de informação e contrainformação nos campos internos e externos, com a finalidade de conter as manifestações da "Guerra Psicológica Adversa", compreendida como o instrumento principal da guerra revolucionária. Ele considerou o SISNI a condição indispensável para a execução das ações governamentais nas quatro expressões do "Poder Nacional" [13], isto é, no campo político, econômico, psicossocial e militar.

A contrainformação, de que fala o general Campos, consiste no "conjunto de medidas que tem a finalidade de salvaguardar os segredos nacionais contra as atividades de Informação adversa" [14]. As atividades de contrainformação eram realizadas por todos organismos de informações. No trabalho intitulado "A contrainformação" apresentado na ESG, o capitão de Mar e Guerra Francisco Fernandes Quadra afirmou que a "contrainformação é uma atividade que se desenvolve essencialmente no âmbito da segurança interna". Acrescentou que as "informações relativas à segurança interna são conhecimentos produzidos para apoiar as atividades de contrainformação", voltadas para "neutralizar as informações dos inimigos internos." Agente institucional militar que prestou serviços para o DSI do Ministério das Comunicações, durante o governo Geisel, o oficial militar assinalou que, teoricamente, as responsabilidades pelas questões de segurança interna eram do Ministério da Justiça.

---

[11] Comissão Nacional da Verdade. Comissão da Verdade de SP mostra pesquisa sobre a estrutura da repressão, 20.09.2013. http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/339-comissoes-da-verdade-de-sao-paulo-mostra-pesquisa-sobre-estrutura-da-repressao
Organograma do SISN: http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/tomo-i/downloads/SISNI3.pdf

[12] Comissão da Verdade responsabiliza 377 por crimes durante a ditadura.: http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/veja-lista-dos-377-apontados-como-responsaveis-por-crimes-na-ditadura.html

[13] CAMPOS, Antonio da Silva; FERREIRA, Luiz. Analisar o papel do Sistema Nacional de Informações - SISNI- na formulação da política nacional, no planejamento e na condução da ação governamental em face da guerra psicológica adversa. Conferência apresentada na ESG em 1979, p.6 e 14.

[14] SAMPAIO, Mario Orlando Ribeiro; SAMPAIO, Edgar Cesar. A contrainformação e a contraespionagem: conferencia proferida na ESG em 18 mai o de 1970, p.3.

Em função dos" sérios problemas da...conjuntura interna" do país, explicou o capitão, as Forças Armadas assumiram o papel de destaque no campo da contrainformação. O SNI é citado como um órgão que dedica grande parte de sua atividade à contrainformação.[15], conceito originado do linguajar bélico-militar, como estratégia de guerra psicológica.

Quais são as informações que a ESG definiu doutrinariamente como de segurança? A questão foi respondida pela equipe da Divisão de Assuntos de Informações e Contra-Informações (*DAICI*), em palestra pronunciada na ESG em abril de 1970. As informações de segurança visam *"o esclarecimento do Governo quanto à realidade das situações, à verdade dos fatos e às características e intensidades das manifestações e efeitos das pressões".* Os integrantes da DAICI avaliavam que "*um sistema de organizações permanentemente de Informações, adequadamente estruturadas e dotadas de pessoal especializados, constitui um dos instrumentos essenciais para o planejamento e execução da Segurança Interna, no quadro da Segurança Nacional*".[16]

As informações obtidas pelos órgãos de inteligência eram destinadas aos centros decisórios com o propósito de capacitar os dirigentes para o planejamento e implementação das políticas de segurança e defesa interna, fatores que, na concepção da ESG, possibilitam os governos promoverem o desenvolvimento nacional. O general Edison Boscacci Guedes, chefe do CIE de outubro de 1977 a março de 1979[17], compreendia o estabelecimento de uma Política Nacional como uma atividade que se desdobra em Política Nacional de Segurança e Política Nacional de Desenvolvimento. A realização dessas políticas exige que se obtenha e se organize as informações na área de segurança, assim como na área de desenvolvimento, conforme indica o relatório apresentado na ESG pelo general no ano de 1980.

---

[15] Quadra, Francisco Fernandes e outros. A Contrainformação. Conferência realizada na ESG em 23 de maio de 1972, p.21.

[16] Moura, Heitor Pinto de; Chaves, Sebastião Ferreira; Ferreira, Luis; Sampaio, Edgar Cesar; SAMPAIO, Mario Orlando Ribeiro. As informações e a segurança nacional: conferencia proferida na ESG em 9 abr 70, p.10.

[17] Ver Comissão Nacional da Verdade*:* http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/veja-lista-dos-377-apontados-como-responsaveis-por-crimes-na-ditadura.html

Ele considerava difícil distinguir as informações para as duas áreas, em função da sua interpenetração e porque dizem respeito a todas as expressões do "Poder Nacional". Entretanto, o general definiu que "as informações de segurança são ligadas aos antagonismos e às pressões" com o intuito de responder pelo planejamento, execução ou acompanhamento da Política Nacional de Segurança. As informações de segurança se relacionam a todas as expressões do Poder Nacional. Já as informações para a área de desenvolvimento focam os fatores adversos com a finalidade de atender o planejamento, execução e o acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento. Elas também se ocupam de todas a expressões do Poder Nacional, "com prioridade ou maior interesse na Expressão Econômica". As informações de desenvolvimento encontram-se na forma de "documentos de livre circulação e só raramente classificadas de reservadas". Nesse caso, as fontes principais para obtenção das informações residem no próprio "detentor, com ou sem autorização superior, com a participação normal do seu produtor".[18]

Os sistemas de inteligência se deparam com um conjunto de informações que correspondem a uma determinada realidade política, social e econômica. A informação precisa ser tratada tecnicamente para se transformar em inteligência, isto é, "em saber estratégico para o Estado" (Carpentieri; José, 2016, p.92). Vejamos como ocorre o processo de produção da informação, que é objeto de reflexão do artigo intitulado "Doutrina da Informação", publicado pela Revista do Serviço Público[19] em abril de 1963. A autoria é de Josias Argons (1963, p.7), que se tornaria diretor, em 1968, da Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça[20]. O artigo chama a atenção ao abordar o tema da informação do ponto de vista da segurança nacional. O texto apresenta a seguinte citação: "A informação no

[18] GUEDES, Edison Boscacci e outros. Relatório segurança e desenvolvimento na área de informações. Grupo 11. ESG, 1980, p.1 a 4.

[19] Periódico cujo primeiro número foi editado em novembro de 1937 pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, precursor do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP.

[20] Em 1968, Josias de Carvalho Argons era diretor da DSI/MJ. Conforme anotado no *PB nº 173/DSI/MJ*, de 18/mar/1968, confidencial. APPR/DOPS, pasta 1551a.187. Citado por (Mansan, Jaime; 2014, p.114).

nível mais alto da Nação deve estar em condições de propiciar à Política de Segurança Nacional o necessário conhecimento para que se ajuste com oportunidade à variação estratégica da Conjuntura". O autor aponta a "ACI - Agência Central de Inteligência" americana como exemplo de instituição que lida com as informações visando a defesa do Estado e se refere à "Comunidade de Informações - em nosso país" como "incipiente", reconhecendo, no entanto, que ela desempenha as "funções com verdadeiro ideal patriótico". Além disso, o texto emprega termos que fazem parte da linguagem militar e são recorrentes na Doutrina de Segurança Nacional, tais como: "Objetivos Nacionais", "Objetivos Nacionais Permanentes", "Objetivos Nacionais Atuais", "Conceito Estratégico Nacional" e "Informação Estratégica". Na concepção do autor, a informação resulta do cotejamento de diversos informes, que designam a descrição de um fato da forma como foi visto. Os informes representam a fase preliminar da informação. Eles constituem os ingredientes ou matéria prima das informações, que possibilitam chegar a uma conclusão sobre um assunto em questão. As informações são classificadas em três modalidades: a descritiva, a corrente e a evolutiva, que demonstram, respectivamente como os fatos ocorreram no passado, como ocorrem no presente e como ocorrerão no futuro. Quanto à natureza das informações, ela deve ser caracterizada de acordo com a sua finalidade. Segundo esse critério, as informações indispensáveis à "Segurança Nacional" são divididas em três categorias. As "Informações Internas" proporcionam ao governo conhecimento do "Poder" que a nação dispõe. As "Informações Externas" dizem respeito aos propósitos das demais nações. As "Informações de Segurança Interna" têm a finalidade de prover conhecimento sobre os antagonismos existentes no território nacional, motivados por questões internas ou interesses externos.

O conteúdo do texto "Doutrina da Informação", publicado quase um ano antes do golpe de 1964, é semelhante ao do Manual de Informações utilizado pelo SNI na época de sua criação[21]. O Manual foi elaborado pela Escola do Estado-Maior. Posteriormente, a Agência Central do SNI elaborou o primeiro Plano Nacional de Informações (PNI), que foi aprovado em junho de 1970. Ao PNI coube a tarefa de definir

[21] Uma análise do Manual de Informações encontra-se em (Andrade; Fabiana, 2014, p.73).

o órgão responsável pela formulação da Doutrina de Informação brasileira. O estabelecimento de uma doutrina de informações constituiu um dos pilares para a criação da Escola Nacional de Informações (EsNI), fundada em 1971. A doutrina deveria ser utilizada no trabalho com a informação realizado pelos órgãos do SISNI (Andrade, Fabiana; 2014, p.79).

O artigo 'Doutrina da Informação" antecipou no tempo uma questão que se tornaria de importância fundamental para a comunidade de informações na década de 70. A necessidade de uma doutrina da informação foi o tema discutido na ESG pelo coronel Mario Orlando Ribeiro Sampaio, que foi chefe da Secretaria do SNI entre 1964 e 1968, ocupou esse mesmo cargo de 1973 a 1975 e se tornou chefe do CIE entre novembro de 1981 e novembro de 1983[22]. Embora a informação constituísse um componente fundamental para as atividades de segurança interna, não havia uma doutrina correspondente que orientasse o trabalho dos serviços de inteligência. O coronel, em sua palestra em maio de 1970, argumentou que a falta de uma doutrina da informação[23] dificultava a coordenação de uma ação conjunta dos serviços de inteligência. O oficial militar observou que mesmo no interior das Forças Armadas, onde era maior a experiência com o trabalho de informações, cada organismo "faz informação como bem entende e tão somente para atender às suas respectivas necessidades, isto é, para uso interno". A falta de unidade de métodos de trabalho no trato das informações era também sentida pelo SNI e resultava em "confusão e desperdício de esforços". Diante dessas circunstâncias, observa o coronel, foi formulada a proposta de criação de uma "Junta Coordenadora de Informações", considerada uma das questões mais discutidas na época pelos integrantes dos principais órgãos de inteligência. Ela seria organizada na forma de um colegiado, com representantes dos serviços de informações, entre eles: Secretaria Geral do CSN; EMFA; Ministérios Militares; Ministérios das Relações Exteriores; Departamento da Polícia Federal. A chefia caberia ao chefe do SNI.

---

[22] G1 Globo.com: http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/veja-lista-dos-377-apontados-como-responsaveis-por-crimes-na-ditadura.html

[23] O tema foi aprofundado no trabalho do coronel Sebastião Ferreira Chaves, especialista em serviços de inteligência do SNI. Ver: CHAVES, Sebastião Ferreira. Bases para uma doutrina de informações: Conferencia proferida na ESG em 29 out 70.

Duas posições estiveram em debate: a favorável argumentava que a Junta Coordenadora teria existido anteriormente [24], funcionando no Conselho de Segurança Nacional e alcançara resultados bastante satisfatórios. Via na Junta a única solução capaz de executar a coordenação das atividades dos órgãos da comunidade de informações, de modo a evitar a duplicidade de esforços e facilitar as tarefas de cada órgão através de uma delimitação de atividades e responsabilidades, reduzindo o desperdício de recursos, tanto de pessoal e material, como de verbas. A corrente contrária alegava que uma Junta Coordenadora de Informações, tal como proposta, em nível tão elevado, iria interferir diretamente em todos os órgãos de informações no sentido de restringir suas ações A obrigação de seguir normas e procedimentos prejudicaria os trabalhos dos ministérios a que esses serviços estavam subordinados.[25]

O documento apresentado pelo coronel Mario Orlando Ribeiro Sampaio na ESG, intitulado "As estruturas das informações de segurança no Brasil", mostra não apenas as disputas no interior do Estado entre os diversos órgãos do aparelho repressivo que lidavam com as informações, campo fundamental na definição das decisões políticas dos dirigentes. Revela também a visão do SNI. Ou melhor, o documento representa a posição do SNI como órgão de cúpula que deveria centralizar e monopolizar as informações de segurança, de acordo com o papel atribuído a ele de "superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades e informação e contrainformação". Na conclusão, o documento defende que "deve sempre haver uma cuidadosa separação entre as atividades dos órgãos de informações e os da política nacional". Ou seja, para não haver suspeitas de interesse, por parte dos órgãos de inteligência, o documento propõe que não houvesse "interferência entre os homens de informações" e aqueles com responsabilidades nas tomadas de decisões políticas. Todavia, era de domínio público que o SNI, pelo lugar que ocupava na hierarquia do Estado, tinha acesso à presidência da República e influenciava diretamente as decisões do Estado.[26]

---

[24] A Junta Coordenadora de Informações foi criada em 1959 e ficou vinculada ao Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI), precursor do SNI.
[25] SAMPAIO, Mario Orlando Ribeiro e Ferreira Luiz. As estruturas das informações de segurança no Brasil. Aspectos conjunturais. Conferência proferida na ESG em 11.maio de 1970, p. 20, 21 e 22.
[26] Idem, p. 12 e 28.

A fala do coronel Mario Orlando Ribeiro Sampaio expressava as apreensões dos dirigentes favoráveis aos projetos de integração dos serviços de informações. Um mês após a sua palestra na ESG foi instituído o SISNI, reproduzindo no campo das informações o que havia sido feito um ano antes em relação às operações repressivas. A criação da OBAN pelo II Exército (Operação Bandeirantes), em julho de 1969, em São Paulo, representou o primeiro passo para se organizar um modelo de coordenação dos órgãos de segurança. Com o objetivo de promover uma ação conjugada para combater a guerrilha urbana, a OBAN reuniu o "Exército, a Marinha, a Aeronáutica, as polícias militar e civil, amparados pelo governo do Estado e contando com auxílio financeiro de empresários" (Fico; Carlos, 2003, p.184). A busca de fundos privados por parte da OBAN revela um problema vivenciado pelos organismos de segurança. A limitação de recursos financeiros constituía um forte obstáculo ao desenvolvimento e aprimoramento dos processos e das técnicas necessárias para obtenção da informações, indispensáveis para a eficiência das operações. Esse foi um dos pontos abordados pelo coronel Mario Orlando Ribeiro Sampaio em sua palestra na ESG no ano de 1970.

> "*A informação é um produto caro, não só pelo número de pessoas e quantidade de material especializado que é empregado para obtê-la, como pelas instalações de que necessita. Um serviço organizado de informações necessita de equipamentos de elevado custo, tais como: fotográficos, eletrônicos para gravação, recepção, transmissão e interferências das comunicações, etc., fora outras de caráter específico, para a execução de determinadas operações especiais*".[27]

O CODI-DOI (Centro de Operações de Defesa Interna - Destacamento de Operações de Informações) foi o órgão que herdou a experiência acumulada pela OBAN. Criado em setembro de 1970, o

[27] Idem, p.22.

DOI-CODI [28] foi um desdobramento dos êxitos da OBAN na luta contra a esquerda armada. Projeto elaborado pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e encaminhado ao presidente da República, os DOI-CODIs, segundo Carlos Fico (2003, p.185), concretizaram as diretrizes do que se denominou de "Sistema de Segurança Interna". A implementação do Sissegin, segundo o autor, foi meticulosamente planejada e projetou a reorganização desse ramo do aparelho repressivo com a seguinte estrutura. Cada comando militar deveria ter um Conselho de Defesa Interna (Condi), um Centro de Operações de Defesa Interna (Codi) e um Destacamento de Operações de Informações (DOI), que ficavam sob a responsabilidade do comandante do Exército da Área. Cabia ao Condi assessorar os comandantes de cada área militar. Os Codi eram órgãos de planejamento voltados para a defesa interna. Subordinados aos Codi, os DOI eram unidades operacionais, encarregados de executar prisões, investigações e interrogatórios.[29] Os DOI-CODI ocuparam o primeiro plano na repressão política direta. Atuando através dos DOI na execução das operações repressivas, o CODI comandava em cada jurisdição territorial todos os "organismos de segurança na área, fossem das Forças Armadas, fossem das polícias estaduais ou da Polícia Federal".[30] Além disso, os DOI-CODI agiam articulados com os organismos responsáveis (DOPS e DPF) pela tramitação e formação dos inquéritos que eram enviados para a esfera judicial. Os órgãos elaboravam interrogatórios preliminares que eram remetidos junto com os presos e indiciados ao DOPS (ou DPF), onde os inquéritos era formalizados.[31]

---

[28] "Embora a sequência mais adequada para a sigla, em termos de hierarquia de funções, fosse CODI-DOI, adotou-se a ordem inversa, DOI-CODI, pelo protagonismo do DOI nas atividades de repressão política" . Mariana Joffyli. Destacamento de Operações e Informações - Centro de Operações e Defesa Interna (DOI-CODI). FGV/CPDOC: *http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/destacamento-de-operacoes-e-informacoes-centro-de-operacoes-e-defesa-interna-doi-codi*

[29] Comissão Nacional da Verdade. Relatório, volume I, dezembro de 2014, p. 125. Ver: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/documentos/Capitulo4/Capitulo%204.pdf

[30] Projeto Brasil Nunca Mais.Arquidiocese de São Paulo. O Regime militar. Tomo I, 1985, p.74: http://www.dhnet.org.br/w3/bnm/tomo_iv_as_leis_repressivas.pdf

[31] Idem.

As informações de segurança interna eram o elemento vital para o funcionamento e manutenção da autonomia dos organismos de segurança. Há uma relação de causalidade recíproca entre a informação e a repressão. As informações possibilitam as operações repressivas que visam a segurança interna. As ações repressivas, por sua vez, revelam novas informações que justificam a existência dos órgão de segurança. No livro "A Ditadura Escancarada", Elio Gaspari (2002, p.181) mostra que a estrutura do DOI foi concebida "de forma a preencher todas as necessidades da ação repressiva sem depender de outros serviços públicos". O órgão era constituído por quatro seções: investigação, informações e análises, busca e apreensão, e administração. O autor destaca que "dentro do porão" estava a "razão da existência" do DOI, que era a "seção de informações e análise". Esta seção tinha dois ramos:

> *Um, de análise, recebia informações, mantinha fichários, estudava interrogatórios e documentos. Cada organização perseguida transformava-se numa pasta onde se colecionavam dados históricos, arrolavam-se as ações por ela praticadas, e atualizavam-se listas de nomes de militantes. A subseção de análise cuidava também de álbuns com fotografias e dados biográficos de cada suspeito. Ela alimentava o coração do DOI: a subseção de interrogatórios...*
> *O chefe da equipe de interrogadores devia ser um oficial qualificado...*

O DOI-CODI foi o representante mais importante da comunidade de segurança no âmbito militar, constituída por diversos de órgãos que tiveram relativa autonomia de ação e diferentes origens: o CENIMAR era subordinado à Marinha e já existia antes de 1964. A partir de decreto presidencial o CENIMAR foi reestruturado em 1971, assim como o CISA da Aeronáutica, patrocinado pelo brigadeiro Burnier (Gaspari, Elio, 2002, p.298), foi reorganizado em 1970. O CIE também se originou a partir de um decreto presidencial. Gaspari (2002, p.273) registra que a ideia do CIE foi proposta por Costa e Silva no governo Castelo, mas o presidente não aceitou. Quando assumiu o governo, o presidente Costa e Silva criou o CIE que ficou diretamente

subordinado ao ministro de Exército. O surgimento do CIE rendeu notícia na imprensa.[32]. Já as origens da OBAN remontam ao I Seminário de Segurança Interna em Brasília, realizado em fevereiro de 1969. O processo de criação do órgão paulista foi dirigido pelo comandante do II Exército, general José Canavarro Pereira e contou com a participação do chefe do Estado Maior. general Ernani Ayrosa da Silva (Joffyli; Mariana, 2008, p30). A OBAN caracterizou-se pela inexistência de uma estrutura legal. Gaspari (2002, p.60) assinala que o órgão foi moldado "por meio de uma Diretriz para a Política de Segurança Interna, expedida pela Presidência da República em julho de 1969, que resultou no surgimento de estruturas semelhantes em outros estados". O ato de fundação da OBAN teve a presença de autoridades civis e militares do Estado de São Paulo e de personalidades do mundo dos negócios. Seu lançamento também repercutiu na imprensa. Inspirado na OBAN, o sistema DOI-CODI criado pelo Exército resultou da Diretriz Presidencial de Segurança Interna[33]. O órgão ganhou uma existência legal, provido com dotações orçamentárias regulares[34]. O lançamento do CODI também transformou-se num evento com ampla repercussão pública. Para apresentar o CODI ao público interno e externo, o comandante do I Exército, general Siseno Sarmento, convocou uma reunião na qual participaram oficiais generais do Exército, Marinha e Aeronáutica e autoridades dos demais órgãos de segurança, além da imprensa. O encontro se realizou no auditório do I Exército. O general Sarmento declarou que o CODI reunia "integrantes das três Forças Armadas num trabalho integrado, visando o combate à subversão". Afirmou também que o objetivo era "atualizar o modo de trabalho conjunto, a fim de obter o melhor rendimento dos vários órgãos de segurança da área, procurando melhores resultados nas ligações e operações".[35] O Jornal do Brasil publicou a notícia em primeira página.[36]

---

[32] Exército tem Centro de Informações. Jornal do Brasil, 04mai1967, p.15.

[33] Comissão Nacional da Verdade. Relatório, volume I, dezembro de 2014, p. 125. Ver: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/documentos/Capitulo4/Capitulo%204.pdf

[34] Projeto Brasil Nunca Mais. História dos Direitos Humanos no Brasil. Tomo IV. As Leis repressivas, p.74: http://www.dhnet.org.br/w3/bnm/tomo_iv_as_leis_repressivas.pdf

[35] SISENO preside a instalação do CODI. Jornal do Brasil, 17jan1970, p.4.

[36] IGREJA chama subversão à união e paz. Jornal do Brasil, 17jan1970, p.1.

O regime organizou uma rede de serviços secretos com funções híbridas, que eram conectados aos três ramos das Forças Armadas e atuavam simultaneamente no campo das informações e da segurança. O trabalho com as informações e as operações de segurança representavam os dois tipos de atividades repressivas que não podem ser dissociadas e tinham nítidas funções políticas e ideológicas. Esses campos de atuação fizeram parte das práticas dos órgãos do aparato repressivo, como foi o caso do CIE. Era definido como um órgão de informação, mas realizou operações de segurança. O mesmo pode ser pensado em relação ao CENIMAR e ao CISA que pertenciam, na linguagem militar, à comunidade de informações, mas estiveram na linha de frente das ações de repressão. Com base nessas observações seria prudente questionar o papel exercido pelo SNI como um órgão de informações por excelência. O SNI se envolveu nas operações de segurança? O SNI executou ações com um caráter de repressão policial? Os agentes do SNI[37] participaram nas operações de segurança, isto é, envolveram-se nos processos de busca que resultavam em prisões e interrogatórios com base em torturas. Os agentes do SNI atuaram de forma articulada com os órgãos de segurança no combate direto aos grupos de esquerda. A estrutura da OBAN em São Paulo ilustra essa observação. O chefe da Agência de São Paulo do Serviço Nacional de Informações fazia parte do Centro de Coordenação da OBAN, que era composto pelos comandantes do II Exército, da 2a Região Militar, da 2a Divisão de Infantaria, do 6o Distrito Naval, da 4a Zona Aérea, além do diretor do Departamento de Ordem Política e Social, do secretário de Segurança Pública de São Paulo e do superintendente da Polícia Federal de São Paulo.[38] Essas evidências nos permitem imaginar que

[37] Cabe observar que a Escola Nacional de Informações (ESNI), criada em 1971, com a finalidade de formar agentes de informação ministrava um conhecimento de natureza política e policial. Para enfrentar o chamado inimigo interno, os estudantes/agentes recebiam formação acadêmica, preparação ideológica e eram capacitados para efetuar prisões e aplicar técnicas interrogatórios, entre elas, a prática de tortura (Andrade, Fabiana, 2014, p.132).

[38] As informações no II Exército e a Operação Bandeirantes. 29/06/1970 (Data de arquivamento pelo DOPS). Arquivo do Estado de São Paulo, Fundo DOPS, Série Dossiês, 50-Z-9, 73, 13139, f l. 7. Extraído de: (Joffily, Mariana; 2008, p.35).

a inserção do SNI na estrutura de um órgão de segurança, como no caso da OBAN, se repetiu com a criação do sistema DOI-CODI. Segundo o relatório da Comissão Nacional da Verdade, os chefes das agências regionais do SNI faziam parte da composição do Conselho de Defesa Interna[39], conforme as diretrizes estabelecidas pelo Sissegin que deu origem ao DOI-CODI.

Dessa forma, observamos a existência de dois grandes sistemas que atuavam de forma coordenada no campo da informação e da segurança. Os dois pilares desse complexo organizatório, sob hegemonia dos militares do Exército, eram o SISNI, cujo órgão principal era o SNI e o SISSEGIN, representado pelos DOI-CODIs. As ações integradas marcaram a trajetória desses órgãos do aparelho repressivo, que denomino de polícia política. Este conceito engloba o conjunto dos órgãos de informações e de segurança do aparato estatal que realizaram de forma articulada as ações de espionagem e as operações repressivas, com o objetivo político-ideológico de eliminar as ameaças internas e garantir o regime militar no poder, de acordo com a agenda formulada para a segurança nacional.

Os órgãos de segurança contaram com a colaboração do SNI para legitimar o processo de radicalização da repressão (Fico, Carlos, 2004, p.80), representado pela criação do DOI-CODI. Como órgão de informação, o SNI agiu como poder legitimador do trabalho sujo, do qual era parte integrante. Com posição expressiva na alta hierarquia do Estado, produziu um discurso que avalizava as ações de repressão, do mesmo modo como fizeram outras agências, como foi o caso do CENIMAR (Carvalho, 2005). Mesmo no governo Geisel, setores do SNI continuaram a validar as ações dos órgãos de segurança. Gaspari (2003, p.404) registra em seu livro que a assessoria do SNI enviou ao general Figueiredo um documento que contradizia o diagnóstico de Geisel, apresentado em reunião com o Alto-Comando das Forças Armadas, em junho de 1975. Com uma posição reformulada sobre segurança interna, o presidente não acreditava "*que presentemente [se] pudesse imaginar uma subversão interna de natureza generalizada. Absolutamente. O grau que nós atingimos, o grau de repressão a que nós chegamos impede isso*". Em contrapartida, o

[39] Comissão Nacional da Verdade. Relatório, volume I, dezembro de 2014, p. 125. Ver: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/documentos/Capitulo4/Capitulo%204.pdf

documento do SNI admitia o fim da guerrilha urbana, mas sustentava a hipótese da "*existência de uma estratégia global das esquerdas, destinada a criar um falso clima de tranquilidade interna, desarmando o espírito dos Órgãos de Segurança".*

No governo Geisel, a contenção do aparelho de repressão tornou-se o tema prioritário da agenda política. A forma como os organismos de segurança executaram suas ações, no período de recrudescimento do autoritarismo, provocou impacto em setores da sociedade e na própria estrutura da autoridade militar. O desgaste das corporações com denúncias de torturas e desaparecimento de presos políticos foi o capítulo mais visível dessa história de violência do Estado. Uma questão de menor transparência diz respeito à erosão da hierarquia militar provocada pela maior autonomia conquistada pelos órgãos de repressão no combate às ações da esquerda armada. A rivalidade e a competição pelas informações, bem como a necessidade de segredo nas operações e de rapidez nas investigações, levavam os organismos a rejeitar a cadeia oficial de comando a qual deveriam submeter-se e prestar contas. Documentos do SNI produzidos no governo Geisel evidenciam que faltava "coordenação entre os Centros de Informações Militares ou até mesmo entre o CIE e os DOI/Ex" (Castro; Celso, 2002, p.52). Relatos de Geisel dão conta de que o CIE do Exército sonegava informações ao SNI, dificultando o acompanhamento das operações que deveriam ser comunicadas ao presidente. Criado por Costa e Silva em 1967 à semelhança do que existia na Marinha com o CENIMAR e na Aeronáutica com o CISA, o CIE tornou-se um poderoso órgão do aparelho repressivo. A existência de três órgãos de informação das Forças Armadas com a mesma finalidade, "um no Exército, um na Marinha e um na Aeronáutica", levou a uma superposição, de acordo com Geisel, e abriu "um processo de descentralização que ia permitir que as ações particulares ou isoladas desenvolvidas por esses órgãos fugissem ao controle da presidência". Na visão de Geisel, "o CIE não deveria ter sido criado" como "seria o caso de se acabar com o CENIMAR e o CISA", já que "o serviço de informação do governo era o SNI" e se este fosse adequadamente organizado resolveria a questão. (D'Araújo e Castro; 1997, p. 217 e 228).

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Fabiana de Oliveira. A Escola Nacional de Informações**:** a formação dos agentes para a inteligência brasileira durante o regime militar Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual Paulista - UNESP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História. São Paulo, 2014.

ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo, o Paroxismo do Poder*. Rio de Janeiro, Editora Documentário, 1979.

ARGONS, Josias. A Doutrina da Informação. Revista do Serviço Público. Ano XXVI. Abril, Maio, Junho de 1963, Vol.95, No 2. https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2948/1773

BORGES, Nilson de. (2003), "A Doutrina de Segurança Nacional e os Governos Militares". In: FERREIRA, J. e DELGADO, L. de A. N. (orgs.), *O Tempo da Ditadura: Regime Militar e Movimentos Sociais em Fins do Século XX – O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 4.

CARPENTIERI, José Rafael. Inteligência e Direito. O caso do Sistema brasileiro de Inteligência. Tese de Doutirado da Universidade Presbiteriana da Mackenzie. São Paulo, 2016.

CARVALHO, Aloysio Castelo de. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). Dados, vol.48 no1, Rio de Janeiro Jan/ Mar 2005.

CARVALHO, José Murilo de. "As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador". In: FAUSTO, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, O Brasil Republicano. 2º Vol. Sociedade e Instituições (1989 – 1930). Difel, Rio de Janeiro – São Paulo, 1978.

CASTRO, Celso. "As Apreciações do SNI". In: CASTRO, C. e D'ARAÚJO, M.C. (orgs.), *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 2002.

COELHO, Campos Edmundo. *Em Busca da Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1976.

COMBLIN, Joseph. A ideologia de Segurança Nacional. O poder militar na América Latina.Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1977.

D'ARAÚJO e CASTRO, Celso (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997.

FAUSTO, Boris. O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940). Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

FERREIRA, J. e DELGADO, L. de A. N. (orgs.). *O Tempo da Ditadura: Regime Militar e Movimentos Sociais em Fins do Século XX – O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 4, 2003.

FICO, Carlos. "Espionagem, Polícia Política, Censura e Propaganda".

_____ , Carlos. *Além do Golpe: A Tomada do Poder em 31 de Março de 1964 e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro, Record, 2004.
GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo. Companhia das Letras,, 2002.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

GURGEL, José Alfredo Amaral. Segurança e Democracia. Uma reflexão política. Rio de Janeiro, José Olympio, 1976.

JOFFILY, Mariana. No centro da engrenagem. Os interrogatórios na Operação Bandeirantes e no DOI de São Paulo (!969-1975). Tese de Doutorado do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, SP, 2008.

MEIRA, Mattos Carlos de. Brasil: Geopolítica e o destino. Rio de Janeiro, 1975.

SUANO, Marcelo José Ferraz. A Doutrina Góes Monteiro e o pensamento político brasileiro nos anos 30. (O intelectual do partido fardado e a dinâmica das intervenções militares). São Paulo, Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 2002. Tese de Doutorado.

O BRASIL E A REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

Rafael Ribeiro Sales[1]
Alzeri Costa dos Santos[2]

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade analisar o processo de formação de uma comunidade de segurança na América do Sul, destacando o papel do Brasil. A motivação da pesquisa decorreu da tentativa de entender como os processos de securitização tem ocorrido no continente e determinar quais são os principais desafios no âmbito da segurança regional. Assim, pretende responder ao seguinte questionamento: qual o papel do Brasil no contexto da segurança regional no espaço sul-americano? Para responder tal pergunta, a pesquisa foi dividida em quatro seções. A primeira aborda de maneira sucinta os procedimentos metodológicos da pesquisa. Em seguida é procedida uma revisão de literatura abordando os conceitos de segurança, comunidades de segurança e complexos regionais de segurança. A terceira verifica como ocorre a inserção brasileira no panorama regional. Por fim, buscou-se verificar os desafios para a construção de visão securitária comum.

Palavras – chave: segurança; comunidade de segurança; América do Sul; complexo de segurança.

[1] Mestrando do PPGCM/ECEME
[2] *Mestrando do PPGCM/ECEME*

1. INTRODUÇÃO

A regionalização da segurança permeia assuntos que transbordam as fronteiras físicas de cada Estado, cujas problemáticas vivenciadas numa determinada região conduzem um conjunto de países a pensarem em segurança coletiva regional, visando à proteção dos interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais, com a finalidade de se estabelecer uma região segura e estável.

A América do Sul, nas últimas décadas, tem se articulado para a concretização de uma integração no subcontinente, e o Brasil, em particular, define princípios de relações internacionais que privilegiam o respeito ao sistema internacional da relação entre os estados, assim como prioriza a integração regionalizada.

Os processos de formação e evolução dos países da América do Sul seguiram particularidades. As características políticas, sociais, econômicas e fisiográficas propiciaram a conformação dos países nesse subcontinente americano, determinando as formas de relacionamentos interestatais.

As afinidades e os antagonismos foram sendo estabelecidos, cuja regionalização destacou polos de liderança ao longo da história. As expressões do Poder Nacional foram mais desenvolvidas originalmente, sobretudo, na Argentina e no Brasil, gerando a conformação do sistema internacional realista, fundamentado na rivalidade entre os atores estatais (SENHORAS, 2014).

A Guerra Fria fomentou o surgimento de uma arquitetura de defesa hemisférica (FILHO, 2014). Nesse contexto, a América do Sul foi inserida numa dimensão mais abrangente da segurança internacional, baseada na bipolaridade, sob a batuta dos Estados Unidos, com a implementação de políticas de segurança coletiva, evidenciadas na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), contribuindo para na adoção de mecanismos de relações pacíficas entre os Estados sul-americanos, caracterizados por uma segurança coletiva (SENHORAS, 2014).

O desenvolvimento tecnológico na área de geração de energia, inclusive a nuclear que poderia ter aplicações diversas, fez surgir ambiente de instabilidade regional na América do Sul, sobretudo entre a Argentina e o Brasil, havendo a necessidade de aprofundamento

de relações bilaterais: "The institutional stability and the economic and social development of South America are today closely linked to the Brazil–Argentina binomial." (BUZAN; WEAVER, 2003). Segundo Spektor (2012), o entendimento nuclear possibilitou a abertura para a realização de exercícios militares combinados entre os dois países, atraindo outros países do Cone Sul, com reflexos para a integração regional no âmbito econômico.

Esse aspecto conduziu aqueles países a se aproximarem estrategicamente, possibilitando a configuração de mecanismos de acompanhamento do desenvolvimento da tecnologia nuclear, cujo reflexo foi o encaminhamento da superação de desconfianças regional (BRASIL, 2012).

O fim da Guerra Fria descortinou nova realidade no sistema internacional de segurança. A liderança destacada dos Estados Unidos conduziu ao processo de adoção do multilateralismo. Nessa conjuntura, os países periféricos desenvolveram a sistemática da formação de blocos regionais, permitindo a soma de forças para a inserção de interesses comuns regionais em face de lideranças mundiais: "One was the fear of marginalisation in a globalising and regionalising economy" (BUZAN e WEAVER, 2003).

Este trabalho tem por finalidade realizar uma pesquisa acerca da Segurança Regional e seus princípios, bem como a identificação de algumas relações internacionais entre os países da América do Sul, com o intuito de analisar qual o papel do Brasil no contexto da segurança regional no espaço sul-americano.

A análise foi conduzida de modo exploratório, cujo foco é a apresentação de elementos essenciais da segurança regional, o esclarecimento e a sistematização da conceituação regionalizada da segurança. Utilizou-se, ainda, a pesquisa descritiva com a finalidade de caracterizar as semelhanças entre os países no que concerne ao alinhamento para a constituição de uma segurança regionalizada na América do Sul.

O delineamento da pesquisa para o desenvolvimento do trabalho será a bibliográfica/literatura, com vistas a ampliar o entendimento sobre segurança regional. A partir dessa base teórica, estabelecer as relações entre as diversas visões conceituais sobre a temática, assim como sintetizar uma compreensão do que seria a segurança regional na América do Sul.

A pesquisa documental também será desenvolvida para identificar os mecanismos da formação de uma comunidade de segurança regional sul-americana.

O recorte temporal para relacionar a participação do Brasil no sistema de segurança regional será, de forma geral, a partir do início do século XXI, uma vez que este trabalho pretende analisar a situação atual da segurança na América do Sul.

Quanto ao objeto, o foco será sobre a América do Sul, na medida em que essa região pode ser caracterizada como subcontinente que compartilha de elementos comuns, definidores de mecanismos de segurança inter-relacionados entre os países. Neste sentido, cabe destacar a análise feita por Bethell (2009) ao estudar as origens do termo América Latina e a inclusão do Brasil neste conceito. Para o autor britânico, os estudiosos devem parar de enquadrar o país na América Latina, e sim, analisá-lo de acordo com sua política regional para a América do Sul.

Para tanto, a análise está dividida da seguinte forma: a primeira seção aborda os aspectos teóricos dos estudos de segurança, o processo de formação de comunidades de segurança e de complexos de segurança regional; a segunda parte analisa o contraste da visão regional pacífica relacionando-a ao sistema de equilíbrio de poder e a participação do Brasil no sistema sul-americano de segurança. Nas considerações finais

2. ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE SEGURANÇA, COMUNIDADE DE SEGURANÇA E COMPLEXOS DE SEGURANÇA REGIONAL

Para melhor compreensão do assunto em pauta e com o objetivo de orientar de forma adequada a resposta ao problema de pesquisa já exposto será abordado o referencial teórico utilizado para o presente artigo. Neste sentido, busca -se esclarecer os conceitos de segurança, ameaças, regionalização e comunidades de segurança.

O conceito de segurança pode ser analisado em diversas acepções, porém, o papel do Estado continua presente nas mais diversas abordagens, em maior ou menor grau. De acordo com Buzan *et al* (1998), nos estudos tradicionais de segurança a tarefa de identificar as questões a serem trabalhadas é facilitada em função

das respostas girarem em torno do poder militar e do uso da força. Porém, quando se amplia o campo de visão das abordagens a complexidade é de tal monta que a tarefa do pesquisador envolve riscos políticos e intelectuais de acordo com a abordagem realizada (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998).

Buzan e Hansen (2012) discutem dois fatores principais que influíram no desenvolvimento teórico dos Estudos de Segurança Internacional: o primeiro foi o surgimento da soberania como elemento constituinte do Estado, com este passando do sistema feudal para o moderno; o segundo fator foi a ascensão do nacionalismo, com o advento das revoluções francesa e americana (BUZAN; HANSEN, 2012).

A partir da década de 1940, o desenvolvimento dos ESI foi estruturado em torno de quatro grandes questões. A primeira discute o lugar do Estado e seu papel como objeto a ser assegurado. A segunda trata da inclusão ou não de ameaças externas e internas no campo de estudo. A terceira refere-se à expansão do conceito de segurança para além do uso da força e seu relacionamento com a expressão militar. Por fim, a quarta questão relaciona à segurança com o sentido de urgência, ressaltando-se a necessidade de atuação frente ameaças de ataques, sujeição ou destruição, próprias do período da Guerra Fria. As respostas a estas questões originaram os diversos ramos de pesquisas dos ESI. (BUZAN; HANSEN, 2012).

Assim, o conceito de segurança torna-se central para a formulação de respostas aos questionamentos vistos acima. Porém, as diferentes abordagens sobre o assunto dificultaram a formulação de uma visão única, principalmente a partir do final da Guerra Fria, com o surgimento dos Estudos Críticos de Segurança e da Escola de Copenhague, por exemplo. Buzan (2012) adota o conceito de segurança apoiado em três tipos: complementares, opositores e paralelos. Conceitos complementares são relacionados com "estratégia", "dissuasão", contenção ou humanitarismo. Já os conceitos paralelos ligam-se as noções de "poder", "soberania" ou "identidade'. Por fim, os conceitos opositores defendem a substituição do termo segurança por outros tais como "paz", "risco" ou "a exceção". Neste sentido, a abordagem acima permite a análise de variada literatura, inclusive daquelas que não explicitam a abordagem conceitual adotada (BUZAN; HANSEN, 2012).

Em outra obra, "People, States and Fear" (1983), o citado autor afirma que o conceito de segurança se encontra subdesenvolvido. Assim, cita como exemplo os estudos em Relações Internacionais, onde pode ser encontrada uma ampla gama de material teórico e empírico. Relata ainda a predominância do aspecto militar e do ramo dos Estudos Estratégicos no desenvolvimento dos debates, situação que iria se alterar a partir da década de 1990, com o alargamento conceitual dos ESI (BUZAN, 1983)

Ainda em relação à segurança, faz-se necessária uma abordagem epistemológica do termo. Para Buzan (2012), duas concepções são fundamentais. A primeira trata da diferença entre análises objetivas, subjetivas e discursivas. A segunda busca relacionar os princípios para análise do problema da segurança, gerando abordagens científicas e positivistas em uma vertente e na outra privilegiando as construções sociológicas, filosóficas e constitutivas (BUZAN; HANSEN, 2012).

Neste sentido, percebe-se que o conceito de segurança possui grande amplitude, dando origem à diversos ramos dos ESI. Cada abordagem reflete as distinções citadas no parágrafo anterior e podem ser elencadas da seguinte forma:

a) Construtivismo convencional: destaque para os fatores culturais e predominante nos EUA;

b) Construtivismo crítico: análise focada em agentes fora do Estado e sua relação com o poder militar;

c) Escola de Copenhague: estuda os processos de securitização a nível regional;

d) Estudos críticos de segurança: prioriza a segurança (emancipação) humana em detrimento da estatal;

e) Estudos feministas de segurança: relaciona os problemas de gênero e seus reflexos nas políticas de segurança;

f) Segurança humana: defende que o ser humano deve ser a referência nos ESI, com foco em questões de desenvolvimento econômico e social;

g) Pesquisa da Paz: propõe uma alternativa ao uso da força, com enfoque no controle de armamentos nucleares e na corrida armamentista;

h) Estudos de Segurança Pós-Coloniais: alertam para visão ocidental dos ESI e buscam conectar as dinâmicas presentes entre países desenvolvidos e o Sul Global;

i) Estudos de Segurança Pós-Estruturalistas: adotam o discurso como conceito central e debatem outros objetos de referência além do Estado;

j) Estudos Estratégicos: ramo tradicional dos ESI, com forte influência materialista e estadocêntrica. As pesquisas abordam temas como guerra, dissuasão, proliferação nuclear e poderio bélico (BUZAN; HANSEN, 2012).

Saint-Pierre (2011) faz a ressalva sobre a capacidade que a influência linguística e cultural anglo-saxã possui na assimilação de conteúdos de maneira acrítica por estudiosos especialmente na América Latina. Dessa forma, conceitos são internalizados sem a análise da perspectiva do local onde foram elaborados, podendo esconder ideologias e interesses políticos por trás de uma aparente neutralidade científica (SAINT-PIERRE, 2011).

O autor argentino alerta, ainda, para a problemática do multidimensionamento da segurança e suas implicações para a formulação de políticas objetivas pelos agentes estatais. A principal crítica ao fenômeno citado é a união de elementos de natureza diferentes (ameaça, perigo, inimigo, desafio), de origens variadas (sociais, políticas, ambientais, energéticas) e que necessitam de ações específicas (militares, econômicas, de saúde pública, educacionais, etc) coordenadas por entes estatais ou da sociedade. Como consequência, a elaboração de cenários e alternativas para a resolução dos problemas estatais fica prejudicada graças ao alargamento conceitual (SAINT-PIERRE, 2011).

Para Ayoob (1995) a definição de segurança e ameaça são consequências do processo originado com a Paz de Westfália até o final da Segunda Guerra Mundial. Assim, a consolidação do sistema estatal e os mecanismos políticos internos conferiram legitimidade e identificação dos indivíduos com os respectivos Estados, ao longo de aproximadamente três séculos. Desta forma, Ayoob afirma que foi criada a corrente dominante no estudo das relações internacionais, qual seja, "Conceito Ocidental de Segurança" a que designa a segurança como proteção de ameaças externas (AYOOB, 1995).

Porém, o teórico ressalta que o conceito citado acima não deve ser aplicado aos países em desenvolvimento ou do Sul Global[3]. Para ele, a ideia de segurança está diretamente ligada ao processo de construção do Estado (*State Building*) sendo este o desafio primordial destes países após a descolonização. Tal fato ocorre devido 'às ameaças serem de ordem interna, dentro das fronteiras da unidade política. A presença do "lobo à porta", ou seja, das ameaças externas, ocupam um segundo plano devido à visibilidade e urgência das deficiências internas. (AYOOB *apud* RUNDZIT, 2010).

A falta de coesão social, de legitimidade do Estado e do seu regime político são características presentes em vários países do Sul e relacionam-se com os estágios iniciais do processo de evolução estatal. Segundo Rundzit e Nogami (2010), o processo de construção do Estado passa pela acumulação de recursos econômicos, somado à manutenção da exclusividade no uso dos meios coercitivos do poder central sobre seu território e população (RUNDZIT; NOGAMI, 2010).

Outro aspecto essencial para a presente análise, é o conceito "comunidades de segurança", desenvolvido há mais de quatro décadas por Karl Deutsch. O teórico observa que ocorre a existência de uma comunidade de segurança pluralista sempre que os estados se integram ao ponto de terem um senso de comunidade que, por sua vez, criam alternativas para a solução de conflitos em vez de recorrerem ao uso da força. Em outras palavras, para Deustch, uma comunidade de segurança pode ser definida como um grupo de pessoas que se tornaram integradas ao ponto de haver "uma verdadeira garantia de que os membros dessa comunidade não lutarão fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra maneira". (ADLER; BARNETT, 1998, p. 6).

---

[3] "Com o fim do sistema bipolar, o *mainstream* acadêmico das Relações Internacionais considerou que o conceito de Terceiro Mundo não possuía mais consistência teórica ou operacional, uma vez que os países do Segundo Mundo (socialistas) estavam se convertendo em "Democracias de Mercado". A expressão Terceiro Mundo fora cunhada pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, em 1952, como uma analogia com o Terceiro Estado (povo sem privilégios) da época da Revolução Francesa". (VISENTINI, 2015, p. 7-8).

Desta forma, uma comunidade pode ser definida por três aspectos: primeiro, os membros de uma comunidade compartilham identidades, valores e significados; em segundo lugar, seus membros têm relações diretas e indiretas, ou seja, a interação ocorre não indiretamente e em domínios específicos e isolados, mas sim através de alguma forma de encontro face a face e com relações em várias configurações; em terceiro lugar, as comunidades exibem uma reciprocidade que expressa algum grau de interesse a longo prazo e talvez até altruísmo. O interesse a longo prazo deriva do conhecimento daqueles com quem alguém está interagindo, e o altruísmo pode ser entendido como um sentimento de obrigação e responsabilidade (ADLER; BARNETT, 1998).

Segundo Adler e Barnett (1998), outro aspecto importante para o desenvolvimento das pesquisas relacionadas com as comunidades de segurança é em relação ao papel do Estado. O surgimento de uma comunidade cívica transnacional expandirá a presença estatal na medida em que este se torne um agente que promova os desejos da comunidade: segurança, bem-estar econômico, direitos humanos, proteção ambiental, dentre outros.

Para os autores acima, o estudo das comunidades de segurança pode ser dividido em três níveis. Inicialmente são estabelecidas relações em função de ameaças externas, mudanças tecnológicas, demográficas e econômicas capazes de gerar novas interpretações da realidade social. Em seguida, são desenvolvidos fatores que conduzem ao processo de confiança mútua e de identificação coletiva. Por fim, com a consolidação dos fatores necessários à construção da confiança mútua e de identidade coletiva, levando às expectativas confiáveis de mudança pacífica. Assim o quadro teórico pode ser ilustrado conforme esquema da página seguinte:

Quadro 1. O desenvolvimento de comunidades de segurança

Primeiro Nível
Condições iniciais

- Mudança na tecnologia, demografia, economia, meio ambiente
- Desenvolvimento de novas interpretações da realidade social
- Ameaças externas

Nível dois
Fatores conducentes ao desenvolvimento da confiança mútua e da identidade coletiva

Estrutura:	Processo
Poder	Transações de energia
Conhecimento	Organizações
	Aprendizagem social

Nível Três
Condições necessárias de expectativas confiáveis de mudança pacífica

Confiança mútua	Identidade coletiva

Expectativas confiáveis de mudança pacífica

Fonte: ADLER; BARNETT, 1998, p.38 (tradução nossa).

Em cada nível do esquema acima pode-se identificar as fases de desenvolvimento das comunidades de segurança. Na fase Nascente (nível1), des taca-se a necessidade de liderança de Estados centrais, com a finalidade de garantir a proteção dos demais membros. A fase seguinte, Ascendente (nível 2), é definida pela maior cooperação e coordenação militar, aliada à diminuição da percepção do outro como ameaça. Finalmente, a fase Madura (nível 3) são encontrados os fatores que caracterizam a comunidade de segurança como Multilateralismo, diminuição dos controles fronteiriços, mudanças no planejamento militar, definição comum de ameaça, discurso e linguagem comunitária (ADLER; BARNETT, 1998).

Igualmente necessário para o presente estudo é a análise do termo Complexo de Segurança Regional (CSR). O conceito foi desenvolvido a partir da Escola de Copenhague. Neste sentido, Buzan e Wæver (2003, p.43), o CSR é "um conjunto de unidades cujos

principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros".

A principal diferença entre as comunidades de segurança e os CSR é o grau de aprofundamento das relações transnacionais e o processo de identificação coletiva, tornando inviável o uso da força na resolução de divergências no âmbito da comunidade, o que não ocorre no caso do CSR.

Duas correntes podem ser identificadas no estudo da segurança sul-americana. A primeira interpreta é conhecida como "A longa paz", defende que a região está vivendo um período de paz prolongada, sem grandes tensões e confrontações entre os estados. A segunda interpretação é definida como "A paz violenta e os conflitos latentes na América do Sul". Essa abordagem avança a existência de conflitos congelados entre os estados sul-americanos, mostrando evidências de que a "longa paz sul-americana" uma vez que os conflitos adormecidos relacionados à importantes questões históricas e geopolíticas no continente sul-americano (FRANCHI; MIGON; VILLARREAL, 2017).

Na região sul-americana podem ser identificados dois subcomplexos: o Norte-Andino composto por Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana; e o o do Cone Sul, formado por Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia. Conforme Buzan e Wæver (2003), o Cone Sul estaria mais próximo na formação de uma comunidade de segurança.

De modo semelhante, Hurrell (1998) ao analisar o relacionamento entre Brasil e Argentina, elenca alguns motivos para emergência de uma comunidade de segurança na América do Sul, tais como a baixa intensidade de conflitos interestatais, porém, com várias disputas fronteiriças, violência interna e governos autoritários. Além disso, o autor aborda as explicações o fenômeno de acordo com cada escola de RI.

Assim, para Realistas e Neorealistas o afastamento geopolítico da Inglaterra e, posteriormente dos EUA, a atuação de poderes regionais (Brasil, Argentina e Chile), além das dificuldades logísticas para a execução de guerras de conquista. Para os liberais a principal causa seriam os benefícios da democratização e da inserção na economia global. De modo oposto os teóricos marxistas afirmam que as relações regionais refletem os interesses das potências dominantes (Ing/EUA). E, por fim, para os construtivistas a experiência cultural facilitou a identificação de interesses comuns e favoreceu o relacionamento diplomático (HURREL, 1998).

3. A PRESENÇA BRASILEIRA NA SEGURANÇA REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL

A abordagem do tema segurança regional necessita da compreensão do termo e a sua abrangência. Segundo Herz (2010), que adotou uma posição intermediária entre a visão realista tradicional e a generalização de uma ameaça existencial, a segurança regional está delimitada aos assuntos que envolvem o possível ou efetivo uso da violência física, num espaço regionalizado.

A América do Sul nas últimas décadas pode ser considerada como uma região pacífica. Após a Guerra Fria, houve maior estabilização da região pela busca do distanciamento de radicalismos, adotando processos de integração regional por meio de cooperação entre os países (FUCCILLE e RESENDE, 2013).

Não obstante, algumas disputas interestatais[4] são possíveis de identificar no período 2002-2010:

Figura 3.1: Disputas Interestatais militarizadas de países da América do Sul

Fonte: Atlas da Política Brasileira de Defesa, 2017

[4] Em 2002, a Rússia protestou contra a apreensão pela Argentina de um barco pesqueiro de bandeira russa cuja tripulação alegou estar pescando em águas internacionais, quando, de fato, estavam pescando em águas territoriais argentinas.

Corrobora com o quadro de estabilização na América do Sul a indicação de algumas tendências: a redução no número de conflitos interestatais no pós-Guerra Fria e a concentração dos conflitos na África e no Sul da Ásia, com destaque para a violência intraestatal, visualizando-se, na América do Sul, baixo nível de ocorrência de conflitos intraestatais, interestatais e disputas interestatais militarizadas (LIMA *et. al.*, 2017).

A geopolítica sul-americana, segundo alguns estudos, compartilha uma convergência de pensamento de que a utilização de teorias do tipo "dilema de segurança" não são totalmente aplicáveis ao continente (LIMA *et. al.*, 2017), gerando um contraponto na apresentação da região como uma zona de paz (KACOWICZ, 2009 *apud* HERZ, 2010). Nesse sentido, historicamente, pode-se considerar que a América do Sul seja uma "zona de não guerra, o que não necessariamente significa dizer uma zona de paz" (LIMA *et. al.*, 2017).

Tomando-se por base os doze países que compõem a América do Sul, Brasil e Argentina são mais desenvolvidos, em geral, quanto aos principais aspectos do Poder Nacional, cujas expressões os destacam como lideranças regionais. A mitigação das possíveis tensões entre as potências regionais Brasil e Argentina, dentro do sistema de equilíbrio de poder sul-americano, teve como marco os acordos de Tlatelolco, abrindo caminho para um processo de regionalização da segurança em uma comunidade plural.

Segundo o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) (BRASIL, 2012), as relações internacionais brasileiras em matéria de defesa buscam a consolidação de estruturas de governança multilaterais, representativas da nova distribuição de poder global, voltadas para a paz e a segurança mundiais e para o bem-estar da comunidade internacional, alinhando-se aos princípios constitucionais[5] do País para cooperar com a integração e estabilidade regional.

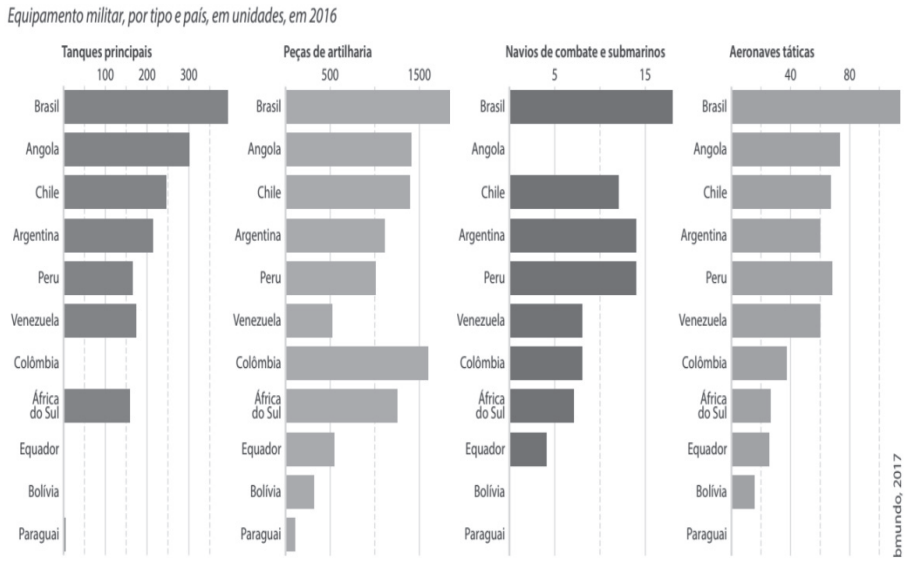
Em 2010, um incidente internacional entre EUA e Venezuela foi gerado porque o governo venezuelano ordenou que caças fossem interceptar um avião militar estadunidense que, alegadamente, invadiu o espaço aéreo venezuelano. O Brasil, neste período, envolveu-se numa disputa militarizada com o Peru: 100 militares brasileiros ultrapassaram a fronteira com aquele país, em meio a uma disputa entre cidadãos de ambos os países.

[5] Art. 4º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

A lógica do equilíbrio de poder é uma preocupação sempre presente no sistema internacional. O setor de defesa dos países é acompanhado pela comunidade regional sul-americana, a fim de detectar mudanças na expressão militar, podendo gerar o "dilema da segurança" e a espiral armamentista. Nessa via, segundo apontado por Herz (2010), no início do século XXI, os países da América do Sul têm buscado a renovação das suas Forças Armadas.

Dessa feita, o Brasil estabeleceu diretrizes específicas na Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) para desenvolver capacidades militares adequadas à nova era do conhecimento, utilizando-se de processos transparentes e de parcerias estratégicas, no intuito de desenvolver ambiente de confiança mútua na região:

Figura 3.2: Equipamento militar do Brasil e seu entorno estratégico



Fonte: IISS, 2016

O Brasil participa ativamente na segurança regional sul-americana no que diz respeito a não - proliferação nuclear[6], inclusive com a vedação constitucional[7] da utilização da energia nuclear para fins não pacíficos. Assim, o arranjo constituído em torno da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais Nucleares (ABACC[8]) é sem precedentes e submete o Programa Nuclear Brasileiro a organizações internacionais, que desempenham suas atividades de controle, contabilidade e aplicação de salvaguardas de maneira independente, contribuindo para que a América do Sul se consolide como uma região segura e livre de armas nucleares.

Segundo Spektor (2012), a cooperação entre as duas potências regionais foi consequência do enfraquecimento de ambas no plano internacional. A Argentina estava envolvida em uma série de disputas que quase a levaram à guerra com o Chile e, mais adiante provocou a ação desastrosa nas Malvinas. Já no Brasil, a falta de apoio ao regime militar, crise econômica e a política intervencionista da era Reagan (EUA) foram determinantes para a aproximação regional (MALLEA; SPEKTOR; WHEELER, 2012).

O Brasil dedica ainda especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul[9] (ZOPACAS). O Estado brasileiro utiliza a ZOPACAS como principal foro para o tratamento de temas relativos à segurança do Atlântico Sul, articulando ações em benefício da paz, da estabilidade e do desenvolvimento sustentável do Atlântico Sul, proporcionando, incidentalmente, à América do Sul, por intermédio da Argentina, Brasil e Uruguai, melhores condições de segurança regional.

---

[6] O Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) foi assinado em 1º de julho de 1968 e entrou em vigor internacionalmente em 5 de março de 1970. O Brasil aderiu ao TNP em 18 de setembro de 1998, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 2.864 de 7 de dezembro de 1998.

[7] Art. 21, XXIII, a) – "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;".

[8] Organização internacional criada pelos governos de Brasil e Argentina com o fim de estabelecer salvaguardas nucleares entre aqueles dois países. A agência foi estabelecida em 18 de julho de 1991, quando foi assinado em Guadalajara o Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear.

[9] A Zona e Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi estabelecida em 1986, por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas. A ZOPACAS é integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul, sendo que os países da América do Sul são: Argentina, Brasil e Uruguai.

A partir dos anos 1980, a cooperação no continente sul-americano ingressou em nova realidade. A superação de desconfianças e de conflitos fronteiriços, a inépcia do sistema interamericano na solução do conflito das Malvinas e os processos de redemocratização e de busca de maior autonomia são apontados como elementos catalisadores da aproximação regional (LIMA *et. al.*, 2017).

Sobre o destino da Argentina durante a Guerra das Malvinas, em 1982, aponta-se certa ingenuidade das elites militares brasileiras e sul-americanas em geral sobre a identidade atlantista dos Estados Unidos e a primazia do Pacto Atlântico (OTAN) e do cenário europeu. Dessa feita, a estratégia norte-americana relegou as questões do pan-americanismo, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947 (também chamado de Tratado do Rio de Janeiro), e da propalada "defesa hemisférica" (SCHEINA, 2003, *apud* SILVA, 2012).

Dessa maneira, os Estados sul-americanos desenvolveram a compreensão de que a integração não poderia se fundar em um ambiente de insegurança ou desconfiança, gerando uma nova onda regionalista no século XXI para a cooperação e intercâmbios no eixo de defesa e na constituição de arranjos de segurança.

Duas entidades marcaram os caminhos para o mais amplo período de entendimento na América do Sul – e as vias de construção de mecanismos complexos de desenvolvimento e segurança: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e, a partir daí, de iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, dentro deste, o Conselho de Defesa Sul-Americano[10] (CDS). O Ministério da Defesa[11] (MD) do Brasil teve relevância até então inédita na pasta, incluindo aí a capacidade de negociação internacional, desempenhando papel central na criação do CDS.

---

[10] O Conselho de Defesa Sul-Americano foi criado por decisão de Chefes de Estado e de Governo reunidos em 16 de dezembro de 2008 em Salvador de Bahia, Brasil.

[11] Nelson Jobim assumiu o MD em Out. 2007, iniciando o périplo pelos países sul-americanos, que ele mesmo intitulou de *diplomacia militar*, visando articular a criação do CDS. No primeiro semestre de 2008, dois acontecimentos deram relevância à discussão do tema: o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela; e a reativação da Quarta Frota norte-americana. Tais acontecimentos impulsionaram o debate e promoveram uma rodada de negociações entre autoridades de defesa dos países da região.

O CDS é regido pelos princípios de respeito à soberania, à autodeterminação e à integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção em assuntos internos e de respeito às instituições democráticas e aos direitos humanos, atuando como uma instância de consulta, cooperação e coordenação regional em defesa. O CDS estabeleceu os seguintes objetivos[12]:

a) consolidar uma zona de paz sul-americana;

b) construir uma visão comum em matéria de defesa;

c) articular posições regionais em foros multilaterais sobre defesa;

d) cooperar regionalmente em matéria de defesa; e

e) apoiar ações de desminagem, prevenção, mitigação e assistência a vítimas de desastres naturais.

Quanto ao MERCOSUL, as propostas de construção de um organismo sul-americano são visualizadas como parte da ampliação "natural" da integração regional. Umas das finalidades do bloco seria a ampliação do grau de integração regional, atingindo a esfera política. Neste caso, o Brasil teve papel destacado, cujo objetivo futuro relacionado à defesa estaria focado na necessidade da promoção da estabilidade regional, entendida como precondição para a manutenção dos regimes democráticos na região (FILHO, 2014).

A segurança regional na América do Sul passa necessariamente pela questão dos crimes transnacionais, sendo identificados por Silva (2012, p. 68) como "ameaças neotradicionais", que se caracterizam pelo "conjunto de fenômenos e eventos, muitas vezes de caráter caótico, sem vinculação direta a um pretenso país agressor". Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, a região sul-americana ao passo que se destaca pela ausência de guerras formais, por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social (FILHO, 2014).

Os Estados Unidos nos anos 1990 incentivaram os países sul-americanos a combater as novas ameaças à segurança internacional. Seus objetivos incluíam a atuação conjunta das Forças Armadas dos países da América do Sul e das polícias nacionais, no combate à erradicação de cultivos de coca e outras percepções de "ameaças não territoriais" como terrorismo, narcotráfico e até migrações (VILLA, 2013).

A Amazônia pode ser considerada a região dentro da América do Sul onde as chamadas novas ameaças mais se misturam à noção de defesa nacional, gerando um complexo de insegurança que compreende Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

[12] http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-un

O Brasil ciente da problemática da segurança regional na América do Sul buscou, a partir do final do século XX, firmar acordos bilaterais de cooperação técnica com praticamente todos os países vizinhos. Dessa maneira, o País despende esforços para promover o combate aos ilícitos transfronteiriços, entre os quais se destacam o tráfico de armas e entorpecentes:

Quadro 1: Principais acordos bilaterais estabelecidos pelo Brasil com os demais países sul-americanos para combate a ilícitos transfronteiriços

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Tratado de Cooperação	1978	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela	Compartilhamento por parte do governo brasileiro dos dados coletados pelos sistemas de Vigilância da Amazônia e de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam) para subsidiar ações policiais e militares dos países vizinhos.
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas	2005	**Bolívia**	Capacitação de recursos humanos; - Compartilhamento de tecnologia; - Intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança.
Acordo sobre Cooperação no Domínio da	2007		- Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo Bilateral Antidrogas	2011		- Compartilhamento de informações e ações conjuntas de inteligência; - Monitoramento em tempo real do cultivo de coca em território boliviano; - Operações policiais e militares conjuntas.

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	1997	**Colômbia**	Compartilhamento de informações sobre rotas de tráfico, centros de produção e reino de drogas;- Investigação conjunta de pessoas e organizações envolvidas;- Ações de inteligência conjuntas.
Comissão Mista Brasil-Colômbia para Drogas	2001		- Operações policiais conjuntas; - Intercâmbio seguro de informações e ações de inteligência; - Controle do espaço aéreo e fluvial para interrupção de rotas de tráfico de drogas e armas.
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Policial	2005		- Fortalecimento dos canais de comunicação oficiais, intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas; - Ações policiais conjuntas; -Intercâmbio de tecnologias e capacitação dos recursos humanos do país vizinho.
Memorando de Entendimento para a Cooperação no Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Relacionados	2008		- Compartilhamento de informações e ações de inteligência conjuntas;- Operações policiais e militares conjuntas.

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Comissão Mista Bilateral Anti-drogas	2007	**Guiana**	- Operações policiais conjuntas;- Controle do espaço aéreo e ûuvial para interrupção de rotas de tráfico de drogas e armas; - Compartilhamento de tecnologias brasileiras e formação de recursos humanos no país vizinho.
Comissão Mista Brasil-Guiana sobre Cooperação Policial	2007		- Intercâmbio de informações e ações de inteligência, incluindo dados Sivam/Sipam; - Treinamento de forças policiais do país vizinho.
Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2007	**Paraguai**	-Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias;- Capacitação de recursos humanos do país vizinho;- Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2006	**Peru**	- Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança.

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2008	**Suriname**	- Intercâmbio de informações; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Operações conjuntas de combate ao tráfico de drogas e armas; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança.
Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos	2004	**Uruguai**	- Intercâmbio de informações; - Ações de inteligência conjuntas.
Comissão Mista Brasil-Venezuela para Drogas	1997	**Venezuela**	- Operações policiais conjuntas; - Intercâmbio seguro de informações e ações de inteligência conjuntas; - Controle do espaço aéreo e ûuvial para interrupção de rotas de tráfico; - Ação social contra efeitos das drogas (tratamento/ prevenção)
Reunião de Representantes Policiais e Militares Acordo de	2000		- Intercâmbio de informações; - Compartilhamento de tecnologias brasileiras e formação de recursos humanos no país vizinho.
Cooperação Mútua paraCombater o Tráfico de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Internacionais	2005		- Capacitação de recursos humanos; - Compartilhamento de tecnologia; - Intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas

Fonte: Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, elaborado por JÚNIOR e FILHO, 2014.

A tradição diplomática do país tem a tendência de privilegiar o enfoque mais amplo de negociações, notadamente multilateral ou mesmo regional, e os acordos envolvendo temas de segurança celebrados com Argentina, Uruguai e Paraguai foram abarcados no âmbito do MERCOSUL. Assim, percebe-se ao longo do período recente uma inclinação mais nítida por parte do Brasil na aproximação bilateral com seus vizinhos na região norte do País, reûetindo a crescente preocupação com a perspectiva de recrudescimento da ameaça representada pelos ilícitos transfronteiriços nesta região ao longo das próximas décadas, bem como a constituição de uma comunidade de segurança pluralista/cooperativa na América do Sul (DEUTSCH, 1982, *apud* FILHO, 2014).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da segurança na América do Sul continua suscitando intensos debates. O processo de integração regional tem ocorrido de forma satisfatória nos âmbitos político e econômico. Porém, o discurso nacionalista, abordando temas como soberania e não-intervenção por atores externos ao continente não são suficientes para a construção de uma visão compartilhada em relação aos problemas da securitização. Soma -se a isso o contexto instável presente em países como a Venezuela, prejudicando a estabilidade regional.

Em síntese, a maioria das teorias analisadas no presente trabalho ressaltam a baixa incidência de conflitos interestatais na região, permitindo a configuração de uma comunidade de segurança, para os mais otimistas ou de um complexo de segurança regional, com a permanência de pontos de atrito, principalmente na região norte-andina.

Neste sentido, o papel do Brasil na região cresce de importância. O desenvolvimento do complexo de segurança passa pela atuação do estado brasileiro como liderança do CSR sul-americano, devido a sua capacidade política, econômica e militar. Os assuntos políticos e econômicos conduziram ao desenvolvimento de pensamentos voltados à segurança coletiva regional sul-americana, visando à proteção dos interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais, assim como o estabelecimento de uma região segura e estável. A construção da confiança entre Brasil e Argentina, através de organismos como a

ABACC e o CDS, permitiram afastar os temores de agressões militares e de políticas expansionistas contribuindo para a execução de agendas voltadas para a diminuição dos atritos regionais.

A assimetria de poder entre os estados da região é outro fator crítico para o estabelecimento de relações no âmbito da segurança regional. A resolução de problemas estruturais crônicos, como desigualdade econômica, legitimidade democrática, estabelecimentos de medidas de inclusão social, resolução dos problemas internos em segurança pública e combate aos delitos transnacionais, aspectos diretamente relacionados com a construção do Estado. Neste sentido, a formação da comunidade de segurança sul-americana, mecanismo de integração securitária mais profunda que o CSR, somente será possível com o fortalecimento das estruturas estatais dos países do continente.

As relações internacionais brasileiras, principalmente nos campos da política externa e da defesa, se baseiam em princípios que privilegiam a integração. Dessa maneira, o Brasil tem se colocado como ator estatal importante na formação de instrumentos que conduzam à criação de espaço regional de segurança na América do Sul, destacando-se participações na definição de iniciativa para a cooperação entre os países em suas relações internacionais, visando à solução de problemas de segurança comuns.

REFERÊNCIAS

ADLER, E.; BARNETT, M. Security communities in theoretical perspective. In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AYOOB, M. **The Third World Security Predicament**. Boulder, C.O.: Lynne Reinner Publishers,Inc., 1995.

BETHELL, L. **O Brasil e a ideia de América Latina em perspectiva histórica**. *Estudos Históricos*, v. 22, n. 44, p. 289-321, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: DF, 2012.

BUZAN, B. **People, States and Fear**: the national security problem in International Relations. Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.

_____; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Colorado: Lynne Renner Publishers, 1998.

_____; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: the Stucture of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

FILHO, M. O. **Breve Panorama de Segurança na América do Sul**. NASSER, R. M.; MORAES, R. F. DE (Org.). . O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014. p. 21–42.

FUCCILLE, A.; RESENDE, L. P. **Complexo de Segurança Regional da América do Sul: Uma Nova Perspectiva**. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 77–104, 2013.

HERZ, M. **Segurança internacional na América do Sul**. JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA, J. P. (Org.). Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 331–343.

HURRELL, A. An emerging security community in South America?. In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

IISS. THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military Balance**. Londres: Routledge, 2016.

JÚNIOR, A. O.; FILHO, E. B. S. **Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro**. NASSER, R. M.; MORAES, R.; DE, F. (Org.). Brasil e a Segurança no seu Entorno: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014. p. 169–195.

LIMA, M. R. S. e colab. **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO: Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017. OPANAL. ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES EN LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Tratado de Tlatelolco**. Ciudad de México: OPANAL, 1967.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O. **Segurança e Defesa Nacionais:** conceitos básicos para uma análise. Revista Brasileira de Política Internacional, n.53, 5-24, 2010.

SAINT-PIERRE, H. **"Defesa ou Segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias.** *Contexto Internacional*, v. 33, n.2, p. 407-433, 2011.

SENHORAS, E. M. **Conflito e Cooperação no complexo Regional da América do Sul.** Boa Vista: UFRR, 2014.

SILVA, F. C. T. **Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico**. FILHO, E. B. DA S.; MORAES, R. F. DE (Org.). . Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 49–81.

SPEKTOR, M.; MALLEA, R.; WHEELER, N. J. **Origens da Cooperação Nuclear**: uma história oral crítica de Brasil e Argentina. Rio de Janeiro: FGV e Wilson Center, 2012.

VILLA, R. **FOLs: as novas formas de operacionalização da presença militar estadunidense na América do Sul**. *Carta Internacional*, v. 8, n. 1, p. 75–90, 2013.

VISENTINI, P. F. **Terceiro Mundo ou Sul Global?** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.4, n.8, Jul./Dez. 2015

O LEGADO DE CLAUSEWITZ PARA A SOCIEDADE

Anselmo de Oliveira Rodrigues [1]

RESUMO: Trata-se de artigo de revisão, que teve por objetivo identificar as evidências do legado de Clausewitz para o pensamento contemporâneo, a partir de observações realizadas por estrategistas, militares e autoridades políticas, acerca das contribuições da teoria e do trabalho de Clausewitz. Inicia-se com uma síntese histórica da vida do general prussiano, destacando os principais fenômenos políticos da época e a influência no modo de pensar do estrategista. Após isso, é descrita a forma metodológica em que o artigo científico pretende resolver o problema de pesquisa. Em seguida, são discutidos os ensinamentos e definições contidas na obra "Da Guerra", destacando o possível legado para a sociedade. Sendo esforço de pesquisa inicial, o mesmo foi concentrando e limitando, especificamente, ao livro 2, da obra citada. Formula-se, como resultado, que os ensinamentos de Clausewitz seguem atuais, mesmo tendo ocorrido quase duzentos anos após sua morte.

Palavras-chave: Clausewitz, estratégia, legado.

ABSTRACT: It is a review article, which aimed to identify the evidence of Clausewitz's legacy for contemporary thinking, based on observations made by strategists, military and political authorities, about the contributions of Clausewitz's theory and work. It begins with a historical synthesis of the life of the Prussian general, emphasizing the main political phenomena of the time and the influence in the way of thinking of the strategist. After that, it is described the methodological way in which the scientific article intends to solve the research problem. Next, the teachings and definitions contained in the book "On War" are discussed, highlighting the possible legacy for society. As an initial research effort, the same was concentrated and limited, specifically, to Book 2, of the work cited. As a result, Clausewitz's teachings are still present, even though almost two hundred years after his death.

Keywords: Clausewitz, strategy, legacy.

---

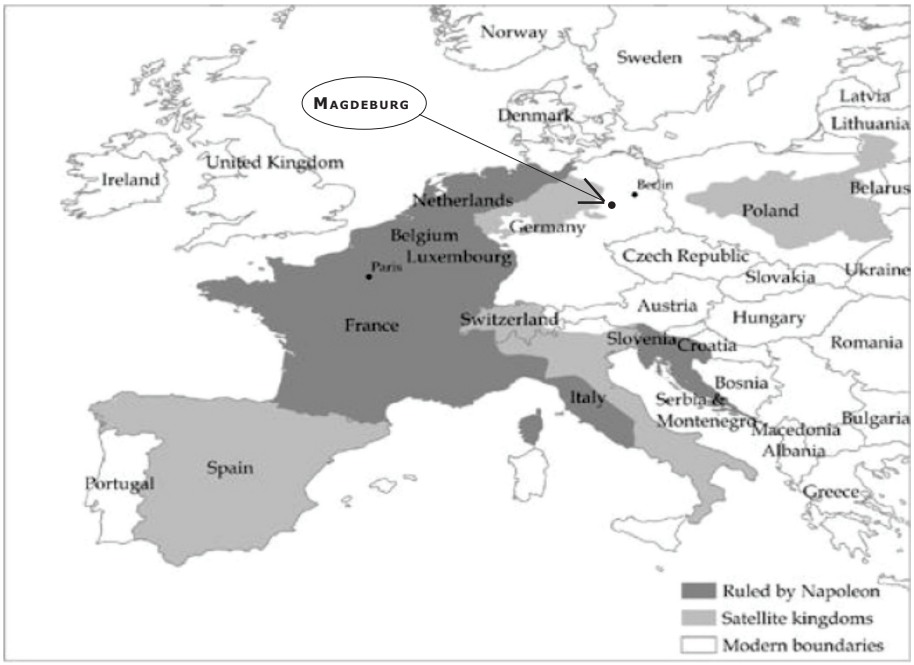
[1] Doutorando em Ciências Militares (Programa de Pós-graduação em Ciências Militares). Exército Brasileiro. Docente do Instituto Meira Mattos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Pesquisador do Laboratório de Estudos de Defesa (LED/ECEME).

1 Introdução

O final do século XVIII foi marcado na história contemporânea, sobretudo, pelo avanço do Império Napoleônico na Europa, pela Revolução Francesa e pela Revolução Industrial. Esses fatos protagonizaram a história européia nesse período. Contudo, nessa época, mais precisamente no ano de 1780, veio ao mundo o mais célebre teórico da guerra do mundo contemporâneo: Carl Von Clausewitz.

Clausewitz nasceu na cidade alemã de Magdeburg em primeiro de junho de 1780. Dentre os fatos históricos mais importantes ocorridos nesse período, um teve influência fulcral na vida e no modo de pensar de Clausewitz: o Império de Napoleão Bonaparte. Nessa época, quase toda a Europa estava sob o domínio do imperador francês. Não à toa, o estrategista prussiano carregou para si traços e características marcantes do imperador francês. A figura Nr 1 apresenta o quadro político europeu dessa época, ilustrando o império governado por Napoleão Bonaparte, os territórios que estavam sofrendo a sua influência e as fronteiras políticas atuais:

Figura 1 - O Império Napoleônico no final do século XVIII



Fonte: (Acemoglu e Robinson, 2012) e elaboração própria.

Assim, nota-se que um dos motivos geradores dessa forte influência de Napoleão Bonaparte em Clausewitz é a localização geográfica de sua terra natal, pois a figura nos mostra que Magdeburg[2] encontrava-se situada no limite dos territórios que estavam sob a influência do imperador francês.

No início de sua carreira, como oficial, serviu diretamente ao reformador do exército prussiano, o general Gerhard Scharnhorst (1755-1813) e logo depois a outro reformador militar, o general August Von Gneisenau (1760-1831). Entre 1818 e 1830 Clausewitz dirigiu a academia militar de Berlim. Foi durante este período que ele elaborou sua obra mais importante: o livro **Da Guerra.**

Como teórico, Clausewitz desfrutou junto aos círculos militares prussianos a reputação de idealista e visionário. Contudo, sua abertura, considerada excessiva para as políticas liberais, suas concepções militares inovadoras e inconformistas tornavam suas ideias e suas práticas desconfortáveis para os círculos conservadores, hegemônicos no exército prussiano de sua época. Mesmo assim, foi com muito entusiasmo que ele buscou incorporar à organização militar prussiana as experiências do exército de massas criado pela Revolução Francesa. Porém, ele não obteve êxito devido ao desconforto que suas idéias geravam nos círculos políticos e militares da Prússia.

Vitimado pela cólera, faleceu em Breslau em 16 de novembro de 1831, sem que houvesse concluído a redação de sua grande obra teórica. Quis o destino que sua esposa, Marie Von Bruhl Clausewitz, publicasse **Da Guerra** após sua morte, no ano de 1832. Após a publicação, suas ideias passaram a ganhar força e impulso nas mais variadas autoridades da Prússia. Pessoas como o general alemão Helmuth Von Moltke, bem como o Chanceler Otto Von Bismarck, considerados os principais articuladores da unificação alemã, incorporaram aspectos de sua teoria e aplicaram esses conceitos na unificação alemã.

O pensamento de Clausewitz não ficou circunscrito ao momento histórico de sua produção. Seu alcance atravessou os anos, as fronteiras da Prússia e da Europa. **Da Guerra** serviu de manual de

[2] Cidade situada a aproximadamente 100 quilômetros a oeste de Berlim. Em 1807, esta cidade foi anexada ao Reino de Napoleão pelo Tratado de Tilsit, fruto do avanço do Império de Napoleão Boanaparte sobre o continente europeu. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Magdeburg

políticas externas de algumas das potências militares mundiais (como a Alemanha e a França em 1914) e de revolucionários socialistas (como Lenin, que foi leitor de Clausewitz), desde a segunda metade do século XIX. Já no período da Guerra Fria, os postulados de Clausewitz reavivaram e influenciaram pensadores como Raymond Aron e André Beaufre.

Desde fins do século XVIII até os dias atuais, as idéias de Clausewitz encontraram aceitação por alguns, bem como se depararam em críticas por outros. Ademais, cabe destacar que Clausewitz não ficou limitado ao continente europeu, e nem tampouco se congelou no tempo, encontrando adeptos e críticos às suas idéias. Em vista disso, surge um problema que deve ser pesquisado. Diante dessa constatação, surge o seguinte problema de pesquisa:

Em que medida os postulados e ideais de Clausewitz influenciaram a sociedade mundial durante os dois séculos após a sua morte?

É baseado nesse contexto que este artigo irá tratar sobre as influências e sobre o legado do pensamento de Clausewitz na sociedade mundial, percorrendo o século XIX, o século XX e chegando até os dias atuais.

2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para tentar resolucionar o problema de pesquisa apresentado, esse artigo científico baseou-se na estratégia de pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2010).

No tocante a tipificação de objetivos, Gil esclarece que uma pesquisa científica pode ser classificada em três grupos de pesquisa: 1) pesquisa exploratória, 2) pesquisa descritiva e 3) pesquisa explicativa (GIL, 2007). Em vista disso, essa pesquisa adota o tipo exploratório, pois pretende proporcionar ao leitor maior familiaridade sobre o legado de Clausewitz para a sociedade, investigando essa influência clausewitiziana para o mundo.

No que concerne aos procedimentos realizados, será feito uma pesquisa bibliográfica, com a análise e interpretação dos dados para a resolução do problema apoiada em livros e nos artigos científicos publicados em periódicos que tratam sobre Clausewitz e sua maneira de pensar (FONSECA, 2002).

Procurando delimitar o campo de estudo, essa pesquisa analisará um livro apenas da obra de Clausewitz: **Da Guerra.** Cumpre destacar que essa obra contém oito livros, sendo que alguns foram considerados inacabados pelo estrategista prussiano. Diante disso, será estudado apenas cinco postulados contidos no livro 2, escolhidos conforme a abordagem qualitativa de pesquisa.

No que diz respeito às fontes consultadas, convém destacar que numa pesquisa científica o universo se refere ao conjunto de elementos possuidores de características que serão objeto de estudo. Já a amostra, diz respeito a uma parte do universo. Sendo assim, o universo dessa pesquisa será composto por escritores, autoridades políticas, militares, pensadores, intelectuais e estrategistas espalhados pelo mundo (VERGARA, 2008). Devido a grande quantidade de estudiosos sobre o assunto, esse estudo contemplará uma pequena amostra não probabilística.

Em vista disso, essa pesquisa reconhece as limitações do método por não contemplar um número expressivo de estudiosos sobre o assunto, bem como não abarca todas as idéias propostas por Clausewitz. Mas entende que essa metodologia é suficientemente capaz de resolver o problema de pesquisa proposto, na medida em que o foco principal desse trabalho é levantar algumas idéias propostas por Clausewitz em sua obra **Da Guerra** e verificar sua aplicação na prática em diversos setores da sociedade.

3 DESENVOLVIMENTO

Esse artigo científico está estruturado em cinco tópicos, assim distribuídos: o primeiro irá realizar uma pesquisa sobre os conceitos de tática e estratégia entendidos por Clausewitz; o segundo realizará uma análise sobre a importância das forças morais na guerra; o terceiro ítem irá realizar uma pesquisa sobre a importância dos fatores da incerteza e do acaso; o quarto irá refletir na máxima clausewitziana de que a guerra é a política continuada por outros meios; e o quinto abordará sobre o conceito da trindade da guerra definido por Clausewitz.

Nas considerações finais, será correlacionado o legado clausewitziano para a sociedade após a publicação de **Da Guerra**, com foco voltado para os cinco conceitos teóricos descritos acima e sua aplicação em diversos locais do planeta.

3.1 A TÁTICA E A ESTRATÉGIA

A primeira abordagem desta pesquisa recai dobre a distinção que o estrategista prussiano realizava entre a ***tática* e a *estratégia*.** Clausewitz fez questão de realizar essa separação. Segundo ele, a tática ensina o emprego das forças militares no engajamento dentro de um campo de batalha, enquanto que a estratégia realiza a utilização dos engajamentos ou das vitórias em combate para atingir o propósito final da guerra. Ao estabelecer essa definição que distinguia a tática, da estratégia, Clausewitz provocou um rompimento com as definições que existiam até então ocasionando inúmeras reações com os pensadores e estrategistas militares da sua época.

Para exemplificar esse rompimento com as idéias que existiam até então, Aron destacou a divergência do pensamento de Clausewitz e de Büllow sobre estratégia e tática, inferindo que Clausewitz criticava Bullow, pois este desconsiderava os efeitos psicológicos na guerra e esse aspecto era um dos que faziam com que o nível tático tornasse distinto do nível estratégico (ARON, 1976).

Complementando essa assertiva, o general prussiano enfatizava a necessidade de estabelecer a diferença e separar a tática e a estratégia. Apesar de serem duas atividades que se superpõem no tempo e no espaço, elas são totalmente distintas e deviam ser analisadas e vistas de formas separadas.

A separação proposta por Clausewitz entendia que o campo estratégico se situava num plano superior ao campo tático, o qual dependia das ações do campo de batalha para conseguir atingir seus objetivos no plano estratégico. Ou seja, embora estivesse situada num plano superior, a estratégia dependia das ações táticas para conseguir atingir seus objetivos. Nos dias atuais, grande quantidade de nações no mundo adota a separação proposta e idealizada por Clausewitz entre a tática e a estratégia para a elaboração de suas políticas de defesa.

Posteriormente, diversos países perceberam e aplicaram esse ensinamento, porém não seguiram um modelo único ou uniformizado para realizar essa diferença. A adoção deste conceito se deu relacionado a fatores internos e externos dos países do sistema internacional.

Um exemplo disso é o caso do Brasil, onde o campo estratégico está situado num campo distinto do campo tático, no âmbito das Forças Armadas. A estratégia se encontra num plano superior ao da tática, sendo representada e materializada pela criação do ministério da defesa no final do século XX. O campo operacional está abaixo do campo estratégico e acima do plano tático, sendo materializado pelos comandos operacionais ativados, integrando as forças armadas e as demais capacidades necessárias. E a tática está representada pela força terrestre componente, pela força aérea componente e pela força naval componente. Segue abaixo a composição desses níveis adotada pelo Brasil no âmbito da defesa:

Figura 2 - Níveis de atuação da Defesa no Brasil

NÍVEL	AUTORIDADE
ESTRATÉGICO	- Ministério da Defesa (MD)
OPERACIONAL	- Comandos Operacionais (Ativados)
TÁTICO	- Forças Componentes

Fonte: Doutrina Militar Terrestre, 2014.

Assim, a figura esclarece a separação destes níveis no âmbito da doutrina militar brasileira realizando atividades distintas e complementares, as quais evidenciam influências clausewitizianas no Brasil.

3.2 AS FORÇAS MORAIS

O segundo postulado clausewitziano a ser tratado neste artigo científico se refere à importância das ***forças morais*** num combate. Ele tinha apenas treze anos de idade quando participou pela primeira vez de uma guerra. Nesta oportunidade, pôde testemunhar o caráter violento da guerra na sua essência. Presenciou cenas fortes e essa experiência marcou profundamente a personalidade e o pensamento do jovem militar prussiano, de tal forma que o fez estudar sobre a importância das forças morais num combate, algo impensável naquela época, pois era um objeto intangível de ser analisado numa guerra.

Adicionalmente, Strachan reforça sobre o caráter inovador proposto por Clausewitz na época e infere que a guerra é muito complexa, não se restringindo a exatos cálculos e análises probabilísticas, e nessa perspectiva as forças morais estão presentes e são capazes de criar outros cenários e outras possibilidades num ambiente de conflito (STRACHAN, 2008). Ccabe ressaltar que durante o século XIX, os estrategistas militares não consideravam os efeitos psicológicos numa guerra, pois eram considerações difíceis de serem estudadas, resumindo-se a analisar a guerra com uma visão muito mais próxima e voltada para as ciências exatas, algo mais tangível de ser analisado, procurando dar um caráter exato e matemático para o combate.

Essa nova forma de pensar a guerra, dando importância e relevo para aspectos intangíveis em pleno século XIX, fez com que Clausewitz fosse o primeiro estrategista de sua época a romper de froma clara com a doutrina militar que existia até então, realizando críticas a vários pensadores militares do século XIX, devido à ausência de fatores importantes que deviam ser analisados no fenômeno da guerra, dentre os quais destaca-se a importância do aspecto psicológico num combate.

A par das críticas proferidas, Clausewitz também teve a capacidade de influenciar grandes pensadores militares do século XIX. É inegável a influência que seus postulados exerceram sobre Jomini. Corroborando esse aspecto, Shy e Bassford destacam a forte influência de **Da Guerra** nos estudos publicados por Jomini, a ponto de se constatar a inclusão e a importância das forças morais na forma proposta por Jomini de se pensar a guerra (BASSFORD, 1993; SHY, 2001).

A influência deste postulado clausewitziano cruzou o oceano atlântico e alcançou terras brasileiras, vindo a ter grande influência entre os militares do Brasil. Nesse escopo, Almeida, militar brasileiro, salientou a importância das ações psicológicas nos conflitos modernos, agregando outro conceito central para defender a importância do fator psicológico e moral nas guerras modernas, destacando o papel da força e da ação psicológica para atingir o estado final desejado num ambiente conflituoso (ALMEIDA, 1989).

No tocante a questão psicológia, verifica-se em vários conflitos do século XX, a grande quantidade de ataques de cunho psicológico à moral do governo e à moral do povo, razão pela qual as teorias de Clausewitz não devem ser esquecidas. Nesse contexto, dois conflitos ocorridos durante o período da guerra fria podem servir de exemplo para esse aspecto: guerra do Vietnã (1955-1975) e guerra das Malvinas (1982). Tais ataques de vertente psicológica tiveram seus alcances ampliados, através dos modernos meios de comunicação, mais efetivamente pela televisão. (ALMEIDA, 1989). Além desses aspectos, cumpre destacar a importância da coragem sob a ótica de Clausewitz de análise da guerra, o qual nos ensina que a coragem de um soldado não está voltado somente para se contrapor ao medo, para ele a coragem de um soldado é o mais nobre dos instintos, que não podia ser utilizada como um instrumento inanimado, concluindo que o esforço de guerra é dirigido, sobretudo, contra pessoas e suas forças morais (CLAUSEWITZ, 1983).

Esse entendimento ilustra a preocupação do estrategista no estudo das forças morais num combate e descortina a ruptura com os pensadores militares de sua época, que julgavam ser mais importante analisar a guerra sob a lente de cálculos matemáticos, do que analisar a mesma enfatizando aspectos abstratos.

Este legado clausewitziano pôde ser percebido na guerra russo-japonesa de 1904. O exército japonês foi treinado por um entusiástico discípulo de Clausewitz, o general Von Meckel. A conduta dos japoneses frente aos russos externaram atributos da área afetiva que evidenciaram os ensinamentos sobre a importância da coragem e das forças morais numa guerra. Anos depois, os japoneses creditaram a Von Meckel, o êxito obtido frente aos russos nessa batalha. Dessa forma, pode-se depreender a importância da coragem nesse embate, pois se tornou fator de desequilíbrio nessa batalha. Como consequência

disso, anos depois o Japão reconheceu a importância de Clausewitz e realizou a tradução de **Da Guerra** para o idioma japonês com o objetivo de estudar e aplicar suas teorias no Exército nipônico.

A partir de então, vários países reconheceram a importância de aspectos como coragem, iniciativa, determinação, dentre outros na formação e treinamento de seus soldados em suas Forças Armadas. Como exemplo desse legado, destaca-se a criação da Seção de Instrução Especial (SIEsp)[3], na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN)[4], em 1967.

A SIEsp foi criada com o objetivo de desenvolver no futuro oficial do Exército Brasileiro (EB) atitudes, atributos e reflexos que se aproximassem o máximo possível de uma situação real de conflito e emprego. Esse departamento da AMAN materializa a importância desse assunto no âmbito do EB, evidenciando o legado de Clausewitz na formação dos futuros chefes militares no Brasil.

3.3 A INCERTEZA E O ACASO

Outro importante ensinamento de Clausewitz que será tratado neste artigo é a ***incerteza de todas as informações e o acaso*** num conflito. A guerra é um fenômeno incerto e o estabelecimento de regras e teorias para a guerra se torna um processo muito difícil e pretensioso de ser proposto. O estrategista prussiano discordava do pensamento praticado pelos líderes militares de sua época, que não contemplavam a incerteza e o acaso nos planejamentos militares. Mesmo assim, ele começou a estudar e a contemplar o fenômeno do acaso e da incerteza em seus planejamentos sobre o estudo da guerra.

---

[3] Seção interna da Academia Militar das Agulhas Negras que ministra instruções que tenham o objetivo de observar, estimular e desenvolver no futuro oficial combatente conhecimento das áreas cognitiva, psicomotora e afetiva. Disponível em: http://www.aman.eb.mil.br/index.php/cc/siesp

[4] A AMAN é um estabelecimento de ensino militar bélico de nível superior, do Exército Brasileiro, sendo responsável pela formação dos futuros chefes militares. Disponível em: http://www.aman. eb.mil.br

É interessante destacar que Clausewitz foi pioneiro ao acreditar que o fenômeno da guerra é incerto e que o acaso sempre esteve presente num conflito bélico. Assim sendo, ele começou a defender que esses fenômenos eram essenciais para estarem inclusos nos planejamentos militares, enfatizando sobre a importância do contexto psicológico e social, no campo estratégico, inferindo que a incerteza e o acaso são aspectos abstratos e que devem ser levados em consideração na tomada de decisão no campo de batalha (CLAUSEWITZ, 1983).

A guerra é o domínio da incerteza e do acaso, onde grande parte das ações militares permanece num nível de incerteza muito grande e que para dominar a incerteza há a necessidade de uma inteligência sutil e penetrante, dando relevo a posição e a importância do Comandante nas decisões militares num conflito. Assim, Clausewitz nos assenhora que o Comandante deve estar preparado para visualizar as múltiplas variáveis que faziam parte do campo de batalha: o adversário, sua própria força, sua força moral, o terreno, as condições do tempo, os recursos empregados e com tudo isso a estratégia, a forma de enfrentar o inimigo (CLAUSEWITZ, 1983).

É interessante ressaltar que nenhuma outra esfera de atividade deixa tanta margem a estes desconhecidos (o acaso e a incerteza) e não se encontra em tamanho nível de incerteza, como o fenômeno da guerra. Em todas as situações de planejamento, a incerteza entra no curso dos acontecimentos. Convergindo com essa forma de pensar, Strachan entende que a guerra não deve ser analisada sobre o prisma da imutabilidade, e sim da incerteza, que é um dos verdadeiros elementos da guerra (STRACHAN, 2008).

A guerra, para Clausewitz, era um fenômeno humano e social incerto, que não poderia e muito menos deveria ser tratada como uma ciência exata, por isso afastou-se do pensamento militar vigente em seu tempo. Essa corrente de pensamento analisava o fenômeno da guerra a partir de um prisma mecânico, calculável matematicamente. Clausewitz não só se contrapunha com o passado, bem como enfatizava a importância de considerar o acaso e a incerteza no campo de batalha. Segundo ele, o combate se desenvolvia numa espécie de penumbra onde as incertezas das informações e da reação do oponente eram as únicas certezas de que sabíamos. Em vista desse cenário, era estritamente necessário contemplar o acaso nos planejamentos na condução da guerra.

É importante compreender que o acaso e a incerteza foram interpretados sob diversas formas e sua aplicação encontrou campos diversos, variando de nação para nação. Porém, a idéia base permaneceu a mesma até os dias atuais, mesmo tendo decorrido quase dois séculos após a sua morte.

No Brasil, esse postulado teve grande aceitação dos estudiosos e para exemplificar essa influência, bem como mostrar as diferentes aplicações desse postulado, Alves realizou uma interpretação e análise acerca desse pensamento clausewitziano, o qual inclui uma consideração importante sobre a incerteza e o acaso, inferindo que são três fatores que determinam a vitória na guerra: 1) a violência; 2) o acaso, a incerteza e o jogo das probabilidades; e 3) a racionalidade que decorre da primazia do processo decisório. Segundo ele, a violência inclui o ódio e hostilidade, tornando-se o impulso natural; o jogo do acaso, da incerteza e das probabilidades, lhe confere o caráter da atividade criativa; e a racionalidade proporciona o domínio da razão pura (ALVES, 2006).

Esse conceito também influenciou a principal aliança militar do mundo contemporâneo atual: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Pode ser observada a incerteza e o acaso nos planejamentos militares executados pela OTAN em suas missões, por ocasião da análise dos cenários, os quais contemplam a probabilidade da ocorrência do acaso no contexto das operações complexas. O ambiente dessas operações se caracteriza pela composição de vários atores, sendo complexa a previsão de um comportamento ou reação do oponente em face de sua reação. Nesse sentido, é claramente perceptível a influência clausewitziana sobre os planejamentos militares da OTAN.

Não pode deixar de ser citada a correlação que esse postulado possui com a atual lei de Murphy. Nesse contexto, convém destacar que o legado clausewitziano foi a base conceitual para que essa lei pudesse ser estabelecida. A lei de Murphy foi "criada" pelo capitão da Força Aérea Americana, Edward Murphy, já no século XX. Esse capitão se apoiou na incerteza e no acaso idealizado por Clausewitz para estabelecer uma analogia com a vida cotidiana das pessoas. Fruto de seu esforço surgiu essa famosa lei, que encontra grande aceitação e utilização no planeta, tendo aplicação em diversos setores da sociedade nos dias atuais.

Sendo assim, percebe-se a inovação proposta pelo estrategista e a ruptura com os principais estrategistas de sua época ao pensar a guerra em algo que não é exato e passar a contemplar a incerteza e o acaso nos planejamentos militares e nos estudos sobre o fenômeno. Nesse sentido, Clausewitz promoveu um dos maiores legados para a sociedade, que foi o de contemplar o acaso e a incerteza nas operações militares.

3.4 A GUERRA É A POLÍTICA CONTINUADA POR OUTROS MEIOS

Outro dogma a ser tratado neste artigo científico é a correlação que Clausewitz estabeleceu em seu livro **Da Guerra** entre o fenômeno da guerra e a política. Segundo ele ***a guerra é a política continuada por outros meios.*** Essa definição proporciona um entendimento de que a política é a manifestação da relação pacífica entre os Estados e que a guerra seria apenas um comportamento mais agressivo entre os atores estatais, fruto da não evolução em acordos.

Nessa perspectiva, pode ser notada a aceitação desse princípio em vários analistas internacionais, os quais ressaltam o legado clausewitiziano. Cabe ressaltar que durante a época em que o estrategista viveu, a guerra era totalmente separada da política. Sobre esse conceito, Aron entende também que a guerra não é um fenômeno autônomo, sendo, sobretudo, um fragmento do conjunto político (ARON, 1986b).

Esse aspecto só ressalta ainda mais a proeminência do estrategista prussiano, que estabeleceu novamente uma ruptura com o que existia até então, provocando enormes contestações e vindo a ganhar espaço nos países muito anos mais tarde. Isso não quer dizer que considerações sobre essa relação não tenham aparecido em obras anteriores à **Da Guerra**, contudo, é com Clausewitz que a política apareceu como decisiva na conduta da guerra.

Uma percepção sobre o estrategista prussiano que não pode deixar de ser mencionada nesse artigo se refere ao objetivo de uma guerra. De acordo com Aron, ao contrário do que muitos pensam, Clausewitz privilegiava a paz e isso fica claro quando ele estabelece que o objetivo final da guerra é a paz, deixando claro que a paz era o principal objetivo para o estrategista prussiano (ARON, 1986b).

Outro pensador militar que corrobora com esse postulado é Fuller. Ele foi soldado, atuou na 1ª guerra Mundial, veio a se tornar renomado estrategista no século XX. Ao longo de sua vida, Fuller

passou por várias interpretações e reflexões sobre a compreensão da teoria clausewitziana, ora se questionando sobre a aplicabilidade, ora se questionando sobre a inviabilidade e servidão dos postulados de Clausewitz para as gerações futuras.

No final de sua vida, teve uma interpretação alinhada aos postulados clausewitzianos. Num de seus livros, Fuller dedicou um capítulo inteiro à discussão de algumas ideias propostas por Clausewitz, dentre as quais destaca que a ligação da guerra com a política, tornando-se inseparável desta, foi a idéia que jamais foi superada por outros postulados teóricos (FULLER, 2002).

Os ensinamentos de Clausewitz também influenciaram pensadores, geopolíticos e militares brasileiros. Alves é um exemplo disso e o mesmo entende que a guerra é apenas uma parte do intercurso político não constituindo uma atividade independente. (ALVES, 2006).

Samuel Huntington foi outro estudioso que recebeu influências de Clausewitz em seus trabalhos e que ficou refletido em suas obras. Esse aspecto fica claro quando se trata do entendimento de que a guerra é subordinada à política e que a mesma deve atingir objetivos políticos:

> Entretanto, os fins em favor dos quais se emprega o corpo militar ficam fora de sua competência para julgar: o objetivo político da guerra realmente se situa fora da província da guerra. Guerra não tem lógica nem objetivos próprios. Eis porque o soldado terá sempre de subordinar-se ao estadista. É da responsabilidade deste a conduta da guerra, pois exige uma aguçada percepção da política de Estado em suas relações mais altas. (HUNTINGTON, 1996).

Sendo assim, nos termos de Huntington, aceitar Clausewitz é aceitar o controle civil sobre os militares. Isso pode justificar a difícil aceitação desse postulado clausewitziano nas Forças Armadas de vários países de sua época, inclusive da própria Prússia. Entretanto, dois séculos após a sua morte, a maioria das Forças Armadas do planeta são controladas por um único Órgão, com chefia exercida, normalmente por uma autoridade civil.

Sob outra ótica, pode-se inferir que a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) é derivada das idéias de Clausewitz, pois essa Instituição surgiu, dentre outros propósitos, para estabelecer uma ligação necessária entre a guerra e a política. Além dessa finalidade, a mesma tinha o intuito de subordinar a guerra aos interesses políticos, de tal forma que a pretensão no pós-guerra era evitar o surgimento de novas guerras sem necessidade. A criação da ONU possibilitou que autoridades políticas assumissem o controle total da reconstrução de nações e da responsabilidade sobre a ocorrência de guerras, sendo mais um exemplo de que a guerra estava subordinanda à política.

Como legado clausewitziano, basta observar a atual composição da ONU, que dentre os componentes internos existentes, há o Conselho de Segurança, que é o principal órgão da ONU, sendo responsável por deliberar sobre assuntos de segurança e defesa no sistema internacional. É este conselho que aprova ou condena a ocorrência ou surgimento de guerras, podendo utilizar a força militar para atingir os objetivos políticos estabelecidos pela ONU. Sendo assim, ao estabelecer um conselho de segurança com todas essas prerrogativas e atribuições, a ONU demonstra que a guerra ou o conflito está sendo nada mais do que uma continuidade da política realizada por outros meios. Isso, se a utilização da força militar contribuir para atingir os objetivos políticos estabelecidos pela ONU. Nesse escopo, pode se inferir que o sistema ONU possui fortes influências clausewitzianas.

3.5 A TRINDADE DA GUERRA

A última contribuição clausewitziana a ser tratada nessa pesquisa se reveste sobre o conceito de ***trindade da guerra*** elencado pelo estrategista prussiano. Sobre esse conceito, Aron enfatizou que Clausewitz realmente compreendeu o caráter irreal da guerra absoluta somente nos últimos três anos de sua vida, entre 1827 a 1830 (ARON, 1986a).

Foi durante esse período que o estrategista prussiano conseguiu elaborar a definição da trindade da guerra. Aron entende que o estado da arte da teoria de Clausewitz está apoiada na trindade da guerra, pois esse conceito destaca a inviabilidade de se executar uma guerra total, com consequências irresponsáveis para a sociedade, e defende atos mais moderados na guerra, diminuindo os exageros irresponsáveis (ARON, 1986a).

Aron entendia que Clausewitz enfatizava a importância dos fatores externos na guerra, os quais limitavam o caráter total da mesma. Nessa visão, as acusações direcionadas ao estrategista prussiano como sendo um dos grandes responsáveis pelos massacres genocidas ocorridos na 1ª guerra mundial, ocasionando grande número de mortes são equivocadas. Segundo o francês, Clausewitz pensava justamente o contrário, pois acreditava que havia fatores externos à guerra exercendo forte influência nos conflitos, limitando a violência na guerra.

Aron observou que o estrategista prussiano havia passado por três conceituações de guerra: definição monista, definição dualista e definição trinitária. A definição monista é encontrada em suas primeiras obras e pressupõe que a guerra é a derrubada política e a destruição militar. Já a definição dualista baseia-se na compreensão resultante de seus estudos históricos de que as guerras são muito diferentes em sua intensidade e em seu desenvolvimento. Com isso, Clausewitz compreendeu que uma teoria da guerra deveria abranger todos os tipos de conflitos, até mesmo aqueles que não correspondiam ao que pareciam ser a essência do fenômeno da guerra. Com relação a definição trinitária, pode se dizer que a mesma sucedeu a dualista, mas não a suprimiu (ARON, 1986a). Em suma, Aron entende que o entendimento de Clausewitz acerca do fenômeno da guerra passou por um processo evolutivo no qual a última concepção (definição trinitária) se opôs à definição monista, mas não à dualista, representando o progresso conceitual de Clausewitz na elaboração da trindade da guerra.

A trindade da guerra permitiu que várias autoridades norte-americanas realizassem estudos no sentido de descobrir e entender os motivos de insucesso em alguns conflitos que os Estados Unidos se envolveram. Esse fato foi percebido mais notadamente em Colin Powel, que começou a procurar em **Da Guerra** a razão para o fracasso dos Estados Unidos da América (EUA) na guerra contra o Vietnã. E para ele, a resposta estava na trindade da guerra, que em sua visão se resumia nos seguintes elementos: Soldado, Forças Armadas e Povo. Para o general americano, o país que não apresentasse a consonância desses três componentes não encontraria sucesso na guerra.

Não só em Colin Powel que esse postulado de Clausewitz mereceu destaque, reflexão e estudos. Outro oficial militar norte-americano, o Coronel Harry G. Summers Jr., também chegou a conclusão de que a trindade clausewitziana era o principal conceito que deveria ser usado para explicar o fracasso dos EUA no Vietnã. Relativo a esse aspecto, Summers descreve o seguinte:

> A lição de Clausewitz para os Estados Unidos a partir da experiência no Vietnã é a percepção de que as guerras não podem ser ancoradas unicamente no campo militar, elas devem ser pautadas na trindade clausewitziana, que a meu ver, se resumem em três subsídios: Soldado, Forças Armadas e Povo. São estes os elementos que tem a corresponsabilidade pelo sucesso ou fracasso na condução de qualquer guerra moderna (SUMMERS, 1983).

A convergência de pensamento entre Colin Powel e Summers acerca da interpretação da trindade da guerra clausewitziana e sua aplicação ressalta a grande influência de Clausewitz nos estrategistas e militares norte-americanos no mundo contemporâneo, particularmente após o conflito no Vietnã. A trindade clausewitziana tornou-se tão popular e citada entre os militares dos EUA que se tornaria um trabalho extenso colocar as inúmeras menções e referências ao prussiano nesse período, oriundas do povo estadunidense. Nesse contexto, as palavras de Summers e Powell conseguem demonstrar o legado de Clausewitz sobre a principal potência econômica e militar do planeta a partir da segunda metade do século XX.

Outro aspecto que deve ser destacado é que a trindade clausewitziana assume nova forma de aplicação nos dias atuais, fruto de diferentes tipos de interpretação surgidos no mundo contemporâneo. Buscando ressaltar a aplicação da trindade da guerra no século XXI, Bassford e Strachan realizam um comentário sobre esse assunto da seguinte maneira:

> A trindade clausewitziana abre a possibilidade de reflexão sobre as "novas guerras", pois Clausewitz observou que a trindade pode mudar radicalmente de caráter, adaptando-se ao contexto histórico, político e social de cada tempo, visto que a natureza da guerra é determinada por um conjunto de forças sociais e pelo espírito de sua época (BASSFORD, 1994; STRACHAN, 2008).

Com isso, precebe-se que a trindade da guerra encontrou grande aceitação em vários locais do mundo, sendo pensado e aplicado por diversas autoridades políticas e militares nas mais variadas formas, se revestindo de um instrumento de grande valia para os estudos voltados para a guerra. É importante destacar a verticalidade temporal que esse conceito atingiu, pois conseguiu influenciar pensadores militares e estrategistas do século XIX, do século XX e do século XXI.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou evidenciar o legado de Clausewitz para a sociedade. Para isso, esse trabalho delimitou o campo de pesquisa em cinco teorias propostas por Clausewitz: 1) a tática e a estratégia, 2) as forças morais num campo de batalha, 3) a importância da previsibilidade da incerteza e do acaso, 4) a definição de que a guerra é a política continuada por outros meios; e 5) o conceito de trindade da guerra.

Sendo assim, conclui-se que a ***separação e distinção do campo tático e do campo estratégico*** numa guerra foi elaborado inicialmente por Clausewitz, o qual estabeleceu um rompimento com o que existia com os pensadores de sua época até então. Destaca-se que essa prática atualmente está sendo adotada por várias nações, particularmente na organização de sua defesa, que estabelece distinção entre o campo estratégico e o campo tático. Esse fato é verificado pela separação dos níveis estratégico e tático dentro do sistema de defesa nacional. Com isso, pode ser percebida a influência clausewitziana no planejamento político-estratégico da defesa no país.

O segundo legado clausewitziano tratado nesse estudo se refere ***a importância das forças morais no combate.*** Esse postulado proporcionou um novo modo de pensar e analisar a guerra, diminuindo a importância dos cálculos matemáticos e aumentando a importância de atributos de difícil medição como a coragem e iniciativa. Uma de suas consequências está na criação da SIEsp na AMAN, existindo até os dias atuais. Dentre outros objetivos e finalidades, a SIEsp foi idealizada para desenvolver e aprimorar determinadas atitudes consideradas fundamentais para o futuro oficial do EB. Esse fato mostra a importância do desenvolvimento das forças morais nos futuros chefes militares dessa instituição.

O terceiro legado clausewitziano que foi tratado neste trabalho fala sobre a ***importância da previsibilidade da incerteza e do acaso nos planejamentos militares***. Um dos legados mais famosos para a sociedade e que tem alcance mundial é a lei de Murphy, a qual propõe que o acaso e a incerteza podem ser planejados, pois esses fenômenos podem ser comprovados estatisticamente na vida cotidiana em geral. Mesmo tendo sido criada por outra pessoa, num outro contexto e numa outra época, é possível afirmar que o corolário proposto por Clausewitz nos planejamentos militares influenciou Edward Murphy na aplicação da incerteza e do acaso no cotidiano das pessoas. Sendo assim, a lei de Murphy, tem fortes influências clausewitzianas em sua formulação.

O quarto postulado de Clausewitz estudado nesse trabalho recai sobre a definição de que a ***guerra é a política continuada por outros meios.*** A criação da ONU e o estabelecimento do conselho de segurança das nações unidas é a materialização desse legado clausewitiziano para o atual Sistema Internacional. Nesse contexto, as operações de paz sob a égide da ONU é um grande exemplo dessa assertiva, ficando bem caracterizado a subordinação do poder militar ao campo político com objetivo final de promover a paz.

O último postulado se refere ao conceito de ***trindade da guerra.*** Esse corolário encontrou grande aplicação nos EUA, particularmente após a sua derrota na guerra do Vietnã. Em vista desse episódio, é possível observar o esforço que o governo norte-americano realiza no sentido de verificar se a sua população apoia ou não o envolvimento de norte-americanos em conflitos bélicos. Esse fato ficou bastante evidenciado na 2ª guerra do Golfo, quando os EUA obtiveram basicamente, somente o apoio de sua população para se envolver num conflito bélico no Oriente Médio. Com isso, pode ser percebido o conceito de trindade da guerra de Clausewitz como elemento fundamental para a tomada de decisões do governo norte-americano em assuntos relacionados a conflitos bélicos.

Cumpre destacar que Clausewitz estabeleceu uma ruptura conceitual com os pensadores militares de seu tempo, e que suas teorias não encontraram grande aceitação em sua época. Destaca-se que o mesmo recebeu várias críticas oriundas de vários setores da sociedade, inclusive militar. Mesmo assim, ele estava convicto de seus ideais, fazendo registrar em **Da Guerra** suas maiores

contribuições para a sociedade. A aplicação de suas idéias e teorias ultrapassaram os planejamentos militares e estratégicos, vindo a ter grande aplicação em diversos setores da sociedade ao longo desses quase duzentos anos após a sua morte. Algumas de suas teorias têm grande aplicação no atual mundo contemporâneo, tendo sofrido pequenas adaptações, variando de nação para nação.

Por fim, afirmar que Clausewitz é o responsável por todas as contribuições estratégicas e militares para a sociedade moderna é proferir uma análise inconsistente. Porém, dizer que na sociedade atual não existe contribuição significativa é no mínimo uma assertiva dúbia. Parece mais correto inferir que o estrategista prussiano implementou várias ideias e teorias e que, mesmo após dois séculos, elas foram aplicadas ao longo de todos esses anos, sendo notadas suas presenças também na atualidade. Esse fato faz com que Clausewitz seja considerado um dos maiores, senão o maior estrategista militar do mundo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why Nations Fail: The origins of power, prosperity, and poverty. New York: Crown Publishers, 2012.

ALMEIDA, Nelson O' de. Forças Armadas: apenas segurança externa? A Defesa Nacional, Edição Nr. 742, p. 23 - 34, 1989.

ALVES, Leonardo Ramalho Rodrigues. Por que Clausewitz é considerado um filósofo da guerra? A Defesa Nacional, Edição Nr. 805, p.15 - 21, 2006.

ARON, Raymond. Paz e guerra entre as Nações. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986a.

_____. Pensar a guerra, Clausewitz: a era européia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986b.

_____. Pensar a guerra, Clausewitz: a era planetária. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986c.

BASSFORD, Christopher. Jomini and Clausewitz: their interaction. An edited version of a paper presented to the 23rd Meeting of the Consortium on Revolutionary Europe at Georgia State University, 26 February 1993. Disponível em: https://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Jomini/JOMINIX.htm. Acesso em 26 de junho de 2017.

_____. Clausewitz in English: the reception of Clausewitz in Britain and American, 1815 - 1945. New York: Oxford University Press, 1994.

BRASIL. Exército Brasileiro. Academia Militar das Agulhas Negras. Disponível em: http://www.aman.eb.mil.br/. Acesso em 23 de outubro de 2015.

_____. Exército Brasileiro. Academia Militar das Agulhas Negras. Seção de Instrução Especial. Disponível em: http://www.aman.eb.mil.br/index.php/cc/siesp. Acesso em 23 de outubro de 2016.

_____. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Doutrina Militar Terrestre – EB20-MF-10.102. Portaria Nr 003 – EME, de 02 de Janeiro de 2014, Brasília, DF, 2014.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Da guerra. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. New York: Oxford University Press, 1983.

CRESWELL, John W. Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da Pesquisa Científica. Fortaleza: UEC, 2002.

FULLER, John Frederick Charles. A Conduta da Guerra. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2007.

HOWARD, Michael. Clausewitz, A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press, 2003.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. O Soldado e o Estado. Teoria e Política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

JOMINI, Antoine Henri. Précis de l'art de la guerre. Bruxelles: Librairie Militaire de J. B etit, 1840.

PARET, Peter. Clausewitz. In Paret, Peter (org.) Construtores da Estratégia Moderna: de Maquiavel à Era Nuclear. Tomo I. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001. p. 201- 256.

SHY, John. Clausewitz. In Paret, Peter (org.) Construtores da Estratégia Moderna: de Maquiavel à Era Nuclear. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, p. 124 - 162, 2001.

STRACHAN, Hew. Sobre a guerra de Clausewitz. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

SUMMERS, Harry. Clausewitz and Strategy Today. Naval War College Review. Nr. XXXVI, p. 40 - 46, 1983.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2008.

Dados do Autor:
Endereço eletrônico: capanselmo98@ig.com.br.
CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/1956527622550449.
Endereço para correspondência: Praça General Tibúrcio, Nr 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro - ECEME.

NAVIOS AUTÔNOMOS E A LEGISLAÇÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO BRASILEIRA

Vitor Ribeiro Fernandes[1]
Nival Nunes de Almeida[2]
Cláudio Marim Rodrigues[3]

RESUMO: O presente artigo almeja analisar, por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica, e mediante uma abordagem metodológica analítica, as possíveis implicações do advento dos navios mercantes autônomos para o contexto da segurança da navegação. Devido às características tecnológicas intrínsecas ao seu conceito, assim como sua importância e ineditismo, a análise do seu desenvolvimento e emprego necessita ser feita sob o enfoque da legislação de Ciência, Tecnologia e Inovação nacional. O trabalho visa identificar e esclarecer as principais noções acerca dos navios autônomos, aumentando, dessa forma, o entendimento inicial sobre o assunto. Além disso, procura identificar as oportunidades e desafios criados pelo seu surgimento, principalmente o que tange à Segurança e Defesa cibernética, e seus reflexos na navegação. Utilizando-se do referencial teórico baseado nas inovações disruptivas, o texto argumenta que os benefícios do emprego dos navios autônomos podem estimular o setor tecnológico e marítimo brasileiro, contribuindo para o aumento da segurança da navegação. Contudo, as vulnerabilidades tecnológicas e os riscos cibernéticos precisam ser corretamente considerados.

Palavras-Chaves: Navios Autônomos. Segurança e Defesa Cibernética. Inovação.

---

[1] Bacharel em Ciências Náuticas pelo Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar da Marinha do Brasil (CIABA/MB). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimo da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). E-mail: vitor-r-f@hotmail.com.

[2] Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Professor do Programa de Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). E-mail: nivalnunes@yahoo.com.br.

[3] Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Programa de Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). E-mail: cmarin@terra.com.br.

AUTONOMOUS SHIPS AND THE LEGISLATION OF BRAZILIAN SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION

ABSTRACT: The present article aims to analyze, through documentary and bibliographical research, and through an analytical methodological approach, the possible implications of the advent of autonomous merchant ships in the context of navigation safety. Due to the technological characteristics intrinsic to its concept, as well as its importance and novelty, the analysis of its development and employment needs to be made under the approach of the legislation of science, technology and national innovation. This paper aims to identify and clarify the main notions about autonomous ships, thus increasing the initial understanding on the subject. In addition, it seeks to identify the opportunities and challenges created by its emergence, especially those related to cyber security and its impact on navigation. Based on a theoretical framework about disruptive innovation, the text argues that the benefits of employment of autonomous ships can stimulate the Brazilian maritime and technological sector in order to contribute to increasing the safety of navigation. However, technological vulnerabilities and cyber risk need to be taken into account.

Keywords: Autonomous Ships. Security and Cyber Defense. Innovation.

Introdução

O desenvolvimento tecnológico de navios e seus sistemas de bordo, assim como os avanços na área das comunicações e das tecnologias da informação, permitiram o início dos estudos para a construção e operação dos primeiros navios mercantes cargueiros não-tripulados e autônomos.

O interesse por essa nova aplicação tecnológica surgiu pela demanda crescente por um desenvolvimento sustentável do transporte marítimo mundial, que envolvesse o surgimento de fontes de energias limpas para propulsão, cortes da emissão de gases do efeito estufa, redução do número de incidentes de navegação causados por erros humanos, e redução dos custos operacionais com tripulantes e despesas associadas. (MUNIN, 2015)

A importância do transporte marítimo mundial pode ser observada pelo *Review of Maritime Transport 2017* [4], que faz um balanço sobre diversos aspectos relacionados ao "international shipping". Segundo o relatório, mais de 80 por cento do comércio mundial em volume, e mais de 70 por cento do valor total desse comércio é realizado através do transporte marítimo internacional, que utilizam navios mercantes e estruturas portuárias em todo o planeta.

Os relatórios estatísticos da Agência Nacional dos Transportes Aquaviários- (ANTAQ, 2017) dão uma ideia da relevância do modal marítimo para a economia brasileira. A navegação de longo curso transportou até outubro de 2017 mais 663 milhões de toneladas de mercadorias e "commodities", enquanto que o transporte de cabotagem (realizado entre portos brasileiros) foi responsável por cerca de 126 milhões de toneladas de cargas.

Nesse contexto é que se depreende o papel dos navios como ferramenta chave no transporte das riquezas nacionais. Não só os navios em si, mas toda a cadeia logística ligada direta e indiretamente com a operação de carga e descarga dos mesmos nos diversos terminais portuários ao longo da costa brasileira.

Transformações tecnológicas como a introdução de navios autônomos ou semiautônomos, com tripulações humanas reduzidas ou até mesmo sem tripulantes, que prometem reduzir custos operacionais, e ser mais eficientes e seguros, criam grandes expectativas nos diversos "stakeholders" nacionais e internacionais da indústria marítima.

Os projetos de desenvolvimento de navios autônomos preveem a utilização de sensores, sistemas de referência avançados, centros de controle em terra, e uma rede de comunicação via satélite confiável para envio e recebimento de dados de navegação. Além disso, no nível mais avançado de autonomia, preveem o controle da navegação através de softwares capazes de realizar tomadas de decisões independentes de intervenções humanas.

---

[4] Relatório preparado pela UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento. UNCTAD é um organismo intergovernamental permanente, estabelecido pela Assembleia Geral da ONU em 1964, e subordinado ao seu Secretariado. Mais informações disponíveis em: http://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx. Acesso em 14/12/2017.

O projeto europeu MUNIN (2015) ainda vislumbra a existência de centros de controle em terra que fornecem apoio à distância aos navios mercantes, operados por seres humanos e capazes de intervir a qualquer momento na navegação. Esse sistema, assim como outros em desenvolvimento atualmente, depende grandemente das tecnologias da informação, servidores de armazenamento e transmissão de dados através da internet.

Por esse motivo, é grande a preocupação dos cientistas, acadêmicos e sociedades classificadoras com as vulnerabilidades existentes no cyber espaço, e com as fragilidades dos sistemas altamente interconectados necessários para a operação dos navios autônomos. A conexão entre os sistemas sensíveis de bordo e os sistemas de terra são uma realidade para a chamada "era Inteligente" da indústria marítima. (REILLY; JORGENSEN, 2016)

O presente artigo tem como finalidade identificar as implicações dessa inovação tecnológica para a segurança da navegação, levando-se em consideração principalmente o aspecto da segurança e defesa cibernética. Segundo Buerger (2014) os navios e suas tripulações podem ser, simultaneamente, potenciais alvos de ações criminosas como também vetores perpetradores de ataques e inúmeros crimes marítimos, incluindo ações de cunho terroristas.

A área de segurança e defesa cibernética é de importância fulcral na intenção de desenvolvimento tecnológico do País, tanto na esfera militar quanto na civil. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação identifica, inclusive, a área de segurança cibernética como um tema estratégico para o Brasil.

O presente trabalho também procura argumentar que, a busca nacional pelo emparelhamento do desenvolvimento na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) com os países desenvolvidos apresenta instrumentos, ações e programas - referidos na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI, 2016), que podem ser valiosos para as futuras adequações estruturais que os navios autônomos demandarão do poder público.

Salienta-se que a indústria de transporte marítimo possui uma característica de um setor altamente globalizado, e que as principais empresas de navegação e os mais importantes construtores navais civis se encontram em territórios estrangeiro (UNCTAD, 2017). No entanto, essas empresas internacionais detém o monopólio dos navios utilizados no mercado brasileiro (ANTAQ, 2017).

Isso significa dizer que independentemente da vontade e da estrutura portuária brasileira, caso o capital estrangeiro entenda que os navios autônomos serão o caminho para o desenvolvimento sustentável da navegação mundial, o país terá que obrigatoriamente tratar adequadamente o assunto.

O Brasil possui a oportunidade de, ao debater o advento dos navios autônomos, a segurança da navegação e a segurança e defesa cibernética, encontrar um caminho para o desenvolvimento da tecnologia e inovação endógena, inclusive com parcerias estratégicas com a academia e empresas estrangeiras de tecnologia marítima.

Espera-se que o trabalho, baseado em pesquisa documental e bibliográfica, e constituído de uma pesquisa exploratória, por meio de abordagem metodológica analítica, desperte o interesse e conhecimento sobre o surgimento de navios autônomos, os benefícios que podem trazer para a segurança da navegação e os desafios que precisam ser identificados e perseguidos, especialmente no que se refere à segurança e defesa cibernética dos mesmos.

Em paralelo, pretende-se demonstrar uma relação entre o desenvolvimento dos navios autônomos e o desenvolvimento de CT&I no Brasil. Para isso, foram analisados os documentos oficiais brasileiros de CT&I, à luz do que está sendo feito em países estrangeiros, no que se referem ao desenvolvimento dessa tecnologia, partindo-se do pressuposto que os navios autônomos são inovações disruptivas como previsto pelo referencial teórico de Clayton Christensen (1997).

A argumentação do artigo divide-se em duas seções principais: primeiramente o tópico dos navios autônomos e, em seguida, as políticas de CT&I e de segurança e defesa cibernética e as interligações com a inovação dos navios não tripulados. Posteriormente serão apresentadas as considerações finais.

O Advento dos Navios Autônomos

A ciência e tecnologia é um dos pilares da pesquisa dos navios não tripulados e autônomos. O surgimento desses navios segue uma tendência que se observa em todos os campos da vida humana moderna, ou seja, uma maior conectividade e o encurtamento das distâncias. Segundo Castells (2016), em sua análise das tecnologias da informação, as duas últimas décadas do século XX presenciaram

grandes avanços tecnológicos, como desenvolvimento de materiais, fontes de energia, nanotecnologia e a tecnologia de transportes.

Castells continua sua argumentação descrevendo ainda o processo atual de transformação tecnológica e sua capacidade de comunicação através da linguagem digital. Segundo o autor, "a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida. Vivemos em um mundo que, segundo Nicholas Negroponte, se tornou digital". Afirma o autor que o mundo se tornou conectado a partir da revolução tecnológica induzida pelas tecnologias da informação que surgiram a partir da década de 1970, com o desenvolvimento da microeletrônica, dos computadores e das telecomunicações.

É nesse mundo integrado virtualmente que surgem os navios autônomos. O impacto das transformações tecnológicas não se restringe às operações marítimas, ou à forma como os dados são transmitidos e recebidos. Segundo Susskind e Susskind (2015), em uma sociedade baseada na tecnologia e na internet, espera-se o surgimento de máquinas altamente capacitadas, operando por si mesmas, sem a interferência de usuários.

De acordo com os autores, essas máquinas substituirão os profissionais em muitas tarefas historicamente exercidas pelo Homem, uma vez que a tecnologia modificará a maneira como absorvemos e compartilhamos conhecimento especializado na sociedade.

O estudo dos navios autônomos é de relevância para as sociedades contemporâneas, uma vez que o tráfego marítimo constitui um vetor de importância estratégica para a competitividade das economias nacionais. Além disso, constitui uma inovação tecnológica que tem o potencial de impactar os campos sociais, políticos e econômicos, ambientais e de segurança nacional. Segundo Haase (2013, p. 17), o nível de interação sociedade-tecnologia cresce rapidamente, afetando noções sobre trabalho, lazer, cultura e até mesmo modelando noções sobre a existência humana.

O Conceito dos Navios Autônomos

A tecnologia envolvida no desenvolvimento dos navios autônomos não é totalmente nova. O que é diferente atualmente é a aplicação que se pretende dela, isto é, a construção de grandes navios cargueiros para o tráfego marítimo.

Segundo Corfield e Young (2006), os primeiros veículos de superfície não tripulados surgiram por demanda da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e possuíam simples sistemas de navegação. De acordo com Bertram (2008), essas embarcações autônomas foram utilizadas com sucesso no início da Segunda Guerra do Golfo o que proporcionou um aumento nas pesquisas técnicas sobre o tema.

De acordo com Manley (2008), as principais aplicações civis atuais dos denominados *unmanned surface vehicles (USV),* são relacionados a atividades oceanográficas de pesquisas, serviços portuários de batimetria, sinalização náutica e diversos outros pequenos serviços realizados para os terminais portuários. Essas embarcações são, na grande maioria das vezes, de pequenas dimensões e operam, geralmente, até o alcance das ondas rádio VHF.

O principal projeto de estudo da viabilidade de operação de cargueiros autônomos no tráfego marítimo foi o europeu MUNIN (*Maritime Unmanned Navigation through intelligence in Networks).* Esse foi um projeto de pesquisa, copatrocinado pelo departamento de pesquisa e inovação Comissão Europeia[5], que uniu diversas universidades e centros de pesquisas do continente europeu e buscou analisar a viabilidade econômica, técnica e legal da utilização dessas embarcações.

O conceito central do projeto era o uso de um navio cargueiro que operasse, pelo menos por parte da viagem, de maneira totalmente autônoma. Os pesquisadores estudaram a possibilidade de um cargueiro (*bulk carrier)* operando sem a intervenção humana durante uma travessia oceânica. Para as manobras interiores e próximas às instalações portuárias, os navios seriam manobrados de maneira convencional por humanos. (MUNIN, 2015)

O projeto MUNIN identifica como autônomas aquelas embarcações equipadas com sistemas de controle modulares, e tecnologia de comunicação que permite controle e monitoramento *wireless*, incluindo sistemas avançados de suporte a decisões e capacidades para operações remotas e autônomas.

---

[5] A Comissão Europeia é o braço executivo da União Europeia, que promove os interesses do bloco por meio de decisões estratégicas e políticas. Para mais informações sobre objetivos e funções gerais visitar o sítio na internet: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure_en. O projeto Munin esteve vinculado ao 7th RTD Framework Programme, do Departamento de Pesquisa e Inovação da Comissão Europeia (DG RTD Department).

No âmbito da pesquisa europeia, além dos módulos autônomos de navegação e controle da praça de máquinas, haveria também um centro de controle em terra que suportaria as seguintes funções: (i) um operador do centro de controle, (ii) um engenheiro para auxílio do operador, (iii) uma equipe de apoio responsável por operar o navio remotamente através de um simulador virtual de manobras.

Kretschmann, Burmeister e Jahn (2015) analisaram os benefícios econômicos de navios autônomos não-tripulados, comparando seus custos com os de um "bulk-carrier" convencional. Em suma, para as condições especificadas no estudo, a taxa do frete foi reduzida em 3.4% para os navios autônomos, basicamente, pela redução das tripulações, e pela possibilidade de novos "designs" de construção dos navios.

O projeto prevê o uso de combustíveis mais leves e sofisticados para serem usados em navios inteligentes operando em velocidades de cruzeiro mais baixas. Segundo seu relatório final, uma redução de 30% na velocidade de viagem pode reduzir em até 50% a quantidade de combustível marítimo para propulsão. Além disso, os navios autônomos reduziriam as emissões de gases de efeito estufa e contribuiriam para o desenvolvimento sustentável do transporte marítimo internacional.

Além de questões relacionadas à redução dos custos operacionais com essas embarcações, pesquisadores tem se debruçado sobre a segurança da navegação proporcionada pelos navios autônomos. Entre 2005 e 2014, quase 50% dos prejuízos com acidentes marítimos foram devido a naufrágios e encalhes. Foi identificado que os erros humanos constituem grande parte das causas principais de todos os acidentes marítimos. Simulações demonstraram que os riscos de erros humanos foram reduzidos em torno de 10 vezes, basicamente pela eliminação da fadiga humana. (MUNIN, 2015).

Wróbel, Montewka e Kujala (2017) avaliaram 100 relatórios de acidentes marítimos e concluíram que é esperado que os acidentes relacionados à navegação, como colisões e encalhes, diminuam com o advento dos navios autônomos. No entanto, verificaram que a extensão das consequências de acidentes não relacionados à navegação, como incêndios e danos causados por falhas estruturais, podem ser muito maiores em embarcações autônomas, quando comparadas com os convencionais.

O relatório final do projeto MUNIN publicado em 2015, da mesma forma que outros estudos realizados, reconhece que os navios autônomos possuem o potencial de serem mais seguros e econômicos em determinadas circunstâncias. Mesmo considerando as situações limitadas dos estudos, e os obstáculos a serem superados do ponto

de vista da tecnologia sensorial embarcada, a indústria marítima despertou o interesse definitivo por essa nova aplicação da tecnologia.

Em que se pese os benefícios expostos, a questão da segurança e defesa cibernética ainda causam dúvidas e preocupações nos pesquisadores, empresários e comunidade marítima como um todo. Segundo a IMO *(International Maritime Organization)*[6] as implicações das questões cibernéticas se tornaram um tópico central na manutenção da segurança no tráfego marítimo.

Navios Autônomos, segurança e defesa cibernética

De acordo com o Livro Verde: Segurança Cibernética no Brasil[7] (Brasil, 2010), a segurança cibernética consiste de:

> Arte de assegurar a existência e a continuidade da sociedade da informação de uma nação, garantindo e protegendo, no Espaço Cibernético, seus ativos de informação e suas infraestruturas críticas[8]

Segundo a Doutrina Militar de Defesa Cibernética (Brasil, 2014), a Defesa Cibernética consiste em:

> Conjunto de ações defensivas, exploratórias e ofensivas, realizadas no espaço cibernético, no contexto de um planejamento nacional de nível estratégico, coordenado e integrado pelo Ministério da Defesa (MD), com a finalidade de: (i) proteger os sistemas de informação de interesse da Defesa Nacional; (ii) obter dados para a produção de conhecimento de Inteligência; e (iii) comprometer os sistemas de informação do oponente.

---

[6] IMO – Organização Marítima Internacional é a agência especializada da ONU responsável por estabelecer os parâmetros de segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e proteção do meio ambiente marinho. Trabalha como referência normativa para a indústria do transporte marítimo mundial.

[7] Documento oficial do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que expressa as possíveis diretrizes para a confecção da Política Nacional de Segurança Cibernética

[8] Instalações, serviços, bens e sistemas que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade

Essa distinção que é feita pelo Brasil entre segurança e defesa cibernética acompanha a diferenciação que é feita mundialmente. Os sistemas de informação e a infraestrutura necessária para o funcionamento dos navios autônomos está mais relacionada ao conceito de segurança cibernética ou "cyber safety".

Vários *stakeholders* da indústria marítima internacional, como a International Chamber of Shipping e a Internatiional Union of Marine Insurance entre outros, publicaram um guia para a segurança cibernética a bordo de navios. O documento denominado *Guidelines on Cyber Security Onboard Ships* afirma que tanto a "cyber security" quanto a "cyber safety" tem o potencial de comprometer a segurança do pessoal de bordo, do navio e da carga em si. Além disso, esclarece ainda que:

> "Cyber security" se preocupa com a proteção das tecnologias da informação, das tecnologias operacionais, e dos dados contra acessos não autorizados, manipulações e interrupções. "Cyber safety" abrange os riscos de perda de disponibilidade ou integridade de dados críticos de segurança e de tecnologias operacionais.

A exploração maliciosa ou o ataque aos sistemas de tecnologia da informação a bordo de navios mercantes pode interromper a navegação segura ou o correto funcionamento da propulsão. "Hacking", "malware", "phishing", "Trojan horses", "worms", são os instrumentos maliciosos mais conhecidos e que possuem a finalidade de atacar sistemas de informação e computadores públicos e privados. (UNCTAD,2017)

Os ataques cibernéticos mais prováveis ocorrem em alvos vulneráveis como dispositivos portáteis, USB pen-drivers, acesso não-autorizados pelos pontos de conexão "wireless", e negligência dos usuários. Esses ataques podem corromper não só os navios mercantes, mas também os sistemas integrados dos terminais portuários, as plataformas de petróleo e as embarcações de apoio offshore. (UNCTAD, 2017)

Todos esses ataques possuem implicações relacionadas a "safety" e "security", pois com potenciais consequências negativas para a salvaguarda da vida humana, para o meio ambiente e para a economia. Além dos prejuízos financeiros a companhias públicas e privadas, os ataques cibernéticos podem ter implicações relacionadas à segurança nacional de maneira ampla. (UNCTAD, 2017)

Os ataques cibernéticos, devido à abrangência de suas possíveis consequências, e custos de interrupção de serviços, pode ser comparado a grandes desastres marítimos como a explosão da plataforma *Deep Water Horizon* em 2010, e o derramamento de óleo do navio tanque Exxon Valdez em 1989. (UNCTAD, 2017)

A falta de consciência sobre segurança cibernética foi apontada por um estudo europeu, que indicou que as vulnerabilidades, os riscos, e os desafios do setor não estavam sendo tratados de forma adequada por importantes "stakeholders" do setor marítimo europeu. Governos, empresas de navegação, autoridades portuárias e servidores de serviços de comunicação não estavam tratando a segurança cibernética com o devido foco. (UNCTAD, 2017)

O *Review of Maritime Transport 2017* identificou também como problemas para a segurança cibernética a complexidade do ambiente das tecnologias marítimas de informação e de comunicação e a fragmentação da governança sobre o assunto. O relatório também menciona a necessidade de definir medidas apropriadas para proteger o setor marítimo, identificando-o como uma infraestrutura crítica.

De fato, o conceito do navio autônomo prevê a dependência de sistemas de computadores integrados para a operação "inteligente" do navio. Além disso, no caso de operação remota, as tecnologias de comunicação via satélite e a conexão internet são indispensáveis ao sucesso operacional das embarcações.

O setor de transporte marítimo e as instalações portuárias devem ser consideradas, no âmbito do livro verde da segurança cibernética, como infraestruturas críticas nacionais (ICN), que são controladas pelas infraestruturas críticas da informação[9]. (ICI)

Uma falha ou ataque intencional a um dos sistemas computacionais, ou sensores de bordo pode proporcionar acidentes relevantes causando o comprometimento das instalações portuárias, dos canais de acesso aos portos, a poluição ambiental e a interrupção das atividades de carga e descarga dos navios, com grandes prejuízos econômicos para o País, além da possibilidade de perda de vidas humanas.

[9] Subconjunto dos ativos de informação que afeta diretamente a consecução e a continuidade da missão do Estado e a segurança da sociedade.

Uma das vulnerabilidades identificadas nos sistemas de bordo, e que podem influenciar a segurança do transporte marítimo, atual e futuro, é a operação do *Automatic Information System (AIS).*

O AIS é um sistema global de auxílio à navegação que utiliza dados do sistema GPS (Global Positioning System) para determinar e trocar informações sobre o posicionamento dos navios. Além disso, consiste de um sistema de comunicação instantânea, via transmissões rádio, que informa para outros navios, autoridades marítimas e portuárias, dados de carga, informações atualizadas de navegação, e características físicas dos navios.

Segundo o relatório anual do transporte marítimo mundial da UNCTAD (2017), em 2013 pesquisadores da Universidade do Texas demonstraram que poderiam tomar controle e redirecionar o rumo de um navio através de um sinal falso de posicionamento GPS que camuflaria a posição real, enganando o sistema de bordo.

Foi observado no experimento que nem o sistema AIS, nem o sinal GPS para uso civil era criptografado ou autenticado, e que os sistemas sensíveis de bordo poderiam se tornar alvos fáceis de ataques cibernético. Além do mais, as falhas de segurança identificadas não exigiram equipamentos caros.

Um sistema obrigatório a bordo dos navios envolvidos no tráfego internacional e que poderia ser alvo fácil de ataques cibernéticos é o sistema de cartas náuticas eletrônicas. (SOLAS, 2009).

Esse sistema é constituído por computadores interligados ao sinal de posicionamento GPS, dados do AIS, e outras informações sensíveis à operação do navio. Com um display que integra e apresenta eletronicamente o conjunto de informações de maneira padronizada, foi desenvolvido para substituir os sistemas centenários de cartas náuticas de papéis.

De acordo com o NCC Group (2014), apesar de fornecerem informações valiosas para a navegação, as cartas eletrônicas são vulneráveis aos ataques cibernéticos e o seu comprometimento pode acarretar a perda de vidas humanas, poluição ambiental e perdas financeiras.

Boa parte do sistema que compõe a logística do transporte marítimo apresenta falhas de segurança cibernética que podem ter implicações graves para a economia dos países. O porto de Houston foi vítima em 2001 de um ataque cibernético que indisponibilizou dados das redes de computadores do porto, incluindo marés, profundidades e previsões meteorológicas, que eram usadas por práticos locais para conduzir as embarcações para os berços de atracação. (THE REGISTER, 2003)

Companhias marítimas podem ter seus dados sequestrados a partir dos sistemas computacionais ligados à internet, impossibilitando o agendamento de fretes e operações portuárias.

Conforme notícia veiculada pela agência de notícias Reuters[10] em junho, a questão da vulnerabilidade a ataques cibernéticos veio à tona quando "hackers" invadiram, através da internet, o sistema da maior empresa transportadora de contêineres do mundo, a A.P Moller Maersk, tirando do ar o sistema de computadores da empresa, causando a interrupção do agendamento de fretes e paralisando as operações de vários terminais portuários de propriedade da empresa ao redor do mundo, a APM terminais.

O ataque aos sistemas da companhia refletiu em uma preocupação mundial acerca da vulnerabilidade do setor. Especialmente porque a A.P Moller Maersk controla 76 portos em todo mundo e responde por cerca de 18 por cento de todo comércio de contêineres a nível internacional[11].

Esse evento causado pelo vírus "Petya" teve reflexos no terminal portuário de Itajaí e causou atrasos e paralisações nas operações dos navios[12]. Esse fato demonstra a inexistência de fronteiras definidas no espaço cibernético. Um ataque a um sistema computacional de uma empresa de transporte marítimo sediada em outro continente, pode ter desdobramentos relevantes nas rotinas das infraestruturas críticas nacionais.

Esses eventos ocorridos no espaço cibernético, assim como o desenvolvimento dos navios autônomos, e a integração atual de todo sistema portuário, evidenciam a necessidade, conforme previsto na *Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 (BRASIL, 2015),* do estabelecimento em curto prazo de uma política nacional de segurança cibernética, que institucionalize a esfera cibernética como prioritária para a ação pública federal.

---

[10] Publicado pela REUTERS, disponível em: https://www.reuters.com/article/us-cyber-attack-maersk/cyber-attack-hits-shipper-maersk-causes-cargo-delays-idUSKBN19J0QB. Acesso em: 13/10/2017. Acesso em 12/12/2017

[11] Publicado pela REUTERS, disponível em: https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN19K32T-OBRBS 12/12/2017

[12] Publicado pelo site de notícias g1.com. Disponível em https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/ciberataque-mundial-afeta-operacao-no-porto-de-itajai.ghtml. Acesso em: 16/12/2017

Além do mais, a Estratégia de SIC e SegCiber (BRASIL, 2015) também delimita como objetivo estratégico o incremento do investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação na área de segurança da informação e comunicações, assim como segurança cibernética.

O desenvolvimento da governança sistêmica e institucional sobre SIC e SegCiber são importantes porque estruturam o setor de informações e dados no País, e permite que a sociedade civil consiga usufruir de um cyber espaço sempre disponível e democrático.

O advento dos navios autônomos demandará uma estruturação adequada dos terminais portuários, como infraestruturas críticas de transporte, e um desenvolvimento das infraestruturas críticas de informação. Esse objetivo poderá ser alcançado com um aumento da parceria público-privada na esfera das tecnologias da informação, uma vez que as características do cyber espaço são justamente a conectividade, a inexistência de fronteiras definidas, e a falta de marco regulatório específico claro.

Inovações Disruptivas e a Esttratégia Nacional de CT&I

Clayton M. Christensen[13] ao estudar, historicamente, o motivo que levava firmas competentes e sólidas a falharem em seus negócios, sendo alijadas do mercado, Christensen observou que as empresas líderes de mercado também eram protagonistas no desenvolvimento e gerenciamento das "*sustaining technologies" (*mudanças tecnológicas que mantiveram, ou melhoraram a taxa de crescimento da produtividade dos produtos), no entanto, falharam ao identificar e gerenciar as "*disruptives technologies"* (tecnologias que interrompem ou redefinem as trajetórias de performance dos produtos).

Segundo Christensen, Anthony e Roth (2004), de forma simplificada, as inovações sustentadoras apenas atendem a melhoramentos de produtos e serviços em aspectos já valorizados pelos consumidores, como por exemplo, computadores que processam mais rápido, baterias de celular que duram mais tempo e aviões que voam mais longe, ou seja, que possuem maior autonomia. Inovações disruptivas possuem a característica de transformar ou criar novos mercados, podendo ser do tipo "low-end" ou "new markets".

---

[13] Professor de administração de negócios na Harvard Business School. Um dos autores mais premiados sobre administração na academia americana. Primeiro livro de grande sucesso foi "The Innovator's Dilemma" em 1997. Bibliografia disponível em: http://www.claytonchristensen.com/biography/. Acesso em 16/12/2017

Tecnologias disruptivas "low-end" são aquelas que oferecem produtos ou serviços relativamente mais simples, baratos e inovadores, transformando o consumo do mercado vigente. As disrupções do tipo "new-market" introduzem novos consumidores no mercado, ou criam novos modelos de consumo, como por exemplo os computadores pessoais da Apple, as copiadoras da Xerox, o telefone de Bell, entre outros. (Christensen; Anthony; Roth, 2004).

As tecnologias disruptivas ou transformam, ou fazem surgir mercados emergentes e segmentos de mercados alternativos, que não interessam, a princípio, aos consumidores e, consequentemente, às empresas líderes do mercado.

Com o aumento da performance de novos produtos, e com o barateamento da tecnologia envolvida, os mercados emergentes se consolidam e atraem a atenção dos consumidores, uma vez que o gráfico do aumento de performance da nova tecnologia progride muito mais rapidamente do que a demanda por performance do mercado atual.

Há um ponto de interseção desses gráficos, onde as tecnologias disruptivas passam a suprir a demanda dos consumidores do mercado estabelecido, impulsionando o crescimento das empresas possuidoras dessas tecnologias, segregando assim, as não possuidoras. (Christensen, 1997).

Uma série de inovações são exemplificadas como disruptivas, para seus respectivos períodos, tais quais: o advento da telefonia móvel, dos dispositivos eletrônicos manuais portáteis, educação à distância baseada na internet, livros digitais, aeronaves não-tripuladas, angioplastia e máquinas de ultrassom portáteis. (Christensen, 1997, p. xxv). Além dessas, o autor ainda menciona o caso dos carros elétricos como possível tecnologia disruptiva.

Tipicamente, as tecnologias disruptivas permitem novos "players" entrarem no mercado, dominado por poderosos operadores enraizados, possibilitando a esses novos "players", oferecer novos produtos e serviços, através de novas formas e meios. Esses produtos e serviços geralmente passam a ser fornecidos de uma maneira mais rápida, barata e conveniente. Em muitos casos, a tecnologia disruptiva é bem melhor em vários aspectos, mudando categoricamente a forma convencional de se fazer as coisas. (Sioshansi e Weinberg, 2014).

O surgimento dos navios autônomos apresenta as características inerentes às tecnologias disruptivas. As embarcações não tripuladas, inicialmente, não apresentam um mercado específico para sua utilização. No entanto, são inovações tecnológicas com potencial de

modificações profundas nos negócios envolvendo o tráfego marítimo tradicional, atividades offshore, de pesquisas oceanográficas, reboques portuários entre outros.

A performance dos sensores de posicionamento atuais, dos sistemas autônomos de processamento decisório, e de comunicação por satélite, assim como os custos iniciais de construção e adaptação, não correspondem às demandas atuais dos grandes armadores, mas podem vir a preencher as necessidades das empresas de navegação, assim que o custo da tecnologia se torne viável com o tempo, e o gráfico de performance dos navios autônomos intercepte o gráfico de performance exigido pelos armadores.

Baseando-se pelos resultados finais do projeto MUNIN, que prevê a viabilidade operacional e econômica de tais embarcações, pelas movimentações da IMO e das sociedades classificadoras, no intuito de estabelecerem uma estrutura regulatória inicial, pela união entre os centros de pesquisa, estaleiros e empresas de tecnologia, como exemplifica a criação da *Aliança para o desenvolvimento de navios cargueiros não-tripulados*[14], percebe-se que o ambiente está maduro e propício para o desenvolvimento rápido da tecnologia para os navios autônomos.

Em algumas regiões os testes com navios autônomos de fato já começaram. No dia 28 de setembro de 2017, um modelo reduzido do primeiro navio autônomo de contêiner do mundo iniciou seus testes em Trondheim, Noruega.

O modelo reduzido chamado "Yara Birkeland" iniciou uma série de experimentos e manobras no tanque de provas SINTEF na Noruega[15]. Esse projeto, capitaneado pela empresa multinacional de fertilizantes Yara e desenvolvido tecnologicamente pela Kongsberg Maritime, pretende ser o primeiro navio de contêiner do mundo a operar de maneira remota ou autônoma. O projeto desenvolve em conjunto um sistema de propulsão alimentado por baterias, que

---

[14] Aliança criada em junho de 2017, engloba 9 membros, entre empresas de tecnologia, liderada pela HNA Technology group Co, estaleiros, sociedades classificadoras e fornecedoras de equipamentos marítimos como Rolls-Royce e Wartsila. Notícia disponível em:< https://ww2.eagle.org/en/news/press-room/2017/ABS-Joins-Industry-Partners-to-Advance-Autonomous-Shipping.html>. Acesso em: 03/08/2017

[15] Matéria publicada na internet, disponível em: http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-4497576/First-autonomous-container-ship-launch-2018.html. Acesso em: 16/12/2017

representa uma operação mais limpa e sustentável para a indústria marítima. O navio real deve iniciar as operações em 2018, com previsão de operação totalmente autônoma em 2020.

O que é necessário observar nesse caso é a atitude do governo norueguês que identifica e contribui para o desenvolvimento da pesquisa e inovação no setor marítimo. Os navios autônomos entraram na agenda das autoridades norueguesas que incentivam através de vários instrumentos, inclusive com subvenção econômica o setor tecnológico marítimo.

No caso do projeto do navio "Yara Birkeland", um empreendimento do governo norueguês denominado ENOVA, responsável pelo fomento da produção e consumo de energia ambientalmente sustentável contribuiu com 133 milhões de Coroas norueguesas (NOK) para a execução dos estudos [16].

No caso norueguês o apoio governamental foi além, e reservou um espaço ao largo da cidade de Trondheim para testes dedicados, exclusivamente, às tecnologias de automação para os navios autônomos. Esse fato dá continuidade ao estabelecido em março no Plano Nacional de Transporte da Noruega[17].

A autoridade marítima Dinamarquesa solicitou à Universidade Técnica da Dinamarca um estudo sobre o potencial da utilização de navios autônomos. Um relatório foi produzido por Blanke, Henriques e Bang (2017), que evidencia a preocupação do governo dinamarquês em posicionar o país na dianteira dessa fronteira tecnológica, a fim de proteger os interesses do que eles chamam de "Dinamarca Azul", e manter a competitividade da indústria dinamarquesa, assim como em outras áreas tecnológicas.

O caminho traçado pelos governos europeus indica a importância da pesquisa científica, tecnológica e da inovação, não só para o setor de transporte marítimo como também para o desenvolvimento da economia como um todo.

Pelos exemplos citados, pode-se depreender que os esforços em manter os países na linha de frente do desenvolvimento tecnológico e da inovação garantem um melhor posicionamento competitivo das indústrias nacionais. Com o setor marítimo não é diferente.

---

[16] Matéria publicada na internet, disponível em: https://www.marineinsight.com/shipping-news/model-testing-commences-worlds-first-autonomous-container-vessel/. Acesso em: 16/12/2017

[17] Matéria publicada na internet, disponível em: https://www.marinelink.com/news/autonomous-shipping416372. Acesso em: 16/12/2017

Os esforços dos países escandinavos em liderar as pesquisas com navios autônomos através de incentivos econômicos, e apoiando-se em parcerias com o setor privado, demonstram um possível caminho a ser trilhado no campo tecnológico marítimo brasileiro.

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022, reconhece a necessidade de "emparelhamento" da área de CT&I com as nações desenvolvidas. Nesse contexto, identifica que a inovação é um dos caminhos para se elevar a produtividade e a competitividade nacional em um cenário de rápida abertura dos mercados.

A estratégia nacional de CT&I também identifica os principais desafios na área. Um deles é a promoção do desenvolvimento sustentável. O texto menciona que o Brasil, como signatário da ONU, adotou a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015 (Agenda 2030). Isso significa dizer que o País deve promover iniciativas que favoreçam o desenvolvimento limpo.

Analisando-se o desenvolvimento recente dos navios autônomos sob o prisma da estratégia nacional de CT&I, observa-se que as exigências requeridas para o seu desenvolvimento tecnológico são previstas na legislação brasileira. Isto é, o País pode oferecer legalmente um ambiente propício para o desenvolvimento desse tipo de embarcação.

O Brasil possui um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) capaz de absorver as demandas de desenvolvimentos de sistemas de navegação autônomos, desenvolvimento de sensores de posicionamento, e tecnologias de comunicação. Além disso, também constitui o Sistema Nacional de CT&I, conforme a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 (BRASIL, 2016):

> [...] uma infraestrutura de pesquisa diversificada composta, principalmente, por grandes instalações, centros e redes integradas de P&D; laboratórios; observatórios; plantas e usinas-piloto; estações e redes de monitoramento; infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação.

Além da infraestrutura de pesquisa existente, o Brasil também possui os instrumentos de financiamento e a disponibilidade de recursos humanos na área das engenharias, das ciências computacionais e de rede.

O decreto 9.283, de 07 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018), que regulamentou as leis 10.973 de dezembro 2004 e 13.243 de janeiro de 2016, prevê, no seu capítulo II, o estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação. O decreto estabelece que a Administração Pública brasileira deve estimular o estabelecimento de alianças estratégicas e projetos de cooperação entre empresas, ICT e entidades privadas, visando a criação de produtos, processos e serviços inovadores, além da difusão tecnológica.

O novo marco legal estabelecido pelo decreto 9.283/18, (BRASIL, 2018), apoia a criação de ambientes promotores da inovação, inclusive por meio de subvenção econômica, com vistas ao desenvolvimento tecnológico, aumento da competitividade e interação entre empresas e instituições científicas e tecnológicas.

Dessa forma, o Brasil tem o potencial de se tornar um "cluster" regional no desenvolvimento de navios autônomos e suas tecnologias fundamentais. Para que esse objetivo seja cumprido, o País necessita identificar e viabilizar parcerias estratégicas com nações que iniciaram os estudos sobre o assunto, e mobilizar o SNCTI para participar no desenvolvimento do setor marítimo brasileiro.

Considerações Finais

O mundo presencia um período de exponencial desenvolvimento tecnológico. A tecnologia da informação, os sistemas computacionais, e as redes de comunicações, permitem ao Homem contemporâneo visualizar aplicações tecnológicas e soluções de engenharia cada vez mais abrangentes e complexos.

A indústria marítima também visualizou a possibilidade de, através da tecnologia, superar os desafios do século XXI. A globalização imprime às companhias de navegação uma operação marítima cada vez mais enxuta com relação aos custos, ao mesmo tempo que demanda uma operação mais limpa, sustentável e segura dos navios.

É nesse contexto internacional que surge o conceito dos navios autônomos. Os estudos e testes até o momento indicam que sua operação significará um marco para a indústria do transporte marítimo mundial, uma vez que possibilitarão, respeitando-se as condições limitadas das pesquisas, uma navegação mais segura, uma redução significante dos custos operacionais e uma diminuição da queima de combustíveis danosos ao meio ambiente.

No entanto, um importante obstáculo precisa ser adequadamente endereçado – a segurança e defesa cibernética. O espaço cibernético e as atividades que abriga ainda carecem de entendimento especializado.

Em que se pese os esforços do Brasil em aumentar a consciência e a proteção de nossa sociedade da informação, o espaço cibernético ainda apresenta vulnerabilidades que podem afetar a operação segura dos navios autônomos, inclusive com implicações desastrosas para a vida humana, o meio ambiente, e o patrimônio público e privado.

O surgimento dos navios autônomos representa uma disruptura no mercado do transporte marítimo internacional. Sua concepção abrange tecnologias que estão sendo desenvolvidas por centros de pesquisas internacionais, empresas de tecnologias marítimas e, em alguns casos, apoiadas por governos europeus que incentivam o seu desenvolvimento devido suas potencialidades econômicas e de segurança.

O Brasil necessita identificar, como os europeus, a relevância que o setor marítimo pode ter como área estratégica. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e inovação representa um passo importante do governo brasileiro em colocar o Brasil no mesmo nível de CT&I que as nações desenvolvidas.

A estrutura do SNCTI e os instrumentos de financiamento podem auxiliar as empresas públicas e privadas a investirem no desenvolvimento tecnológico dos navios autônomos e no sistema portuário brasileiro.

O impulso nessa direção talvez fosse dado pela inclusão do setor marítimo portuário como tema estratégico da ENCTI, ou integrá-lo ao setor de Defesa neste documento. Isso ajudaria a institucionalizar a importância do segmento e facilitar a obtenção de financiamento para P&D.

O Brasil, apesar dos desafios que possui especialmente na área de tecnologia e inovação, tem a possibilidade de se destacar em um setor que tem a capacidade de agregar valor aos serviços. Por meio de um marco regulatório robusto, pode oferecer um ambiente fértil para a transformação de conhecimento novo em recursos financeiros para o desenvolvimento da Nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIMCO et al. **The Guidelines on Cyber Security on Board Ships**. [S.L], 2017

BERTRAM, Volker. **Unmanned surface vehicles-a survey**. Skibsteknisk Selskab, Copenhagen, Denmark, v. 1, p. 1-14, 2008.

BRASIL. Antaq. **Estatístico Aquaviário**. Brasília, 2017

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa Cibernética**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2a. Ed. Brasília: Ministério da defesa, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa Cibernética**. Brasília, 2012. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto 9.283 de 7 de fevereiro de 2018.** Brasília, 2018.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Instrução Normativa GSI/PR** Nr 1, de 13 de Junho de 2008. Brasília, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. **Livro verde: segurança cibernética no Brasil** / Gabinete de Segurança Institucional, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações; organização Claudia Canongia e Raphael Mandarino Junior. – Brasília. GSIPR/SE/DSIC, 2010. 63 p.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Estratégia de segurança da informação e comunicações e de segurança cibernética da administração pública federal 2015-2018**. Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria-Executiva, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. Brasília. Presidência da República, 2015.

BUEGER, C. What is Maritime Security? **The International Journal of Ocean Affairs**. [S.L.], dez. 2014. Marine Policy 53, p. 159-164.

BURMEISTER, Hans-Christoph et al. **Can unmanned ships improve navigational safety?.** In**:** Proceedings of the Transport Research Arena, TRA 2014, 14-17 April 2014, Paris**,** 2014

CORFIELD, S. J.; YOUNG, J. M. **Unmanned surface vehicles-game changing technology for naval operations**. IEE Control Engineering Series, v. 69, p. 311, 2006.

CHRISTENSEN, Clayton M.; ANTHONY, Scott D.; ROTH, Erik A. **Seeing what's next: Using the theories of innovation to predict industry change**. Harvard Business Press, 2004.

CHRISTENSON, Clayton. **The innovator's dilemma**. Harvard Business School Press, Cambridge, Mass, 1997.

EUROPEAN COMISSION. MUNIN. **Research in Maritime Autonomous Systems Project Results and Technology Potentials**. Hamburg, 2015

HOSANG, Alexandre. **Política Nacional de Segurança Cibernética: uma necessidade para o Brasil.** Escola Superior De Guerra, Rio De Janeiro, 2011.

IMO. **Guidelines on maritime cyber risk management**. MSC-FAL.1/Circ.3. London, 2017

IMO**. Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization**. Study by the secretariat. LEG/MISC.8. London, 2014

KATSIKAS, Sokratis K. **Cyber Security of the Autonomous Ship**. In: Proceedings of the 3rd ACM Workshop on Cyber-Physical System Security. ACM, 2017

KRETSCHMANN, Lutz; BURMEISTER, Hans-Christoph; JAHN, Carlos. **Analyzing the economic benefit of unmanned autonomous ships: An exploratory cost-comparison between an autonomous and a conventional bulk carrier**. Research in Transportation Business & Management, v. 25, p. 76-86, 2017.

MANDARINO JR, Raphael. **Segurança e defesa do espaço cibernético brasileiro**. Cubzac, 2010.

MANLEY, Justin E. **Unmanned surface vehicles, 15 years of development**. In: OCEANS 2008. IEEE, 2008. p. 1-4.

MARSH. **The risk of cyberattack to the maritime sector. 2014**. Disponível em:http://me.marsh.com/NewsInsights/ID/41615/The-Risk-of-Cyber-Attack-to-the-Maritime-Sector.aspx. Acesso em 16/12/2017

REILLY G. ; JORGENSEN J. **Classification Considerations for Cyber Safety and Security in the Smart Ship Era.** In: SMART SHIP TECHNOLOGY INTERNATIONAL CONFERENCE, 2016, London. **Papers...** London: The Royal Institution of Naval Architects, 2016. 136 p. p. 33-39.

SIOSHANSI, Fereidoon P.; WEINBERG, Carl. **Lessons from Other Industries Facing Disruptive Technology**. In: Distributed Generation and its Implications for the Utility Industry. 2014. p. 141-162.

UNCTAD. **Review of Maritime Transport**. Geneva, 2017

WAHLSTRÖM, Mikael et al. **Human factors challenges in unmanned ship operations–insights from other domains**. Procedia Manufacturing, v. 3, p. 1038-1045, 2015.

WRÓBEL, K.; MONTEWKA, J.; KUJALA, P. **Towards the assessment of potential impact of unmanned vessels on maritime transportation safety**. Reliability Engineering & System Safety, v. 165, p. 155-169, 2017.

A DIPLOMACIA (MILITAR) NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DIPLOMACY (MILITARY) IN INTERNATIONAL RELATIONS

Rodrigo de Almeida Paim[1]

Resumo: Nos dias atuais cresce de importância a consolidação das relações internacionais entre os Estados. O presente trabalho visa destacar a relevância da diplomacia militar no âmbito destas relações e se propõe a responder a seguinte questão problema: como o Exército Brasileiro contribui para fortalecer a relação entre os países amazônicos? Partindo do pensamento dos teóricos das relações internacionais, além dos documentos de Defesa do Estado Brasileiro, Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), e da Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI), o artigo busca enfatizar a diplomacia militar como um dos instrumentos capazes de atender as demandas do Brasil no campo das relações internacionais.

Palavras-chave: Diplomacia militar. Exército Brasileiro. Amazônia.

Abstract: The consolidation of international relations among states is growing in importance today. This paper aims to highlight the relevance of military diplomacy in the context of these relations and proposes to answer the following problem question: how does the Brazilian Army contribute to strengthen the relationship between the Amazonian countries? Based on the thinking of international relations theorists, in addition to the documents of Brazilian State Defense, National Defense Policy, National Defense Strategy and National Defense White Paper, and the Guideline for Brazilian Army in the International Area, the article seeks to emphasize military diplomacy as one of the instruments capable of meeting the demands of Brazil in the field of international relations.

Keywords: Military diplomacy. Brazilian Army. Amazon.

---

[1] Doutorando do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

1. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO PÓS-GUERRA FRIA

O pós-guerra fria caracteriza-se pela ordem multipolar, com a coexistência de potências tradicionais e emergentes, e traz consigo novas oportunidades e desafios às nações no plano da defesa.

O diálogo, a cooperação, a ênfase no multilateralismo e o respeito ao direito internacional são atributos importantes e desejáveis para a sustentação desse sistema em base multipolar.

> multipolaridade: representa a estrutura de poder que provavelmente caracterizará o ambiente estratégico nas próximas décadas. A estrutura multipolar expressa a coexistência de diversos polos de poder interagindo no sistema internacional, cada qual influenciando a ação do outro (BRASIL, 2016a, p. 29).

Nesse contexto, o Brasil prevê em sua política de defesa componentes essenciais para sua inserção no plano internacional.

> O Brasil privilegia a paz e defende o diálogo e as negociações para a solução das controvérsias entre os Estados. Os eventos que marcam a história do País atestam tal postura e fundamentam o seu posicionamento nas relações externas (BRASIL, 2016b, p. 4).

As ações internacionais do Ministério da Defesa se dão por meio das atuações em missões de paz, como no Haiti; de iniciativas em parceria com outros órgãos federais, em particular com o Ministério das Relações Exteriores (MRE); das cooperações internacionais; da participação em fóruns internacionais multilaterais; e de parcerias e acordos bilaterais.

A participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais, como no Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)[2], incrementa a possibilidade das políticas externa e de defesa do país se anteciparem às transformações do sistema internacional.

---

[2] Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Com relação as ações do MRE e do Ministério da Defesa, Celso Amorim[3], segundo Lima (2017, p. III), traz a seguinte reflexão:

> Como ministro das Relações Exteriores não me faltaram oportunidades de observar como a Diplomacia e a Defesa devem interagir. Em conferências e discursos que proferi como ministro da Defesa, vali-me com frequência do conceito de Grande Estratégia, com o qual procurava conjugar os objetivos da política externa com os da política de defesa (CELSO AMORIM, 2017).

No texto acima, observa-se que existe oportunidade de aproximação entre os ramos do executivo federal, na medida em que um pode complementar e cooperar com o outro, visando aprimorar as relações internacionais do Brasil.

Ainda, em um mundo cada vez mais multipolar, "a integração regional é prioridade para a diplomacia brasileira"[4], por se tratar de objetivo determinado pela Constituição Federal à política externa. Em seu artigo 4º, parágrafo único, estabelece que "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, 1988).

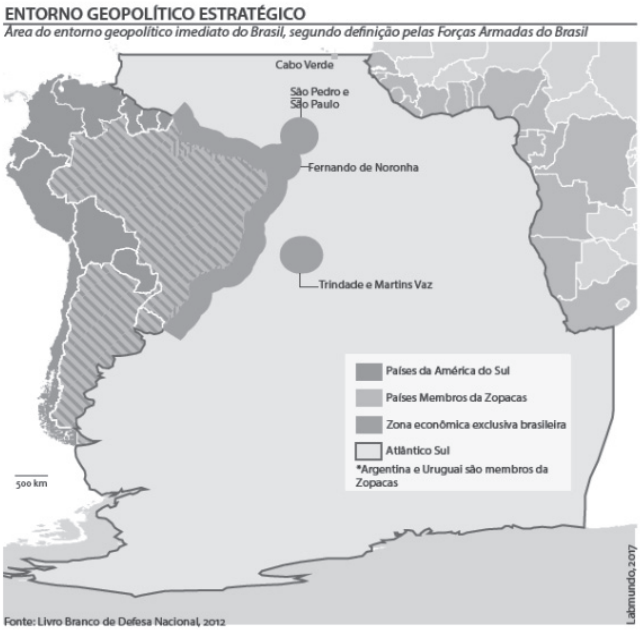
Sendo assim, "em termos geopolíticos, o Brasil dá prioridade a seu entorno imediato, definido como entorno estratégico, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul, costa ocidental da África e a Antártica", segundo o LBDN (BRASIL, 2016a, p. 14), figura 1.

Segundo o LBDN (BRASIL, 2016a, p. 175), "Os seguintes países integram a UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela".

[3] Celso Amorim, diplomata, chefiou o Ministério das Relações Exteriores (1993 - 1995 e 2003 - 2011) e o Ministério da Defesa (2011 - 2015).

[4] Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Figura 1 – Entorno estratégico



Fonte: LIMA, 2017, p. 52.

Celso Amorim afirma, conforme Lima:

> Foi pensando sobretudo na América do Sul que busquei juntar os conceitos de cooperação e dissuasão (ambos fundamentais na política de defesa), sublinhando que em nossa região imediata, a cooperação é a melhor dissuasão (CELSO AMORIM *apud* LIMA, 2017, p. III).

Ainda, a PND (BRASIL, 2016b, p. 8) destaca que, "em decorrência da globalização, os Estados têm-se desenvolvido e se tornado mais interdependentes, e associações político-econômicas de países se formam ou se fortalecem em busca de maior influência internacional".

> a crescente interdependência econômica mundial deverá favorecer soluções negociadas de controvérsias, de sorte que países serão instados a empregar, cada vez mais, os

> instrumentos diplomático e econômico, articulados no âmbito de organismos multilaterais, por intermédio dos quais serão levadas a termo negociações e sanções (BRASIL, 2016b, p. 9).

Desta forma, diante de um mundo pós-guerra fria complexo, o trabalho em tela visa destacar a relevância da diplomacia militar no âmbito das relações internacionais e se propõe a responder a seguinte questão problema: como o Exército Brasileiro contribui para fortalecer a relação entre os países amazônicos?

2. DIRETRIZ PARA AS ATIVIDADES DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA ÁREA INTERNACIONAL

Em 2016, o Exército Brasileiro definiu sua diretriz de atuação na área internacional, por meio da DAEBAI, a qual está baseada em preceitos constitucionais, em particular, no artigo 4º da Constituição Federal, que elenca 10 princípios.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;
VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X - concessão de asilo político. (BRASIL, 1988).

Desses, cabe destacar a importância da cooperação entre os povos, e, por conseguinte entre os Estados e suas instituições, as quais representam os governos no ambiente global, garantem a soberania entre as nações e são valorizadas pela PND.

> No campo diplomático, o Brasil, por sua tradição, valoriza e promove a convivência harmônica entre os países e defende um mundo cuja governança se baseie em valores, instituições e normas internacionais (BRASIL, 2016b, p. 7).

Além dos incisos acima, a DAEBAI, fundamenta-se em outros 4 aspectos:

> a) Unidade de Ação
> As ações desenvolvidas pelo EB na área internacional estarão em consonância com a Política Externa Brasileira (PEB) e com as diretrizes emanadas pelo MD, evidenciando a aplicação do princípio de Unidade de Ação Exterior do Estado.
> b) Respeito aos acordos
> As ações desenvolvidas pelo EB no âmbito bilateral ou multilateral se alinharão com os acordos e compromissos internacionais, ratificados pela Presidência da República e promulgados internamente.
> c) Integração e coordenação de esforços
> As atividades na área internacional desenvolvidas pelo EB são coordenadas pelo Estado-Maior do Exército (EME), em atendimento ao constante na presente Diretriz e coerentes com os objetivos e prioridades fixados pelo Comandante do Exército.
> d) Eficácia e aplicação judiciosa dos meios
> A fim de aperfeiçoar a utilização de recursos, a destinação dos meios é orientada para as atividades mais necessárias em função dos objetivos e das áreas geográficas de maior interesse, privilegiando a qualidade em detrimento da quantidade. (BRASIL, 2016c, p. 14).

Da mesma forma, ressalta-se a importância dada pelo Exército ao respeito aos acordos, os quais são criteriosamente observados nas relações internacionais.

A DAEBAI apresenta o conceito de diplomacia militar como instrumento que "visa promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com a finalidade de colaborar com a capacitação do pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial" (BRASIL, 2016c, p. 15).

Para o Exército, a diplomacia militar possui os seguintes propósitos:

> a) contribuir para manter a ordem global estável, mediante a participação em ajuda humanitária e operações de paz sob a égide dos organismos internacionais e regionais;
> b) apoiar e contribuir com os esforços dos exércitos dos países amigos para consolidarem suas estruturas;
> c) facilitar a consecução de um marco jurídico que regule o desenvolvimento, no âmbito da Defesa, das relações bilaterais e multilaterais;
> d) ampliar as oportunidades de fortalecimento da indústria nacional de produtos de defesa, para reduzir a dependência tecnológica e superar as restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis; e
> e) contribuir para a capacitação profissional dos integrantes da Força Terrestre. (BRASIL, 2016c, p. 15).

Sendo assim, no exercício da diplomacia militar o Exército tem firmado "entendimentos, termos aditivos, arranjos técnicos, programas de intercâmbio, convênios, instrumentos de parceria ou carta de intenções entre o EB e exércitos de nações amigas" (BRASIL, 2016c, p. 15).

Tais recursos utilizados pelo Exército são efetivados através da realização de "cursos, estágios, seminários e visitas, tanto de militares brasileiros no exterior quanto de autoridades e militares estrangeiros no Brasil, a fim de tratar de assuntos de interesse do EB" (BRASIL, 2016c, p. 16), dentre outros.

O termo diplomacia, segundo Bobbio (1998, p. 348), foi utilizado pela primeira vez "por Edmund Burke, em 1796", e é conceituada como "a condução das relações internacionais através de negociações".

E, de acordo com Aron (2002, p. 73), diplomacia é definida como a "arte de convencer sem usar a força", ao abordar que:

> Cada Estado se relaciona com os outros; enquanto os Estados permanecem em paz, precisam viver em conjunto. Em vez de recorrer à violência, procuram, então, convencer-se mutuamente. Quando entram em guerra, buscam impor-se uns aos outros (ARON, 2002, p. 73).

Nesse contexto, observa-se no *site* do MRE[5], as seguintes palavras ligadas a referida temática: diplomacia pública[6] e diplomacia econômica, comercial e financeira[7].

O termo diplomacia militar não é encontrado nos *sites* do MRE e do Ministério da Defesa. No entanto, este último apresenta o *link* para o campo das Relações Internacionais[8], no qual destaca que "as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis[9]".

> A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) (BRASIL, 2016a, p. 24).

Na concepção política de defesa da PND (BRASIL, 2016b, p.11), o Desenvolvimento, a Diplomacia e a Defesa, chamados "3Ds", são destacados como pilares, e devem ser explorados, visando garantir a Segurança e a Defesa nacional.

---

[5] Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>. Acesso em: 30 nov. 2017.

[6] Tradicionalmente, o conceito de "diplomacia pública" esteve associado à promoção da imagem de um país no exterior. No Brasil, a "diplomacia pública" é entendida não só nessa acepção tradicional, mas também no sentido de maior abertura do Ministério das Relações Exteriores e da política externa brasileira à sociedade civil, em um esforço de democratização e transparência das políticas públicas nacionais. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-publica>. Acesso em: 30 nov. 2017.

[7] Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-economica-e-comercial>. Acesso em: 30 nov. 2017.

[8] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais>. Acesso em: 30 nov. 2017.

[9] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/politica-externa-e-defesa>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Da mesma forma, a END (BRASIL, 2016b, p. 24) destaque que as ações diplomáticas possuem o mesmo objetivo das adotadas pela Defesa Nacional, ainda que sejam diferentes quanto à sua natureza.

Tal assertiva é reforçada pelo pensamento de Aron, ao relacionar os termos diplomacia e estratégia:

> A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política - a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do "interesse nacional". Se a estratégia - que, por definição, orienta as operações militares não tem uma função fora do teatro militar, os meios militares, por sua vez, são um dos instrumentos de que a diplomacia se utiliza (ARON, 2002, p. 73).

Assim como Aron enfatiza que tanto a diplomacia, quanto os militares estão comprometidos com o interesse nacional, Morgenthau expressa que:

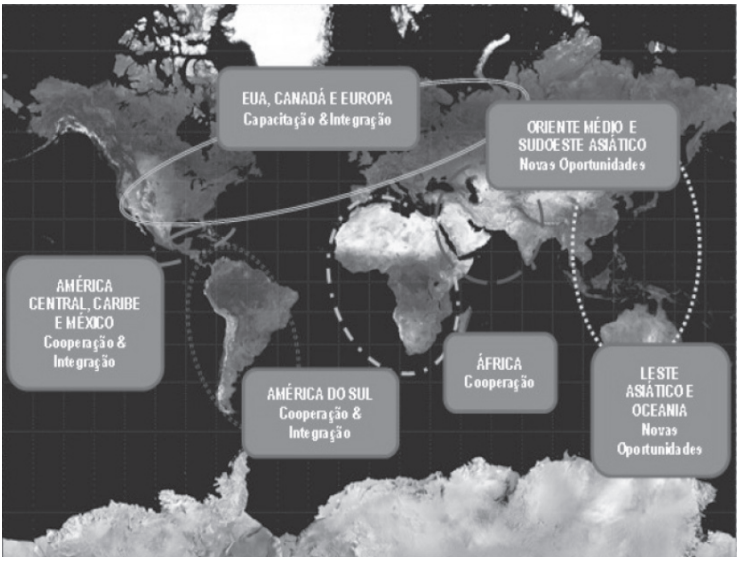
> As forças armadas são instrumentos de guerra; a política externa é um instrumento de paz. É bem verdade que são idênticos os objetivos supremos da conduta da guerra e do exercício da política externa: uns e outros servem ao interesse nacional (MORGENTHAU, 2003, p. 1016).

A DAEBAI, fruto do acompanhamento das conjunturas nacional e internacional, apresenta que:

> A diplomacia militar deve favorecer o conjunto de ações voltadas para a prevenção e neutralização de agressões que tornariam imperativo o uso da força militar pelo Brasil em condições que potencialmente escalariam a situação para uma crise mais grave. Assim, poderá incluir programas de cooperação específicos para um determinado país, definindo estratégias diferenciadas para a atuação de adidos militares e para o oferecimento de oportunidades de intercâmbio subsidiadas pelo Brasil (BRASIL, 2016c, p. 18).

Ainda, o Exército Brasileiro tem definido as áreas e focos de atuação para a condução das atividades internacionais, as quais compreenderão as áreas geográficas prioritárias, conforme a figura 2.

Figura 2 – Foco atual do esforço



Fonte: DAEBAI (BRASIL, 2016c, p. 15).

Desta, cabe destacar a América do Sul, prioritária nas relações internacionais, na qual o esforço do Exército, por meio de sua diplomacia militar, é de cooperação e integração.

> Nessa região, o Exército Brasileiro tem implementado ações de cooperação para desenvolver um ambiente de confiança mútua que contribua positivamente com a solução das questões de segurança, em particular, na faixa de fronteira (BRASIL, 2016c, p. 20).

E para essa região, o Exército Brasileiro estabeleceu as seguintes prioridades com seus respectivos objetivos (BRASIL, 2016c, p. 22): prioridade 1 – desenvolvimento de ações de integração; prioridade 2 – desenvolvimento de ações de cooperação e funcionamento de um efetivo sistema de Doutrina Militar Terrestre; e por último, em prioridade

3 – funcionamento de um efetivo sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação e promoção do desenvolvimento de competências.

Sendo assim, o Exército Brasileiro, alinhado com o Ministério da Defesa, por meio de sua diplomacia militar, realiza atividades buscando atender aos objetivos da DAEBAI, os quais estão alinhados com os Objetivos Nacionais de Defesa, constantes da PND (BRASIL, 2016b, p. 12 e 13).

3. A DIPLOMACIA MILITAR NA PAN-AMAZÔNIA

No âmbito da Pan-Amazônia cresce de importância a diplomacia militar, a fim de que os objetivos acima sejam atingidos.

O Estado Brasileiro em seus documentos de Defesa, PND, END e LBDN, aborda a temática Amazônia com prioridade, como por exemplo a Ação Estratégica de Defesa (AED) da END (BRASIL, 2016b, p. 38): "AED-39 Intensificar a contribuição do Setor de Defesa para a integração da região Amazônica".

A Pan-Amazônia, maior floresta tropical e bacia hidrográfica do mundo, segundo Penna Filho (2013, p. 94), conta com 7,8 milhões de quilômetros quadrados[10] distribuídos entre 9 países, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e Guiana Francesa, sendo este último, departamento ultramarino da França.

No Brasil, a região amazônica representa cerca de 58,8%, conforme dados da *RedAmazónica de Información Socioambiental Georreferenciada* (RAISG), tabela 1.

Tabela 1 - Extensão total da região amazônica brasileira.

País	Superfície total (km²)	Superfície amazônica (km²)	%Amazônia
Brasil	8.514.876	5.006.316	58,8

Fonte: RAISG (2009), *apud* PENNA FILHO (2013, p. 94), extrato.

Além disso, a Pan-Amazônia possui enormes riquezas não exploradas ou pouco exploradas, além de cerca de 25.000 km de vias navegáveis no Brasil, sem mensurar nos demais países da região.

[10] A área total da Pan-Amazônia varia de acordo com a fonte. Neste trabalho, optamos pelos dados da *RedAmazónica de Información Socioambiental Georreferenciada* (RAISG).

> A floresta detém o maior número de espécies vivas do planeta, a maior reserva de água doce, madeiras nobres, vastas jazidas minerais, muitas sequer mapeadas, e grande potencial para geração de energia hidrelétrica, dentre outros recursos. [...], todo o potencial genético contido em seu ecossistema e a imensurável riqueza traduzida na diversidade de sua população, [...]. (PENNA FILHO, 2013, p. 96).

Tais características naturais, caracterizam o potencial da Pan-Amazônia, e segundo Morgenthau, representam elementos de poder de suas respectivas nações, sendo os mesmos, alvos de cobiça pelas nações desenvolvidas que carecem de recursos naturais para satisfazerem suas necessidades.

> Outro fator relativamente estável que exerce uma influência importante sobre o poder de uma nação, confrontada com outras nações, é representado pelos recursos naturais (MORGENTHAU, 2003, p. 220).

Ainda, a importância da defesa da região da Amazônia é evidente no texto da PND:

> A enorme extensão territorial, a baixa densidade demográfica da Amazônia e as dificuldades de mobilidade, bem como seus recursos minerais, seu potencial hidroenergético e a valiosa biodiversidade que abriga, exigem a efetiva presença do Estado, com vistas ao desenvolvimento e à integração daquela região. (BRASIL, 2016b, p. 8).

Apesar das riquezas, a região possui inúmeros desafios, pois conforme Penna Filho (2013, p. 97), no campo extra regional, observa-se um comportamento de cobiça sobre a Amazônia que remonta ao século XIX e, que no final do século XX, torna-se mais efetivo e constante, ganhando força em torno de um discurso ambientalista, e, a partir de então, exercendo enorme pressão sobre o Brasil em particular.

Conforme o LBDN (BRASIL, 2016a, p. 16) "a cooperação do Brasil com os demais países que possuem território na Pan-Amazônia é essencial para a preservação dessas riquezas naturais", o que pode ser viabilizado através da aplicação do complexo regional de segurança pelas nações da região.

Segundo Fuccille; Rezende (2013, p. 78), "os complexos regionais de segurança são uma teoria desenvolvida dentro da chamada Escola de Copenhague, e que busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista".

Nesse contexto, conforme a PND, existem ameaças comuns na região fronteiriça, agravadas pelo vazio demográfico, presença do Estado deficitária, grande extensão, crimes ambientais, crimes transfronteiriços, dentre outros.

> As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes. (BRASIL, 2016b, p.8).

Conforme Ramires (2010, p. 37), "vale aqui destacar, pronunciamentos de autoridades mundiais direcionados para a região amazônica com o propósito de internacionalizá-la".

> Em 1850, o Comandante Matthew Maury, Chefe do Observatório Naval de Washington (EUA), defendia a livre navegação internacional no Rio Amazonas, considerando que o rio deveria ser incorporado ao status do Direito Marítimo. Em 1902, em Berlim (Alemanha), o Chanceler alemão – Barão Oswald Richtöfen – propunha que "seria conveniente que o Brasil não privasse o mundo das riquezas naturais da Amazônia". Em 1989, Al Gore, ex Vice-Presidente dos Estados Unidos da América (EUA) disse: "Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós. (RAMIRES, 2010, p. 37).

Além disso, Penna Filho (2013, p. 99) considera a ação de centenas de Organizações Não Governamentais que utilizam tanto a retórica ambiental, quanto a indigenista para promover interesses contrários aos nacionais dos países amazônicos agravam tal situação.

Cabe ressaltar que, visando a importância geoestratégica da região, os países Pan-Amazônicos, com exceção da Guiana Francesa, formularam o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978, que posteriormente tornou-se na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), 1998, como ferramenta de orientação do processo de cooperação regional, segundo explica Damasceno; Silva Júnior e França:

> Coerente com as dimensões continentais, particulares condições geopolíticas e uma extraordinária diversidade cultural e biológica, a Amazônia é um território compartilhado que apresenta preocupações e desafios comuns aos países membros nos campos político, econômico e social. A integração entre seus membros, com condições naturais e heranças históricas similares, significa a criação de um instrumento de barganha para negociar com outros Estados, enfrentar as pressões internacionais e definir a forma de inserção dos países amazônicos na Ordem Mundial. (DAMASCENO; SILVA JÚNIOR; FRANÇA, 2011, p. 1).

Fuccille; Rezende (2013, p. 83), ressalta o "papel hegemônico estabilizador do Brasil" ao expressar que "após o período de anexação territorial do final do século XIX e início do XX", o país

> "tornou-se essencialmente uma potência *status quo*, preferindo uma 'via diplomática' e com um interesse fortemente vestido da estabilidade regional" (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 314 *apud* FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 83).

Sendo assim, diante dos discursos de internacionalização e de securitização, mais intensos no último quartil do século XX, o então presidente do Brasil José Sarney, na reunião dos presidentes dos países da região Amazônica, em Manaus, no dia 6 de maio de 1989, expressou:

> Para nossos países, a Amazônia foi uma parte do suporte físico da nacionalidade. Custou sangue, custou luta, tenacidade, heroísmo de nossos antepassados. É uma característica singular de nossas geografias. A Amazônia constituiu objeto de fascinação universal. Seus mistérios, sua vastidão, suas dimensões míticas têm exaltado imaginações em todo o mundo. E, também, não podemos negar, cobiça. Desde o início da configuração política da América do Sul, a Amazônia foi alvo de ambição. A tese de sua internacionalização não é nova, nem vai desaparecer. Ela surge e ressurge e ganha contornos mais fortes ou mais fracos diante da nossa capacidade de reagir. Se vacilarmos, se não tivermos a determinação de manter a Amazônia conservada e soberana, ela será destruída como o foram todas as terras ocupadas pela ação e força dos Impérios. (JOSÉ SARNEY *apud* BRASIL, 2008, p. 82).

No mesmo viés, o Estado tem se utilizado da diplomacia militar, visando se opor ao discurso mundial de internacionalização da Pan-Amazônia e da retórica da securitização dos assuntos de segurança e de cuidados com a preservação do meio ambiente, garantindo assim a soberania nacional.

As unidades militares do Exército, conforme figura 3, localizadas na fronteira com os diversos países amazônicos, são importantes na medida em que, direta ou indiretamente, exercem a diplomacia militar junto aos exércitos das nações vizinhas, conforme a Estratégia de Defesa (ED-7) da END:

> ED-7 Emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa. Refere-se às atividades mantidas entre o Setor de Defesa brasileiro e os congêneres estrangeiros, visando ao fortalecimento da confiança, ao estreitamento dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação (BRASIL, 2016b, p. 36).

Figura 3 – Organizações Militares na Amazônia

Fonte: FRANCHI, 2013, *apud*, LIMA, 2017, p. 63.

Assim, o Exército Brasileiro tem desenvolvido diversas atividades com os países amazônicos de acordo com a END:

> ED-11 Promoção da integração regional. AED-45 Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL.
>
> ED-12 Promoção da cooperação internacional. AED- 48 Intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países. (BRASIL, 2016b, p. 39).

Ainda, segundo o LBDN (BRASIL, 2016a, p. 99), "o Exército vem orientando o esforço das relações internacionais no campo da Defesa nos níveis de capacitação, cooperação e integração, de acordo com os interesses do Brasil em cada área temática de defesa".

Na tabela 2, observa-se o intercâmbio na esfera da educação entre os países amazônicos com destaque para os estrangeiros no Brasil, bem como os nacionais em outros países, os quais estreitam os laços de amizade, favorecendo as relações internacionais.

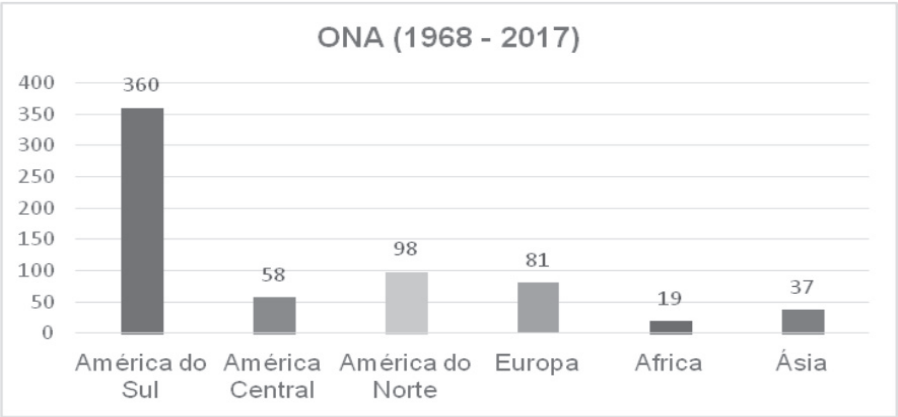
Tabela 2 – Área de ensino militar em 2015

Militares estrangeiros no Brasil (oriundos de países amazônicos)			
Países	*Militares*	*Países*	*Militares*
Bolívia	17	Peru	27
Equador	22	Suriname	8
Guiana	10	Venezuela	16
Total: 100 militares			
Militares brasileiros no exterior (em países amazônicos)			
Países	*Militares*	*Países*	*Militares*
Bolívia	7	Peru	7
Colômbia	7	Venezuela	9
Equador	2	-	-
Total: 32 militares			

Fonte: Dados extraídos do LBDN (BRASIL, 2016a, p. 99). Elaborado pelo autor.

Nesse mesmo sentido, a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), responsável por formar os oficiais de Estado-Maior do Exército Brasileiro, alinhada com a DAEBAI, contribui com a inserção do País no concerto das nações, uma vez que já formou 653[11] Oficiais de Nações Amigas (ONA) de 33 países, no período de 1968 a 2017, conforme gráfico 1, o que destaca o alcance da diplomacia militar em prol dos interesses nacionais.

Gráfico 1 – ONA formados na ECEME

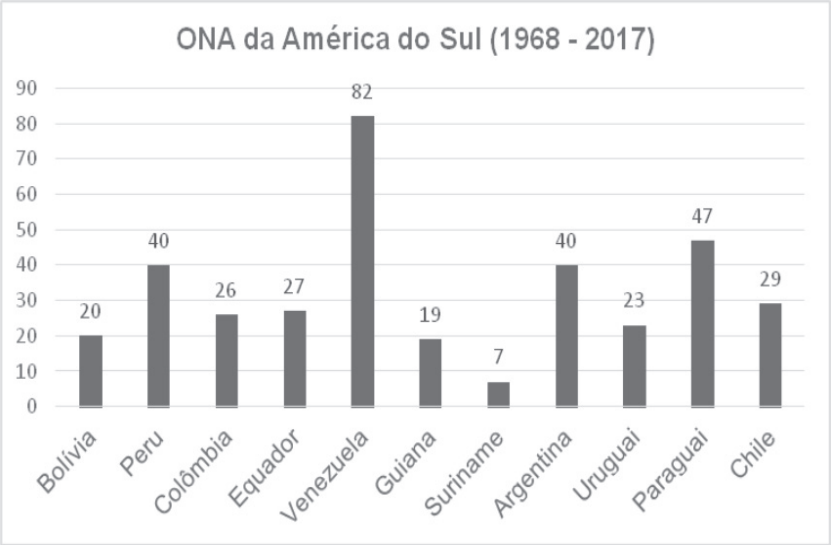


Fonte: Placas de Homenagem à ECEME pelos formandos do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (CCEM). Elaborado pelo autor.

[11] Dado obtido a partir das Placas de Homenagem à ECEME pelos formandos do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (CCEM). Levantamento realizado pelo autor.

No gráfico 2, observa-se a distribuição dos 360 ONA da América do Sul, em particular, realizando o CCEM.

Gráfico 2 – ONA da América do Sul formados na ECEME



Fonte: Placas de Homenagem à ECEME pelos formandos do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (CCEM). Elaborado pelo autor.

Sendo assim, cabe ressaltar que a maioria dos ONA formados na ECEME são da América do Sul, dos quais 221 da Pan-Amazônia, com destaque para os 82 oficiais da Venezuela. Tais números confirmam a influência da diplomacia militar na região amazônica.

Da mesma maneira, a diplomacia militar é exercida no nível tático, através da realização de cursos no Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS), organização militar do Exército localizada em Manaus e responsável pela especialização de militares em operações na selva, conforme a tabela 3.

Tabela 3 – Alunos da Pan-Amazônia no CIGS

Participação de militares de países amazônicos em estágios no CIGS (1967-2010)	
França	84
Equador	54
Guiana	37
Suriname	30
Venezuela	24
Peru	17
Colômbia	7
Bolívia	4
Total	**257**

Fonte: Almanaque do CIGS.

Fonte: ALCIOY; MORAES, 2011, p. 201.

A referida tabela destaca que o CIGS é referência no âmbito da região amazônica, na medida em que o mesmo formou 257 militares de nações amigas, caracterizando o emprego da diplomacia militar definida pela DAEBAI e favorecendo a cooperação regional.

Desta forma, a Pan-Amazônia, região de imensuráveis riquezas e cobiçada internacionalmente, tem sido preservada por meio da diplomacia militar, que cumpre papel relevante ao propiciar a cooperação no cenário regional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Exército Brasileiro contribui para fortalecer a relação entre os países amazônicos através do exercício da diplomacia militar, a qual promove intercâmbios e cooperações, propiciando relações de confiança mútua, capacitação de recursos humanos, segurança, desenvolvimento, estabilidade regional e paz mundial.

A DAEBAI baliza as ações e os planejamentos do Exército nos processos que buscam a eficácia das atividades direcionadas à área internacional. Desta forma, a instituição tem o interesse em ampliar sua projeção no cenário internacional, aumentando, quantitativa e ou qualitativamente, sua participação no ambiente global, além de otimizar seus meios disponíveis.

Os documentos de defesa propiciam a aproximação dos Ministério da Defesa e das Relações Exteriores, uma vez que, nestes, as ações diplomáticas são privilegiadas. Sendo assim, a ação conjunta destes favorece a manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo.

A diplomacia militar na Pan-Amazônia tem sido instrumento eficaz nas relações internacionais, diante dos discursos de internacionalização da região, bem como da intenção de securitização da temática meio ambiente, pelas nações mais desenvolvidas, além de criar condições favoráveis para a integração regional.

Os exemplos trazidos a reflexão no presente artigo enfatizam a diplomacia militar como um dos instrumentos capazes de incrementar as demandas do Brasil no campo das relações internacionais. E, em particular, ressaltam o trabalho de integração e de cooperação que é fomentado pelo ensino bélico das escolas da região.

Por fim, conclui-se que a diplomacia militar tem contribuído com a Segurança e a Defesa, uma vez que tem preservado e fortalecido a soberania da Pan-Amazônia.

REFERÊNCIAS

ALCIOY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (organizadores). **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. 217 p. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12915>. Acesso em 27 nov. 2017.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, 936 p.

BRASIL. Exército Brasileiro. Portaria nº 184-EME, de 2 de março de 2016. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional – DAEBAI (EB10-D-01.006) e dá outras providências. 2016c. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 9/2016, p. 11-23, 4 de março de 2016. Disponível em: <www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1422&act=bre>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016a. Versão sob apreciação do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>. Acesso em 30 nov. 2017.

_____. **Política Nacional de Defesa**, **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2016b. Versão sob apreciação do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em 18 nov. 2017.

_____. Presidente (1985-1990: José Sarney). **Discursos selecionados do Presidente José Sarney**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 96p.

BOBBIO, Norberto. 1909-**Dicionário de política** *I* Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

DAMASCENO, João P. T., SILVA JÚNIOR, Lauis de O., FRANÇA, Matheus G., **Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Tratado de Cooperação Amazônica.** 2011. Disponível em: <https://nupeat.iesa.ufg.br/up/52/o/11__Integra____o_regional_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em 20 nov. 2017.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo de Segurança Regional da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, 2013, p. 77-104.

LIMA, Maria Regina Soares de, [et al.]. **Atlas da política brasileira de defesa**. Prefácio de Celso Amorim. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017. Libro digital, PDF.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política Entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Ed. UnB. 2003.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos. **Rev. Bras. Polít. Int.** 56 (2): 94-111 [2013]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a06.pdf>. Acesso em 21 nov. 2017.

RAMIRES, Edson Henrique. Amazônia Legal, Como Mantê-la Brasileira: proposta para Preservar a Soberania na Região. **Revista da Escola Superior de Guerra**. v. 25, n. 51 (jan/jun) 2010, p. 24 – 48. Rio de Janeiro: ESG, 2010. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Revista_e_Cadernos/Revistas/revista_51.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017.

DESENVOLVIMENTO CHINÊS E SEGURANÇA ENERGÉTICA

Tatiana Molina[1]

Resumo - Da Revolução Cultural aos dias atuais, a China passou por uma grande transformação política, econômica e mesmo ideológica. A luta de Mao Tse-Tung por uma ordem fundada na ideologia, e contra o revisionismo, passando pela Campanha das Cem Flores[2] (1956) e o Grande Salto Adiante[3] (1958), gerou contradições e confrontações internas. O grande líder sustentou, reformou e manteve a população chinesa, basicamente rural, em uma perseverante ideologia maoísta ao mesmo tempo em que grande parte dessa população passava por privações e beirava a miséria. Com o retorno de Deng Xiaoping à política chinesa como secretário-geral do Partido Comunista Chinês (PCC)[4], o país como o conhecemos hoje foi erguido de um contexto de caos social, político e econômico para uma abertura econômica lenta e cautelosa. Surgia uma nova ideologia baseada nas *Quatro Modernizações*, pronunciada primeiramente por Zhou Enlai (1963), que previa reformas e avanços na agricultura, na indústria, em ciência e tecnologia e nas Forças Armadas (MARTI, 2007). A "nova" China seria então altamente dependente de fontes não renováveis e renováveis de energia, fundamentais para seu contínuo desenvolvimento.

Palavras-chave: China; Desenvolvimento econômico; Segurança Energética

---

[1] Doutora em Ciência Politica, Mestre em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa, Especialista em Relações Internacionais, Jornalista. Membro do Grupo de Pesquisa Defesa, C&T e Política Internacional (Laboratório *Defesa&Política[s]* do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

[2] A Campanha das Cem Flores convidou intelectuais chineses ao debate público sobre o regime e sua forma de atuação, mas depois se voltou contra estes. Muitos foram perseguidos e presos.

[3] Delineada para levar o país à industrialização gerou grande fome, a mais disseminada da história moderna, e ruptura no Partido Comunista.

[4] 1978.

I. INTRODUÇÃO

Com base nas reformas efetuadas por Deng Xiaoping, a China, em 2049, centenário da República Popular da China (RPC), está sendo planejada para ser uma nação rica, poderosa e comprometida com a social-democracia. Quando esse processo estiver terminado, a demanda por fontes energéticas renováveis e não renováveis deverá desacelerar (*ibidem*). De acordo com o planejamento chinês, em 2050, a renda por habitante deve alcançar quatro mil dólares e o país será o centro de um bloco comercial do Leste Asiático, nos moldes da Comunidade Europeia (CE) ou do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Até lá, a China deverá abranger 70% da população mundial, produzir mais de 50% dos bens globais, consumir 40% da produção total e responder por 70% do comércio internacional.

Para entender o processo de reforma que imperou e ainda acontece na China é importante ter ciência de que o que orienta as políticas internas e externas chinesas é o crescimento econômico (MARTI, 2007). E foi com base nesse crescimento que Deng Xiaoping orquestrou o planejamento das reformas e orientou membros do partido a deixar sucessores que dessem continuidade a seu legado. Em 1989[5], após o massacre da Praça Celestial, em Tiananmen, Deng Xiaoping renunciou a seu cargo oficial, mas continuou a trabalhar nos bastidores da política chinesa. Ele reconhecia que a China estava atrasada tecnologicamente em relação aos outros países e, em comentários sem precedentes, falava abertamente sobre a questão com líderes mundiais e comitivas que visitavam o país. Para Deng, o que estava em jogo era a segurança chinesa em todos seus aspectos e formas e, mesmo ele, o grande líder político e ideológico, não foi fácil operacionalizar mudanças rumo ao desenvolvimento e à renovação que o país exigia. Principalmente depois de uma articulação malsucedida, em novembro de 1989, onde Deng praticamente abriu mão de seu cargo oficial (MARTI, 2007), tanto no governo quanto no partido, articular os militares chineses, os anciãos e os demais membros do PCC com cargos políticos foi uma árdua tarefa. O propósito maior era unir todos os grupos no compromisso de transformar a China em uma nação rica e em um poderoso estado socialista no século XXI (*ibidem)*.

[5] Deng Xiaoping renunciou após o episódio do massacre da Praça da Paz Celestial, Tiananmen por pressões internacionais (MARTI, 2007).

As reformas delineadas por Deng Xiaoping, em uma China basicamente rural, deveriam ser realizadas fosse a que custo e o líder chinês soube alinhavar politicamente de maneira a conservar os que o apoiavam, arregimentar novos aliados e virar o jogo a seu favor contra os que rechaçavam suas ideias de "socialismo com características chinesas" (*ibidem*). Em sua famosa frase, "Não importa se o gato é branco ou preto, contanto que ele pegue o rato", a ideia era a de que a China se desenvolvesse mesmo que para isso fosse preciso se desvencilhar das ideologias políticas difundidas e defendidas de se isolar do Ocidente. Seja qual fosse o nome dado – desde que não fosse nem capitalismo ou liberalismo –, o "tipo" de socialismo seria aquele que atingisse os objetivos da nova China: desenvolvida, com força para competir por financiamento internacional, com uma classe trabalhadora com acesso aos principais produtos de consumo, um exército forte e acesso à pesquisa e à tecnologia. Ou seja, crescimento em todas as suas dimensões.

O planejamento estratégico teve data para começar, 1978, quando Deng retornou à vida política no 3º Pleno do XI Congresso reassumindo o poder; e data para fazer da China uma Nação rica e poderosa, 2049, centenário da República Popular da China. As reformas de Deng puseram a economia acima da ideologia, substituíram a economia marxista por mecanismos capitalistas de mercado, trocaram ideólogos por tecnocratas e, ao fazê-lo, abriram a China ao mundo (*ibidem*). As mudanças delineadas por ele, pautadas na reforma e na abertura ao exterior, foram basicamente:

i. mudança na utilização da terra com a possibilidade da comercialização do excedente agrícola;

ii. forte programa de promoção da exportação e proteção do mercado interno;

iii. formação de grandes empresas estatais;

iv. reforma das empresas estatais com redefinição da relação entre planejamento e o mercado;

v. incitamento das empresas coletivas (empresas de vilas etc);

vi. mudança gradual de um sistema de preços controlados para um sistema misto de preços regulados, controlados e de mercado (MEDEIROS, 1999).

Com tecnologia norte-americana, a China pôde adotar modelos e tecnologias ocidentais, principalmente nas Zonas Especiais Econômicas – ZEE[6] (criadas na metade da década de 1970) e nas cidades costeiras com autonomia econômica para importação e exportação, cerne das mudanças ocorridas na China e primeiro passo para se testar a eficácia das reformas econômicas. As ZEEs, aprovadas pelo Congresso Nacional do Povo em 1980, possuíam um sistema de gerenciamento econômico particular, dependente inicialmente do capital estrangeiro, caracterizadas por empreendimentos conjuntos (*joint ventures*) e firmas administradas por empresários estrangeiros como únicos proprietários. Tudo dentro de uma estrutura econômica socialista (MARTI, 2007).

ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS (ZEE)

O avanço econômico chinês se iniciou com as reformas impetradas por Deng Xiaoping. O salto tecnológico começou a partir das políticas de liberalização econômica de Deng para algumas províncias chinesas, de início, e depois ampliadas para todo o país. O real motivo das ZEE era de que os investidores estrangeiros fossem atraídos para determinadas cidades chinesas, em troca de vendas sem impostos, taxas e tarifas reduzidas, infraestrutura moderna, legislação trabalhista e salarial flexível e menos burocracia, mas que trouxessem consigo novas tecnologias e métodos modernos de administração (*ibidem*). Economistas da Academia Chinesa de Ciências Sociais (*Chinese Academy of Social Sciences - CASS)* ao analisar as ZEE concluíram que, embora o que estivesse sendo aplicado fosse o capitalismo, a China estava agora sendo beneficiada e não mais usada como acontecera no século XIX. Apesar da necessidade de maior e melhor planejamento, a abertura para o mercado exterior era um caminho sem volta.

[6] As primeiras ZEEs, implantadas entre 1980 e 1984, se localizavam nas províncias de Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen, todas no sul do país.

Figura 1: Zonas Econômicas Especiais (ZEE)

No mesmo período, se deu a normalização das relações com os Estados Unidos que, na tentativa de evitar o desenvolvimento tecnológico da antiga URSS, repassou para a China muitas tecnologias, algumas ultrapassadas para os padrões estadunidenses, mas essenciais para os chineses. A política externa do governo Richard Nixon de aproximação com a China (1972)[7] foi uma tentativa de isolar a então URSS. Foi apenas o início tímido de uma abertura política. O mercado estadunidense estava então receptivo às exportações chinesas e a China aos investimentos dos EUA. Com o fim da URSS, a China mudou da posição de parceiro estratégico para adversário comercial (ACIOLY *et al*, 2011). A rivalidade EUA-URSS foi uma aliada na busca por acesso a pesquisa e tecnologias que a China não dominava e, devido aos 20 anos de rechaço da convivência com os demais países, lhe havia deixado obsoleta tecnológica, administrativamente e em nível educacional. O relacionamento com

[7] Com a vitória comunista de Mao Tse-Tung em 1949, os EUA buscaram limitar o acesso da China ao petróleo mundial e até suspendê-lo por completo após o início da Guerra da Coreia (YERGIN, 2014). Em vista disso, nos Planos Quinquenais de Deng Xiaoping a palavra independência adquiriu prioridade e a China se negou a ser "pobre em petróleo". Nesse aspecto, a União Soviética foi de extrema importância, já que, como grande produtora, enviava especialistas, equipamentos, tecnologia e ajuda financeira à China.

os EUA ainda garantiria o aumento do comércio com o Ocidente, acesso às fontes ocidentais de finanças e créditos, e ficar fora da pressão política exercida pelos americanos. Em outras palavras: era a chance de importar tecnologia estrangeira, adquirir conhecimento e aprender a administrar. Mas isso não significava que a China cortaria laços com a URSS. Ela não queria inimigos perto de suas fronteiras e, apesar da rivalidade por conta da guerra do Vietnã, as relações estavam estáveis.

CHINA E O NOVO PARADIGMA

Após a Primeira Guerra Mundial, o petróleo tornou-se essencial para a economia moderna, já que significa poder militar e político. Sendo a energia fundamental para o crescimento econômico, a possibilidade de um período de escassez energética gerou e gera insegurança para o projeto chinês. A indústria petrolífera foi essencial para a abertura e o desenvolvimento do país nas últimas três décadas e, como uma grande "fábrica mundial", a China depende de energia para continuar crescendo. A ruptura entre autossuficiência e necessidade se deu em 1993 quando o país precisou exportar petróleo (*ibidem*).

No final da década de 1990, a China vivia o início de seu apogeu econômico, porém com a uma incerteza do mercado internacional: o país teria estabilidade política e cresceria economicamente? A China havia alcançado, e até ultrapassado, seu planejamento desenvolvimentista e não tinha mais como recuar. Em 1993, a produção nacional de petróleo não acompanhava o ritmo imposto pela economia e a necessidade de exportação passou a ser encarada como uma "vergonha nacional". Para o PCC era um desastre, mas acadêmicos e especialistas ressaltaram ao governo que era impossível ser autossuficiente em tudo (YERGIN, 2014). Sendo assim, a China sentiu urgência em modernizar sua infraestrutura petrolífera e se planejar para o mix energético.

Investimento em infraestrutura, construção em massa de prédios, usinas, estradas, ferrovias de alta velocidade, ou seja, urbanização e desenvolvimento como até então o mundo não conhecia, geram a expectativa de que, se mantiver esse ritmo, a China ultrapasse os EUA em consumo de petróleo em 2020 (*ibidem*). O grande salto que a China deu nas últimas décadas impactou e continuará influenciando a economia mundial. A produção com inscrição *Made in*

China tornou-se onipresente e impactou todo o comércio internacional (*ibidem*). Ao longo dos últimos anos, o grau de inserção chinesa no mundo ultrapassou o esperado e para continuar a produzir, oferta de energia em grande escala é condição indispensável. Um ponto de alta relevância para a participação chinesa no sistema internacional foi sua entrada na OMC, em 2001. Essa integração lhe conferiu nova inserção no comércio internacional e evidenciou que o país queria seguir as regras do jogo, o que garantiria que os artigos chineses não fossem discriminados. Para os demais países foi ainda uma forma de assegurar o controle da "invasão" desses mesmos produtos (THORSTENSEN, 2010 *in* ACIOLY *et al*, 2011). Por volta de 2030 e 2040, com o processo de desenvolvimento alcançado, a demanda por energia deve estabilizar, o que não significa menos consumo, mas necessidade de sustentar a economia em um ritmo que impeça sua desaceleração. Para manter-se, a China precisará de mais fontes energéticas, sejam elas não renováveis ou renováveis. Sustentar o crescimento é uma questão de estabilidade política e social.

Existe o mito de que a China tenta assegurar para si a oferta futura de petróleo mundial, dificultando o acesso a outros países. Isso geraria uma pressão insustentável sobre os fornecedores, o que poderia levar à escassez global (*ibidem*). Outra questão é que a concorrência acirrada se transforme em rivalidade colocando questões como segurança na ordem do dia e afetando a relação entre os estados. Isso porque experiências anteriores com Europa e Japão nas décadas de 1950 e 1960 mostraram que o aumento da demanda por petróleo, em seus anos de milagre econômico, teve um grande impacto mundial (*ibidem*). Todavia esse impacto e o receio de a China ser o grande dragão a se apropriar do petróleo mundial é muito mais uma retórica do que um fato em si (*ibidem*). A produção chinesa no mundo, se comparada à de um grande grupo das gigantes do petróleo, é muito pequena. O investimento que ela faz nos países produtores, sobretudos os da África, é vantajoso também para o restante dos países já que aumenta a oferta, diminui a pressão e com isso contém o aumento do preço do barril assegurando segurança energética (*ibidem*). Com a quinta maior produção mundial – atrás de Canadá, México, Venezuela, Kuwait e Nigéria -, a China prevê sua "segunda era do petróleo" com aplicação de novas tecnologias, novas abordagens quanto à descoberta e ao consumo e mais foco no gás natural incluído-se o gás de xisto (*ibidem*).

SEGURANÇA

Até o período da Guerra Fria, o conceito de segurança estava ligado a poder como se segurança fosse somente uma derivação do poder emanado pelos estados. Todavia, o pós-Guerra Fria demonstrou que a definição de segurança deveria ser mais abrangente já que incorpora diversas áreas, antes não consideradas, tais como a social e a ambiental[8]. A definição de segurança foi delimitada com a criação da matéria *International Security Studies* (ISS), fundada a partir de 1945, e possuia uma conotação militar (BUZAN E HANSEN, 2009). O período era de grande preocupação com a rivalidade e o poderio das duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, o que colocava em foco a capacidade de os dois países construírem seu arsenal de guerra. Contudo, isso não significava que atenção especial não deveria ser dada a outras áreas consideradas de segurança nacional como vigor econômico, estabilidade governamental, suprimentos energéticos, ciência e tecnologia, alimentação, recursos naturais, meio ambiente, questões demográficas e religiosas.

Todavia, tamanha era a preocupação com o embate das potências à época que, apesar de incorporados à noção de segurança militar, as questões supracitadas não eram percebidas como questões de segurança por si só e importantes de serem examinadas. Eram vistas como problemas secundários e mesmo consequência da insegurança militar derivada do embate Leste-Oeste. A falta de atenção ocasionou com que, ao final da Guerra Fria, EUA e URSS se deparassem com países periféricos mergulhados em conflitos sociais, culturais, religiosos e étnicos muito mais relevante do que as potências poderiam esperar[9]. Para alguns estudiosos, abranger outras questões na agenda de segurança fugia do foco original do estudo que tinha como base o conceito defendido pelo Realismo. Entretanto, a partir da década de 1980, pesquisadores viram a necessidade de incluir no debate questões de necessidade humana como a ambiental, a

---

[8] STONE, Marianne. Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis, 2. 2009. Disponível em: < http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf>.

[9] ACHARYA, Amitav. The periphery as the Core: The Third World and security studies. Disponível em: < http://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/1412/YCI0071.pdf?sequence=1>.

econômica e assuntos como saúde, desenvolvimento e gênero. Atualmente, esses temas dificilmente poderiam ser separados da securitização porque a própria agenda de segurança internacional tem mudado através dos anos (*ibidem*). Portanto, para Buzan[10],

> Segurança é interpretada como a busca por liberdade, a partir de ameaças, e a capacidade dos estados e da sociedade de manter sua identidade e sua integridade contra as forças que eles vêem como hostil. A linha de fundo da segurança é a sobrevivência, mas é também razoável incluir preocupações sobre as condições da existência. Consideravelmente, onde esta gama de preocupações deixa de merecer a urgência do rótulo de "segurança" (o qual identifica ameaças como significativo o suficiente para justificar a ação de emergência e medidas excepcionais incluindo o uso da força) e tornar-se parte do dia a dia das incertezas da vida, é uma das dificuldades do conceito.

Para Stone (2009), Buzan está interessado em todos os ângulos da questão segurança, desde os ligados à sociedade até aos de negociações internacionais. Em sua visão construtivista do termo, segurança não é um conceito dado, mas necessita ser explorado e deve considerar cada elemento integrado ao assunto, do micro ao macro, para se chegar a uma melhor conclusão. Com isso, o conceito passa a ser analisado observando-se os aspectos que contribuem e/ou afetam a segurança que, de acordo com Buzan, seriam os setores político, militar, econômico, social e o ambiental.

SEGURANÇA ENERGÉTICA

Um dos grandes temas da atualidade é a problemática da Segurança Energética (SE) já que todos os estados são vulneráveis ao fornecimento de energia (GARRISON, 2008). O aumento da

[10] Barry Buzan. New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century. *International Affairs*, 67.3 (1991), pp 432-433.

insegurança somado ao constante crescimento da demanda pode levar a um perigoso dilema de segurança. Para a vida moderna, os riscos e a ruptura da SE, apesar de muitas vezes parecer ter um caráter abstrato, tem relação total com o impacto do relacionamento entre os países. Ultrapassando as fronteiras nacionais, o comércio de energia está ligado ao combate da variedade de ameaças, relação com os países e o impacto dentro dos estados (YERGIN, 2014).

Segurança Energética (SE) possui um conceito multidimensional que vai além de sustentabilidade, competitividade e garantia de suprimentos. Envolve setores da economia, da política (BAUMANN, 2008) e uma sinergia de ações essenciais de planejamento a médio e longo prazo com medidas e desenvolvimento de estratégias a serem efetuadas em curto prazo. É uma parte importante da segurança dos estados, pois significa que estes pensam ter como garantir sua demanda ou confiam ter acesso à fontes de energia. Segurança energética e independência energética são questões políticas e econômicas fundamentais porque os estados precisam contar com o acesso seguro à energia em uma base diária. Contudo, a grande questão é que não há garantia quando se envolve relacionamento com outros estados.

Thomas Hobbes, Hans Morgenthau, Raymond Aron, Kenneth Waltz e Robert Gilpin já salientavam a importância dos recursos energéticos para a manutenção e capacitação dos estados (FUSER, 2008). Hobbes, no Livro XIII do Leviatã alerta para a preocupação do homem com os conflitos ligados à posse, controle e acesso aos recursos energéticos naturais. Morgenthau considera as matérias-primas, os fatores geográficos e a autonomia na obtenção de alimentos, componentes estáveis do poder das Nações. Já Aron coloca entre os elementos fundamentais à definição de potência os recursos naturais disponíveis. Waltz e Gilpin alertam para a importância do petróleo como fonte estratégica e foco de guerras devido a sua relevância. Pela própria natureza desses recursos, os países estão mais vulneráveis a essas importações do que outros tipos de mercadoria (*ibidem*).

No entanto, é importante diferenciar segurança de independência energética. A primeira inclui acesso confiável à energia, mas não a ideia de independência do mercado global. O acesso garantido tanto pode ser por um comprometimento acertado entre dois países, principalmente se o que demanda exerce influência política,

econômica e/ou de segurança sobre o que produz. A independência acontece quando o país que demanda é também produtor, e possui infraestrutura para sua extração, ou tem diferentes fontes energéticas. Garantir SE envolve tanto o setor público quanto o privado, porém, é de responsabilidade governamental elaborar o planejamento e definir as estratégias necessárias que garantam a menor dependência energética a médio e a longo prazo. Assegurar SE é precondição para o crescimento da economia (BAUMANN, 2008) e garantia, ou mesmo preservação, dos estados como os conhecemos hoje. Bem-estar econômico, segurança dos indivíduos e estabilidade são valores fundamentais de toda sociedade. Sendo assim, SE envolve "uma gama substancial de preocupações sobre as condições de existência" (*ibidem*).

De acordo Baumann (2008), a definição de SE passa por dimensões de política interna e externa, econômica, geopolítica e de segurança. Política e econômica porque envolve gestão e investimento; geopolítica e de segurança por estarem intimamente ligadas ao relacionamento entre os estados, pela necessidade de garantir a salva guarda dos suprimentos assim como seu transporte. O tema SE e seus cenários político, econômico e geopolítico se afetam e se complementam não somente pela complicada definição sobre qual área principal o tema está submetido, mas também porque ele extrapola todas essas vertentes tornando-se uma questão de sobrevivência do estado. Segundo Buzan, política energética deve ser securitizada caso se queira manter as conquistas individuais e de estado como o desenvolvimento econômico, a estabilidade política e a segurança da sociedade (*ibidem*).

A conceituação de SE pode ser ampla principalmente considerando-se as diversas áreas de estudo existentes nas Relações Internacionais e na Ciência Política. Desde que o tema começou a ganhar atenção, sua definição tem se mostrado complexa. Para Daniel Yergin[11], segurança energética é "a capacidade de se conseguir suprimento suficiente por um preço justo". Para Karaca (2012), SE significa "A aquisição de energia sem nenhum problema e irrestrito acesso a fontes energéticas". Todavia, além de vago e limitado,

[11] Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs* 85, no. 2 (2006) In Wolf, 2009.

essas delimitações parecem simplificar as relações entre importadores e exportadores. Elas não atendem à dinâmica das relações internacionais, principalmente no que tange à geopolítica, e não levam em conta os embates, conflitos e fricções entre estados[12]. Outro ponto é que a partir dessas definições, presume-se que quem compra exerce maior influência sobre quem vende e que o mercado é quase sempre estável, não sofrendo especulações[13]. As definições também não examinam a formação de cartel e variáveis como crises internacionais e problemas ambientais. A diversificação de exportadores, apesar de mais segura, não garante uma suplementação suficiente porque ainda assim o mercado é instável. Focando no preço e na garantia da suplementação, foca-se no exterior, no outro, e não no que o próprio estado pode e deve fazer para garantir sua reserva e, com isso, garantir sua independência, ainda que limitada, frente ao mercado. Não tem-se em conta a autossuficiência, a diversificação e/ou o mix energético.

A definição também não considera o aspecto político da SE onde os estados percebem sua dependência como uma ameaça (PALONKORPI, 2006). Essa percepção se torna mais clara ao se constatar controvérsias e conflitos entre os países, a citar, como exemplo, o caso da Rússia e da Ucrânia (2014), onde a Rússia cortou o fornecimento de gás para a Ucrânia. A concentração de suprimento de petróleo e gás sob tutela de poucos estados reforça a dependência e sujeita os compradores à adversidades políticas e econômicas. Para Palonkorpi (*ibidem*), a dificuldade em se aplicar e definir SE está também na ampla interconexão entre estados e companhias energéticas com interesse nesse campo. São muitos atores permeando a área o que faz questionar sobre o que está sendo realmente ameaçado e quais são os atores relevantes para a securitização. A Agência Internacional de Energia (AIE) define segurança energética como "A disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível[14]". E analisa que:

---

[12] (*ibidem*).

[13] Ibidem.

[14] Agência Internacional de Energia (AIE). Disponível em: http://www.iea.org/topics/energysecurity/. Acesso em: 18 de ago. dev 2015.

> A segurança energética tem muitos aspectos: a longo prazo lida principalmente com investimentos em tempo hábil para fornecer energia em consonância com a evolução econômica e as necessidades ambientais. Por outro lado, a segurança energética de curto prazo centra-se na capacidade do sistema de energia para reagir prontamente a mudanças súbitas no balanço de oferta e demanda.

E Paul Roberts[15] argumenta:

> A falta de segurança energética significa que o impulso da industrialização e da modernidade sofrerá uma parada e a própria sobrevivência tornar-se-á muito menos segura.

Como já ressaltado, a SE é uma questão política, econômica e da própria segurança dos estados. Tem um grande peso sobre o processo de desenvolvimento, continuação do crescimento econômico e relação entre os países. É ainda motivo de preocupação para a sobrevivência da sociedade que depende da energia para tudo no seu dia a dia. Portanto, sendo difícil confinar SE em um único setor, devido a seu efeito de transbordamento para outras áreas, vê-se SE, como uma questão intersectorial e intrassetorial (PALONKORPI, 2006). Apesar de à primeira vista a questão energética ser observada como um problema de demanda, o setor é interdependente, pois coloca em xeque também quem produz. Nessa perspectiva, países que não produzem ou produzem pequena quantidade de petróleo, gás natural e carvão devem buscar alcançar um patamar previamente calculado e em contínuo crescimento de produção de energias renováveis o que permitirá, inclusive, a abertura de um novo mercado. Diversificação é a palavra-chave de SE onde as fontes de energias renováveis tenderão a converter essa questão em uma nova era de produção e consumo de energia (DALGAARD e GLOCK, 2009).

---

[15] In PALONKORPI, Mikko. Energy Security and the Regional Security Complex Theory. Aleksanteri Institute, University of Helsink.

Analisando-se a literatura existente sobre a área, percebe-se a dificuldade de uma definição para o conceito de SE que atenda à criação de políticas definidas pelo estado em prol de acolher demandas presentes e, principalmente, de longo prazo. Como os estados só podem garantir aquilo que detêm, SE só pode ser possível, e confiável de se obter, a partir do momento em que o estado é o provedor de suas necessidades; produz grande parte da energia que consome. Para fim deste artigo, entende-se Segurança Energética (SE) como:

> A capacidade dos estados de assumirem suas demandas energéticas a partir de uma suplementação própria, mesmo que parcialmente dependente da importação. [16]

Fora isso, os estados estão sujeitos às inconstâncias do mercado, redução da produção, especulação e retaliações dos países produtores. Fatos estes já observados nos anos de 1973 e 1979 que geraram impacto na década de 1980 e 1990.

INDEPENDÊNCIA ENERGÉTICA

A partir da Segunda Guerra Mundial o mundo se deparou com a necessidade de buscar novas fontes de petróleo (WOLFE, 2009). Com o fim da Guerra Fria e os conflitos que começaram a emergir em países antes sob domínio dos Estados Unidos e da União Soviética, percebeu-se que a questão de fontes energéticas deveria ser diversificada ou os países correriam o risco de ter seu crescimento reduzido substancialmente *(ibidem).*

O termo "*energy independence*" foi cunhado pelo ex-presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974) em 1973 que novamente deu ênfase à questão em seu Discurso do Estado da União no ano seguinte. Para o então presidente, independência energética significava "a habilidade do país de possuir sua própria energia sem depender de fontes estrangeiras" (DALGAARD E GLOCK, 2009). Nixon já argumentava a necessidade da criação de fontes alternativas para o petróleo, o gás natural e o carvão mediante à capacidade do próprio país de sanar sua demanda. Para Yergin (2014), a SE depende do relacionamento entre os países e, portanto, está sujeito a ser

[16] Definição da pesquisadora.

uma relação de contínua insegurança. Como a principal função do estado é garantir a sua sobrevivência, um país não pode jamais estar sujeito a outro. A preocupação com o suprimento da demanda energética tem de ser uma inquietação para todos. As já citadas duas crises do Petróleo (1973 e 1979) demonstram bem quão insegura pode ser essa relação. Yergin (2014) avalia que:

> Seja o que for que seja dito sobre independência energética, a verdade é que há um único mercado petrolífero mundial (...). Além disso, o mercado de energia, como o de comércio e finanças, é cada vez mais internacionalmente interligado. Segurança energética não reside em um domínio de si mesmo, mas é parte de um padrão de relações entre as nações. Como estão essas relações irá determinar quão seguro nós estamos quando se trata de energia.

Ainda em 1913, quando a Grã-Bretanha estava se preparando para a Primeira Guerra Mundial, Winston Churchill, à época Primeiro Lorde do Almirantado, fez história ao decidir substituir parte do carvão em suas embarcações por petróleo (DALGAARD E GLOCK, 2009). Não somente as embarcações ficaram mais rápidas como ainda foram necessários menos homens para colocar carvão dentro dos fornos o que permitiu que estes fossem para o convés lutar. A decisão de Churchill foi ao mesmo tempo geopolítica e estratégica: a Grã-Bretanha não ficaria dependente do carvão do País de Gales, nem do fornecimento de petróleo da insegura Pérsia (atual Irã). Apesar do risco associado a essa decisão, Churchill declarou que "Segurança e certeza estão na variedade, e somente na variedade" (*ibidem*). Mais um exemplo de que o princípio fundamental da SE deve ser a diversificação de suprimentos[17]. Contudo, o termo independência energética pode ser mal interpretada e visto como autossuficiência. Na verdade, tem muito mais a ver com não vulnerabilidade.

[17] Exemplos bem-sucedidos desta diversificação aconteceram tanto na França quanto no Brasil. Entre 1973 e 1975, sob o mandato dos presidentes Pompidou e Giscard D'Estaing, 13 usinas nucleares foram construídas com capacidade de gerar 1.000 Megawatt. No Brasil, em 1975, quando foi criada a política para a fabricação de motores de automóveis movidos a etanol em vez de gasolina. Hoje os modelos *flex* são comuns no país, sem contar a possibilidade da instalação de cilindros de gás.

CHINA E (IN)SEGURANÇA ENERGÉTICA

A crise de energia pela qual passou a China em 2003-2004 confrontou o país a sua instabilidade e ao risco de uma descontínua capacidade de crescimento. O corte na energia por todo o país – 24 das 31 províncias – levou a um aumento de 15% na demanda por petróleo, o que correspondeu a 850 mil barris por dia (bpd). A situação já estava tensa desde 2002 tornando a energia uma questão crucial. Contudo, tratava-se mais de uma dificuldade em manter os níveis do carvão e da eletricidade e não do petróleo. Dependendo mais de 70% do carvão, sua oferta limitada tornou-se um transtorno e a demanda passou a ser bem maior do que as usinas de geração de energia elétrica e a rede de transmissão podiam produzir. A crise que tomou conta do país atingiu desde a indústria, que teve de trabalhar por meio período, até sinais de trânsito e residências (*ibidem*). Em pouco tempo o petróleo se viu na posição de substituir o carvão como grande fornecedor de energia o que fez aumentar a demanda chinesa em 16% em 2004, acima dos rotineiros 7% ou 8%.

Como até 2030 a perspectiva é de que a China aumente seu consumo de energia em 3% a cada ano, a demanda por petróleo deve dobrar para 13.1 milhões bpd (*ibidem*). A China cresce a uma média de 7% ao ano desde 2015 o que a condiciona a repensar e ajustar seu desenvolvimento ao consumo de energia ou à capacidade de criar políticas que permitam contar com uma, ainda que parcial, autossuficiência. Conflitos e crises nos países exportadores de petróleo colocam em dúvida a segurança e sua contínua oferta. E a China sabe disso. Com o princípio de política externa de não interferência em assuntos internos, a China somente se envolve ou apoia sanções de organismos internacionais, como OMC e ONU, quando as crises passam a afetar seus interesses tornando inseguro seus investimentos. Caso de Darfur, por exemplo. Todavia, a instabilidade dos países exportadores, o terrorismo jihadista, o forte sentimento de nacionalismo sobre os recursos naturais, o medo da competição por suprimentos, o custo da energia e as rivalidades geopolíticas passaram a ter uma dimensão maior. Atrelando-se ainda a preocupação com o gás natural, devido ao desenvolvimento de gasodutos de longa distância e ao aumento do gás natural liquefeito (GNL), a crise ganhou contornos globais (YERGIN, 2014).

A problemática da segurança, ou da insegurança, foi percebida quando a China passou a depender da importação de hidrocarbonetos (YERGIN, 2014). Autonomia tem um peso muito grande para o país que buscou ser autossuficiente não somente porque essa era uma delimitação de política de estado, mas também porque encontrava barreiras quanto à importação de petróleo e gás. Com uma economia dependente de energia, os grandes desafios da China no século XXI são manter sua produção de energia e ao mesmo tempo proteger o meio ambiente dos danos causados pelo alto uso do carvão. Por vários anos o país produziu o equivalente a toda uma França ou Grã-Bretanha *(ibidem).* É verdade que o ritmo diminuiu, mas em comparação com outros países ainda é uma potência de mais de 1,3 bilhão de pessoas que necessita de energia diariamente. Levando-se em consideração que há pouco mais de 10 anos a capacidade de geração de energia chinesa não era mais do que um terço da dos Estados Unidos e hoje os ultrapassa, verifica-se que a produção chinesa dobrou entre 2005 e 2010. É como se o país tivesse construído em meia década um novo sistema elétrico do mesmo tamanho que possuía em 2005 *(ibidem).*

O consumo de carvão na China é atualmente de 66%, inferior aos 77% de 2005, mas ainda é o grosso do consumo de energia do país *(ibidem).* O grande uso do carvão fez a China melhorar a tecnologia envolvida nas usinas. Elas hoje são eficientes, trabalhando em níveis elevados de temperatura e pressão com modelos *supercritical* e *ultra supercritical* com mais controle da poluição *(ibidem).* As antigas usinas, menos produtivas e mais poluentes, detentoras de antigas tecnologias ou tecnologias ultrapassadas, estão saindo de funcionamento. Apesar da grande discussão ambiental, o carvão ainda será muito utilizado pela China nos próximos anos e como segunda maior importador mundial, seu consumo demonstra a grande demanda.

A China também tem investido em pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias que garantam mais suprimento energético provindos de recursos renováveis. A hidrelétrica de Três Gargantas é um exemplo de sua busca pela questão energética renovável. Ela começou a gerar eletricidade em 2003 com uma capacidade instalada de geração de energia equivalente a 20 usinas nucleares. A China também tem um enorme potencial eólico no

Noroeste do país *(ibidem).* É uma energia limpa, uma fonte doméstica acessível e que tem grandes chances de atender as suas necessidades futuras. O problema é que ela não é acessível em uma vasta extensão territorial sendo necessário o aprimoramento de sua transmissão a longa distância. No 12º Plano Quinquenal, adotado em 2011, a China enfatizou ao que chamou de políticas emergentes de energia para incentivar fontes alternativas ao carvão e ao petróleo, o que significa dar mais atenção às hidrelétricas, à energia eólica e nuclear, ao gás natural, aos carros elétricos e a melhorar sua eficiência energética *(ibidem).*

CONCLUSÕES

A situação política e econômica em que a China se encontra hoje é consequência direta do desenvolvimento econômico e das mudanças políticas impulsionadas por Deng Xiaoping mais a resistência e paciência do povo chinês (KISSINGER, 2011). As reformas impetradas por Deng a partir de 1978, por meio da inclusão ao mercado de bens e de capitais e, internamente, com uma nova estratégica de desenvolvimento, foram o pontos-chaves desta transformação (ACIOLY *et al*, 2011). Em 30 anos, a China alcançou importância econômica, comercial e geopolítica com uma força e potencial sem procedentes na economia moderna.

A enorme expansão econômica também alterou a relação da China no que diz respeito ao petróleo. De autossuficiente o país passou a importador, ficando em segundo lugar, atrás apenas dos Estados Unidos, em duas décadas de crescimento de uma economia que, até 2009, se expandia a 9%, 10% e até 11% ao ano. Com uma população de mais de 1,3 bilhão de habitantes, de 2000 a 2010, o consumo de petróleo mais que dobrou (YERGIN, 2014), mas o carvão continua responsável por 66% de toda matriz energética consumida no país. O PIB cresceu a uma taxa anual média de 7,8% nos últimos cinco anos. O país é hoje a segunda maior economia do mundo, o maior parceiro comercial em termos de volume de mercadorias e o maior investidor no exterior.

A criação de planos quinquenais, uma herança soviética, ainda persiste e é anunciado desde que o Partido Comunista Chinês (PCC) chegou ao poder. Na era de Mao Tse-Tung, estes planos eram implementados para que o PCC definisse quotas que as unidades produtivas, por exemplo, de cereais ou aço, tinham de cumprir.

O problema era que, muitas vezes, este comando centralizado resultava na má alocação de recursos, com efeitos desastrosos e que levaram ao empobrecimento da maior parte do país. Nos anos de 1980, o governo foi deixando de controlar tão ferreamente toda a atividade e os planos quinquenais tornaram-se menos rígidos. Em vez de serem planos exaustivos e inflexíveis, passaram a ser um "documento" sobre como as autoridades querem direcionar o país. Portanto, os planos quinquenais já não têm apenas foco na economia, são documentos de atividades e intenções, destacando as prioridades a médio e longo prazo.

O 13º Plano Quinquenal (2016-2020) é provavelmente o plano mais importante em 66 anos porque pretende transformar finalmente a China de um estado baseado na força do campo para uma economia moderna[18]. Nas palavras do atual presidente chinês, Xi Jinping[19], a segurança energética é uma questão abrangente e para superá-la é necessário realizar uma "revolução" na maneira como o país projeta seu desenvolvimento e lida com os recursos energéticos. O presidente reforça que apesar dos êxitos no desenvolvimento energético, a China enfrenta desafios como a pressão por demanda de energia, a limitação na oferta, graves prejuízos ambientais causados pela produção, consumo de energia e nível tecnológico atrasado.

Xi Jinping esclarece que medidas estratégicas devem ser tomadas para garantir o desenvolvimento e a segurança nacional baseada no desenvolvimento energético e cita a necessidade de uma significante mudança no consumo irracional de energia, estabelecimento de um sistema de oferta diversificada e atenção a novas tecnologias com atualização industrial. Outros focos são acelerar o desenvolvimento energético, reforçar a cooperação internacional e garantir a segurança energética diante do processo de abertura ao exterior. O presidente chinês reconhece e apresenta claramente a segurança energética como um desafio a ser superado e cita 2030 como o ano para que se alcance esses desafios. A SE é mais do que buscar novos mercados exportadores, mas lidar eficientemente com o que se detém no momento. Tecnologia ultrapassada, desperdício e falta de regulamentação, são exemplos de ineficácia no controle e na manutenção do bem energético.

---

[18]Fonte: http://www.imf.pt/dados/informacao/Outlooks/Outlooks_IMF_2016/Analise%20IMF%20-%20Janeiro%202016.pdf

[19] Xi Jinping preside reunião do Grupo Central de Liderança para Economia e Finanças. Parte do discurso Xi Jinping na 6ª reunião do Grupo Dirigente Central das Finanças e Economia, em 11/02/2015). Disponível em: < http://pt.china-embassy.org/pot/xwdt/t1236612.htm> . Acesso em: 9 de Out. de 2017.

BIBLIOGRAFIA

Agência Internacional de Energia (AIE). Disponível em: http://www.iea.org/topics/energysecurity/. Acesso em: 18 de ago. dev 2015.

Agência Xinhua. Cumpridas todas as principais metas do 12º Plano Quinquenal, diz premiê chinês. Acesso em: 05 de set. de 2017. Disponível em: http://portuguese.people.com.cn/n3/2016/0305/c309806-9025676.html.

Revista Exame. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/primeiro-ministro-chines-quer-acelerar-reforma-economica>. Acesso em: 19 de Fev. de 2014.

MARTI, Michael E. A China de Deng Xiaoping. Rio de Janeiro. Ed. Nova Fronteira, 341 pgs. 2007.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Economia política do desenvolvimento recente da China. Revista de Economia Política, v. 19, n. 3, 1999

Revista Veja. China revisa crescimento do PIB de 8,7 para 9,1% em 2009. Contribuições dos setores secundário e terciário provocaram revisão. Acesso em: 18 de jan. de 2017. Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/china-revisa-crescimento-do-pib-de-87-para-91-em-2009/

STONE, Marianne. Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis, 2. 2009. Acesso em: 18 de jan. de 2017. Disponível em: < http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf>.

ACHARYA, Amitav. The periphery as the Core: The Third World and security studies. Disponível em: < http://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/1412/YCI0071.pdf?sequence=1>.

Barry Buzan. New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century. *International Affairs*, 67.3 (1991), pp 432-433.

Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs* 85, no. 2 (2006) In Wolf, 2009.

PALONKORPI, Mikko. Energy Security and the Regional Security Complex Theory. Aleksanteri Institute. University of Helsinki. 2006. Disponível em: < http://busieco.samnet.sdu.dk/politics/nisa/papers/palonkorpi.pdf>.

Informação de Mercados Financeiros, SAChina. 13º Plano Quinquenal. 2016-2020. Acesso em: 05 de set. de 2017. Disponível em: http://www.imf.pt/dados/informacao/Outlooks/Outlooks_IMF_2016/Analise%20IMF%20-%20Janeiro%202016.pdf

DEFESA E ELEIÇÕES 2018: UMA AGENDA PARA O DEBATE

Alexandre Fuccille[1]
Lucas Pereira Rezende[2]
Marcos José Barbieri Ferreira[3]

Resumo

Este ensaio busca apresentar reflexões da evolução e implementação da política de defesa do Brasil entre o início do governo de Lula da Silva, em 2003, até abril de 2018, já no último ano da presidência de Michel Temer. Para tanto, abordamos quatro eixos temáticos: (1) a Base Industrial de Defesa; (2) as instituições de cooperação regional em defesa, com foco na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); (3) o monitoramento e proteção das fronteiras do país e (4) a participação do Brasil em operações de paz. Para cada um deles, concluímos com propostas de políticas públicas para o setor, a fim de contribuir para a formulação das mesmas no cenário do ano eleitoral de 2018, contribuindo para a retomada e consolidação de uma grande estratégia nacional brasileira.

Palavras Chave

Política de Defesa Brasileira; Eleições Presidenciais no Brasil; Grande Estratégia Nacional; Base Industrial de Defesa; Cooperação Regional na América do Sul; Monitoramento de Fronteiras; operações de paz da ONU.

---

[1] Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Pós-Doutorando pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). E-mail: fuccille@gmail.com

[2] Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC), Pós-Doutorando pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e do German Institute of Global and Area Studies (GIGA). E-mail: lucas.rezende@ufsc.br

[3] Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/UNICAMP) e Coordenador do Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D) da UNICAMP. E-mail: marcosbarbieriferreira@gmail.com

Defence and 2018 Elections: an agenda for the debate Abstract

This essay seeks to present reflections on the evolution and implementation of Brazil's defense policy between the beginning of Lula da Silva's government in 2003, and until April 2018, in the last year of the presidency of Michel Temer. To do so, we cover four thematic axes: (1) the Industrial Defense Base; (2) regional defense cooperation institutions, with a focus on the Union of South American Nations (UNASUR) and its South American Defense Council (CDS); (3) the monitoring and protection of the country's borders and (4) Brazil's participation in peace operations. For each of them, we conclude with proposals of public policies for the sector, in order to contribute to their formulation in the scenario of the electoral year of 2018, contributing to the resumption and consolidation of a great Brazilian national strategy.

Keywords: Brazilian Defence Policy; Presidential Elections in Brazil; National Grand Strategy; Industrial Defence Base; Defence Cooperation in South America; Borders Monitoring; UN Peacekeeping Operations.

Introdução[4]

A agenda de debates acerca da defesa nacional vem aumentando progressivamente, em espaços distintos da sociedade brasileira. Sinais deste amadurecimento podem ser vistos na consolidação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que já caminha para seu décimo terceiro aniversário, no aumento do número de empresas e volume de transações da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, na criação de instituições e burocracias civis e militares regionais e nacionais que lidam com o tema, e em iniciativas de promoção do diálogo civil e militar no país. Duas iniciativas, particularmente importantes e que impulsionaram a redação deste texto, foram a chamada pública da ABED para a discussão das minutas de 2016 dos documentos de defesa brasileiros, que se deu largamente nos Encontros Regionais da ABED ao longo de 2017, e o convite da fundação Perseu Abramo para a reflexão sobre o tema da Defesa.

[4] Uma versão primária deste texto foi produzida a pedido da Fundação Perseu Abramo, como parte de um diálogo para pautar o programa de governo do Partido dos Trabalhadores na eleição presidencial de 2018 no Brasil. O texto que se segue foi reformulado para o formato acadêmico, e seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores.

Buscamos, portanto, neste ensaio, fazer dois exercícios importantes para as políticas públicas na área da Defesa no Brasil: uma avaliação da evolução dessas políticas no decorrer deste século e recomendações para o aprimoramento e fortalecimento de políticas que, em alguma medida, apresentam-se mais coerentes, contínuas e integradas nos anos recentes. Partimos de uma abordagem normativa democrática, constitucional e que busca promover tanto a melhora das condições da defesa nacional quanto o diálogo complementar e positivo entre civis e militares no Brasil. Também buscamos, em nossas análises e recomendações, aproximar a defesa nacional de outras instituições públicas e privadas e da sociedade civil, como forma de integrar, legitimar e democratizar as políticas públicas do setor no Brasil.

Para tanto, dividimos o conteúdo em quatro grandes eixos: (1) a Base Industrial de Defesa; (2) as instituições de cooperação regional em defesa, com foco na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); (3) o monitoramento e proteção das fronteiras do país e (4) a participação do Brasil em operações de paz. Naturalmente, a agenda sobre defesa nacional não se limita a esses quatro eixos; todavia, eles são aqueles que, de modo mais consistente e coerente, nos parecem ser essenciais à elaboração das políticas públicas de médio e longo prazo ligados ao setor, tendo aparecido de maneira mais contínua nas políticas públicas dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Para cada um desses temas, apresentaremos suas avaliações por governo, e, ao final de cada eixo, apoiados no formato mais livre dos ensaios, indicaremos nossas recomendações para os *policymakes* e [pré]candidatos à presidência da República Federativa do Brasil no pleito de 2018.

A Base Industrial de Defesa

Governos Lula

A presidência de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um importante diferencial em relação aos governos anteriores no que se refere à promoção e fortalecimento da BID brasileira. O fundamento que foi sendo construído ao longo dos dois governos Lula estava em inserir a defesa nacional — e, consequentemente, a indústria de defesa — dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

De um lado, se afirmava que o desenvolvimento da nação necessitava de uma estrutura de defesa, centrada em autonomia tecnológica e produção nacional, que garantisse sua proteção. De outro lado, é este desenvolvimento que forneceria os recursos financeiros, materiais e tecnológicos necessários à construção de uma ampla e moderna BID (Ministério da Defesa 2008).

Esta estratégia pode ser considerada a outra face da política externa, que apresentou uma guinada já no início do governo Lula em 2003, dado que passou a trabalhar por uma inserção mais ativa e soberana do país no mundo globalizado (Amorim 2015; Lima 2015).

No âmbito nacional, a retomada do crescimento econômico, que se iniciou na segunda metade da década de 2000, possibilitou uma significativa expansão do volume de recursos orçamentários destinado à defesa nacional. No entanto, cabe esclarecer que o orçamento de defesa se manteve como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), no caso 1,5% entre 2003-2010 (SIPRI, [s.d.]). Por sua vez, a notável expansão do volume de recursos destinado aos investimentos em defesa é explicada pelo fato dos recursos orçamentários destinados aos gastos com pessoal possuírem elevada rigidez. Por consequência, nos períodos de expansão dos recursos orçamentários, uma parcela crescente dos gastos em defesa pôde ser destinada aos investimentos, principalmente no reaparelhamento e modernização das Forças Armadas.

Depois de sofrerem uma significativa redução no ano de 2003, em razão da política de ajuste fiscal implementada no início do governo Lula, os investimentos na área de defesa iniciaram uma trajetória de expansão gradual e contínua, que se acelerou a partir de 2006.

A maior parte dos investimentos conduzidos no primeiro governo Lula foi direcionada à retomada ou continuidade de antigos programas estratégicos que haviam sido suspensos ou prorrogados por falta de recursos. O objetivo inicial era reverter o elevado grau de sucateamento em que se encontravam as Forças Armadas brasileiras, procurando mantê-las operacionais, pois, mesmo crescentes, esses recursos ainda eram insuficientes para um efetivo programa de modernização (Ferreira e Sarti 2011). Somente no final de 2008 se institui um amplo e integrado conjunto de programas estratégicos voltados à modernização e fortalecimento da estrutura nacional de defesa, sintetizados na Estratégia Nacional de Defesa (Ministério da Defesa 2008).

Neste contexto, o principal instrumento para expandir e robustecer a BID nacional foi o crescente poder de compra do Estado, com destaque para os seguintes programas estratégicos: (i) submarino a propulsão nuclear (PROSUB); (ii) avião de transporte militar e reabastecimento aéreo (KC-390) e; (iii) Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Em paralelo, ao longo dos governos Lula se iniciou a construção de um amplo e detalhado arcabouço institucional que visava proteger, promover e fortalecer a BID brasileira. O ano de 2005 foi um marco por reunir diversas iniciativas. No mês de maio, o Comitê Militar das Indústrias de Defesa (CMID) foi implementado. Em junho foi apresentada a nova Política de Defesa Nacional (PDN) e, no mês seguinte, a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) (Silva 2015). Cabe destacar que este último documento resultou de uma primeira aproximação de maneira coordenada das três Forças e do Ministério da Defesa com empresários do setor de defesa.

Em 2008, o governo apresentou sua política industrial, denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que incluiu o "Complexo Industrial da Defesa" entre uma das seis áreas estratégicas (Cano e Silva 2010). Neste mesmo ano foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, com o objetivo de fortalecer a cooperação regional na área de defesa, incluindo a indústria.

Todo este avanço institucional culminou no lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em dezembro de 2008, que incluiu a reestruturação da indústria de defesa brasileira como um dos três eixos estruturantes do documento. Este documento representou um marco, pois estabeleceu as diretrizes para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas — monitoramento/controle, mobilidade e presença — apoie-se em tecnologias sob domínio nacional (Ministério da Defesa 2008).

Governos Dilma

O primeiro governo de Dilma Rousseff foi marcado pela implementação e consolidação dos avanços institucionais que se desdobraram da END.

Pelo lado da demanda, destaca-se a constituição da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), em 2013, com o objetivo de centralizar a política de compras das Forças Armadas no Ministério da Defesa.

No entanto, parte destas atribuições continuou sendo delegada às Forças, que mantêm o efetivo planejamento e controle dessas aquisições (Silva 2015). Ainda dentro deste esforço de coordenação destaca-se a lista de projetos e subprojetos apresentada pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), contido no primeiro Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), lançado em 2012 (Ministério da Defesa 2012). Contudo, o PAED não demonstra uma coordenação entre as demandas das diferentes Forças, nem a priorização dos projetos, além de não apresentar custos e definir cronogramas. Por fim, o mais grave é que a execução de todos os projetos contidos no PAED seria inviável, pois necessitaria de um volume de recursos muito superior aos que vinham sendo alocados.

Pelo lado da oferta, em março de 2012, foi sancionada a Lei nº 12.598/12, tendo por objetivo a proteção e fortalecimento da BID brasileira, particularmente das empresas nacionais, através da definição dos critérios de Empresa Estratégica de Defesa (EED). De acordo com essa legislação, as empresas nacionais classificadas como EED passaram a contar com um Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), além de normas especiais que permitem reservar às EED o desenvolvimento e produção nacional dos Produtos Estratégicos de Defesa (PED) (Presidência da República 2012).

No primeiro governo Dilma também se observou importantes avanços na execução das aquisições de PEDs. Em 2012, os principais programas estratégicos das três Forças foram inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a garantia de recursos para a execução desses programas no longo prazo (Ministério da Defesa 2016). No ano de 2013, depois de uma longa disputa diplomática e comercial, o governo brasileiro acatou os relatórios técnicos da Força Aérea Brasileira (FAB) e decidiu pela aquisição dos aviões de caça Gripen NG suecos, em razão da possibilidade das empresas brasileiras participarem do desenvolvimento tecnológico e garantia de autonomia operacional à FAB (Ferreira 2016). Por fim, destaca-se o programa do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), que se iniciou em 2012, visando tanto à soberania do Brasil nas comunicações das Forças Armadas, como a oferta de acesso à internet nas regiões mais remotas do Brasil, através do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (Visiona [s.d.]).

A ampliação da demanda nacional por produtos de defesa em conjunto com as amplas mudanças institucionais, anteriormente apresentadas, possibilitaram a expansão da BID brasileira, com o fortalecimento das empresas já existentes e a atração de algumas novas empresas nacionais e estrangeiras para atuar nestas atividades. Destaca-se a expansão da Embraer, que passou a ter uma forte atuação nos projetos estratégicos, não apenas aeronáuticos, mas também de defesa e espaço, se posicionando entre os maiores conglomerados aeroespaciais e de defesa do mundo (Ferreira 2016).

Contudo, o início do segundo governo Dilma marca uma reversão do processo de expansão da BID brasileira em razão dos excessivos cortes orçamentários decorrentes da política de ajuste fiscal imposta pela nova equipe econômica. Como resultado, todos os programas estratégicos foram afetados, até mesmo aqueles que estavam inseridos dentro do PAC.

Governo Temer

O governo que se instituiu após o golpe de Estado que afastou a presidenta Dilma Rousseff, não apenas manteve a política de ajuste fiscal, como buscou perpetuá-la ao aprovar em outubro de 2016 a Proposta de Emenda Constitucional nº 95/16 que instituiu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos (Senado Federal 2016). Como a maioria dos programas estratégicos já enfrentavam cortes e contingenciamentos e não havia perspectiva de maiores dotações orçamentárias, a solução encontrada pelas Forças Armadas foi concentrar-se nos programas considerados prioritários, adiando ou mesmo cancelando os demais. No entanto, estas decisões foram tomadas por cada uma das Forças, não havendo um planejamento ou coordenação do Ministério da Defesa neste sentido.

Contudo, o maior retrocesso não está relacionado com as restrições orçamentárias, mas sim com o abandono do projeto de desenvolvimento nacional, que foi o grande objetivo dos governos anteriores. O documento *Uma Ponte para o Futuro*, que apresenta de maneira precária as diretrizes do governo Temer, é um "não projeto de nação", um "não projeto de desenvolvimento" (Cavalcanti e Venerio 2017; FUG 2015). Desta maneira, a defesa nacional, e, consequentemente, a indústria de defesa, passaram a não mais estar

vinculadas a uma estratégia nacional de desenvolvimento, dado que esta última deixou de existir. Esse é o grande retrocesso, pois se desmantelou o elemento chave que permeava não apenas as políticas de defesa dos dois governos anteriores, mas que representava uma política de Estado construída pelos diferentes atores sociais civis e militares e que está sintetizada de forma clara e objetiva na END.

Este retrocesso pode ser observado em iniciativas apresentadas por esse governo, que buscou vincular alguns programas estratégicos não mais ao desenvolvimento nacional, mas às demandas da iniciativa privada. Em 2017, o governo Temer buscou a privatização, sem sucesso, dos canais de transmissão do SGDC-1 da banda Ka que seriam utilizadas exclusivamente para levar a banda larga às regiões mais afastadas dos grandes núcleos urbanos, deturpando o objetivo inicial do programa (Urupá 2017). Neste mesmo ano o Ministério da Fazenda realizou consulta junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) visando à extinção das ações de classe especial (*golden share*) de propriedade do Governo Federal, entre elas a da Embraer (Camarotto 2017). Cabe ressaltar que estas ações especiais são o único instrumento do governo para impedir que o grande conglomerado aeroespacial e de defesa do Brasil seja desnacionalizado e/ou desmontado, sendo este o risco da proposta atual da empresa estadunidense Boeing, que visa o controle total ou parcial da Embraer (Adachi e Torres 2018).

Propostas de Políticas Públicas

O elemento central da proposta é retomar o fundamento da END de vincular as políticas de defesa, particularmente as políticas voltadas para o desenvolvimento da BID, a uma estratégia nacional de desenvolvimento. Com base neste fundamento, são apresentadas a seguir algumas propostas de políticas públicas que visam promover a capacitação, expansão, diversificação e fortalecimento da BID nacional.

1) Avançar na construção de uma estrutura institucional centrada num efetivo planejamento de longo prazo que possibilite atender as reais necessidades de reequipamento, modernização e operação das Forças Armadas brasileiras, particularmente no que se refere aos projetos de caráter estratégico. O planejamento de longo

prazo deve apresentar de maneira detalhada e justificada a definição de prioridades, custos e cronogramas, objetivando uma maior otimização dos recursos despendidos e uma maior participação da sociedade.

2) Criar instrumentos legais que assegurem recursos de longo prazo no volume e regularidade necessários à execução dos programas de defesa selecionados como estratégicos, sem que sejam afetados por cortes e contingenciamentos futuros. A legislação também deve requerer um rigoroso acompanhamento de todas as fases de execução destes programas.

3) Aprimorar os instrumentos legais para que eles não apenas possibilitem, mas garantam a preferência nacional nas aquisições dos produtos estratégicos de defesa, isto é, que estes últimos sejam licitados, exclusivamente, entre as Empresas Estratégicas de Defesa (EED). Nos casos em que exista a necessidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa do exterior, os instrumentos legais devem exigir a participação conjunta de uma EED nacional.

4) A legislação que visa proteger e promover a BID brasileira, de acordo com as diretrizes estabelecidas na END precisa ser preservada e, também, aprimorada de acordo com as seguintes propostas: (i) reforçar os instrumentos legais que asseguram o caráter nacional das EED, através da efetiva exigência de controle nacional e autonomia tecnológica, impedindo que se estabeleçam relações de dependência e subordinação das EED nacionais em relação às suas congêneres estrangeiras; (ii) estabelecer regras legais para atuação das subsidiárias de empresas estrangeiras na BID brasileira, as denominadas Empresas de Defesa (ED), de maneira que estas possam obter benefícios fiscais e de promoção comercial. Contudo, deverá ser vedado para estas empresas a liderança de programas estratégicos de defesa; (iii) participação direta da União através da reorganização das EED estatais já existentes, além da constituição de novas empresas públicas ou *joint ventures* com o setor privado, particularmente em segmentos que envolvam tecnologias sensíveis como nuclear, espacial e cibernética; (iv) criação de instrumentos legais que assegurem às empresas nacionais o controle patrimonial, tecnológico e comercial, no caso de alianças estratégicas com empresas estrangeiras; (v) constituição de instrumentos legais que impeçam a desnacionalização ou fechamento de empresas ou

atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional; (vi) mecanismos legais que garantam acesso ao financiamento público para as empresas responsáveis pelos programas estratégicos de defesa; (vii) avaliar os resultados do RETID e propor as modificações necessárias para que os benefícios resultem na ampliação da competitividade das empresas que compõem a BID, juntamente com a melhoria da eficiência e transparência desses gastos.

5) Enfatizar o necessário suporte às atividades científicas e tecnológicas realizadas pela BID. De um lado, estabelecer instrumentos que possibilitem a coordenação dos programas de pesquisa, desenvolvimento e inovações — realizados nas universidades e centros de pesquisa — a partir dos programas estratégicos das Forças Armadas brasileiras.

6) Apoiar a inserção ativa da BID brasileira no mercado internacional, através de: (i) suporte diplomático e promoção comercial das exportações de produtos de defesa; (ii) concessão de garantias financeiras e institucionais às exportações de PED; (iii) financiamento público de longo prazo — com taxas e prazos compatíveis com os utilizados em âmbito mundial — para operações de exportação de produtos de defesa e internacionalização produtiva das empresas que constituem a BID brasileira.

7) A Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) deve ser fortalecida e ter uma estrutura ampliada e adequada para centralizar, planejar, coordenar e executar a política industrial de defesa do país.

Instituições de cooperação regional em defesa: UNASUL e CDS

Governos Lula

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), situado no interior do bloco multipropósito UNASUL, é uma iniciativa de grande importância do Governo Lula no campo da Defesa (Villa, Viana 2010). Desde seus primórdios, o CDS foi pensado e idealizado como *locus* de concertação e interlocução entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da Defesa (Fuccille, Rezende 2013).

É importante destacar que só se foi possível erigir uma estrutura como o CDS pela opção de não-confrontação aberta com Washington. Nos seus anos iniciais, o CDS apareceu como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiossincrasias regionais/ideológicas entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou ainda a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), importantes avanços vinham sendo registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) na cidade de Buenos Aires, a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) para altos estudos em Quito, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios (Abdul-Hak 2013). Não menos importante, em especial desde uma perspectiva brasileira, é importante ressaltar que a criação do referido Conselho deu-se em estreita conexão com o anúncio da Estratégia Nacional de Defesa (END), ambos em 2008 (Vaz 2013).

Ao lado disso, o Brasil reiteradamente se apresentou de forma ambivalente nos marcos mais amplos desse processo, ora liderando-o e pretendendo-se apresentar no papel de *paymaster* (que não se cinge apenas ao aspecto econômico), ora retraindo-se e secundarizando esta opção. Não obstante, é forçoso reconhecer que a sociedade brasileira como um todo, com destaque para suas elites dirigentes, no mais das vezes não tem clar a importância da integração e, neste particular, os grandes meios de comunicação via de regra jogaram um papel antipedagógico, expondo as relações bilaterais no subcontinente praticamente como gestos de altruísmo desinteressado, compaixão e generosidade emanados a partir de Brasília, que negligenciaria e descuraria da proteção dos "interesses nacionais". Mais ainda: não é exagero afirmar que o Brasil parecia se caracterizar por uma atitude instrumental ante os esforços de concertação em Defesa na América do Sul. Preocupava-lhe, sobremaneira, somar forças e valer-se da região como plataforma de projeção internacional e garantidor da estabilidade em seu entorno (a MINUSTAH no Haiti é o exemplo mais claro), bem como auxiliar-se da escala regional para seus esforços de robustecimento de sua BID (Fuccille, Mariano, Ramanzini Jr, Almeida 2017).

Governos Dilma

Ainda que do ponto de vista normativo-legal a instituição do Conselho de Defesa Sul-Americano em larga medida tenha ocorrido sob o Governo Dilma (vale recordar que sua criação se deu em dezembro de 2008), crescentemente a presidenta Dilma se descuidou da integração sul-americana e, por decorrência, do CDS.

A partir da análise das ações do Conselho de Defesa Sul-Americano até 2016, observa-se um posicionamento diferente do apresentado durante as Conferências de Ministros de Defensa das Américas (CMDAs, em vigor desde 1995). Os países do subcontinente pareciam compartilhar determinados interesses e valores acerca da segurança e defesa regional em que o papel das Forças Armadas deveria ficar restrito às ações de sua competência, não atuando no âmbito de combate às drogas e segurança pública. Esse posicionamento ficou claro na I Reunião de Ministros de Defesa do Cone Sul em setembro de 2014 (Buenos Aires, Argentina), onde se adotou uma política de defesa contrária à utilização das Forças Armadas nas questões de segurança interna. Essas seriam acionadas diante de agressões externas à região, as quais possuíssem um caráter militar-estatal (Frenkel, Comini 2017).

Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalhou pela concretização deste arranjo institucional, inclusive em uma espécie de liderança aquiescida por parte de Washington, por outro, descuidou-se de engajar o Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos.

Governo Temer

Após o golpe de Estado que afastou a presidenta Dilma do governo, houve rápida reorientação da Política Externa Brasileira, que não foi acompanhada pela política de defesa do país e o com impactos diretos no CDS (Vaz, Fuccille, Rezende 2017). Ainda que no nível do discurso não se fale contra tal instituição, na prática há um boicote sistemático de várias iniciativas que ainda precisavam ser vertebradas a fim de ganharem mais consistência e efetividade. O ocaso da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) talvez exemplifique isso de maneira mais clara (seu diretor/"reitor" é um acadêmico brasileiro, professor da UnB). Na prática, o CDS tem deixado

de ser crescentemente uma instância de cooperação em Defesa, restringindo-se cada vez mais a um espaço de cooperação militar, com seu virtual esvaziamento pela inação brasileira.

Propostas de Políticas Públicas

No atual contexto, é essencial a saída do estado de letargia em que o CDS se encontra e, para tanto, tal qual quando teve o papel de propositor de tal iniciativa, a ação brasileira é fundamental. Nessa direção, sugere-se:

1) Maior transparência e publicização dos Planos Anuais do CDS, com sugestão de consulta pública prévia e interloculação com a comunidade acadêmica, ao lado da criação de um sítio permanente do Conselho na internet com vistas a evitar-se as atuais descontinuidades conforme a Presidência Pro Tempore;

2) *Civilinização* do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), com a definição de uma agenda pública de temas e objetivos a serem buscados em prol da construção de uma identidade estratégica comum de Defesa e outros pontos;

3) Estruturação e intensificação das atividades da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), compartilhando os recursos humanos e didáticos, com vistas à identificação de problemas e oportunidades no campo da segurança internacional, fortalecimento do diálogo civil-militar entre os nacionais do subcontinente e aumento da transparência na gestão dos sistemas de defesa;

4) Incremento dos exercícios conjunto e combinados das Forças Armadas do subcontinente, com vistas à constituição de uma brigada multinacional para emprego em operações de paz da ONU, na linha da iniciativa Cruz del Sur;

5) Intensificação das Medidas de Confiança Mútua (CBMs), como elaboração dos Livros Brancos, divulgação clara e objetiva dos dispêndios em defesa, intercâmbio de pessoal, exercícios combinados e outros, objetivando mitigar e prevenir efeitos negativos de uma possível misperception;

6) Fomento à formação e retenção (por meio de carreiras específicas) de recursos humanos civis voltados à Defesa, não só com a ampliação de Editais dedicados à comunidade científica, mas também por meio de cursos de formação de duração diferenciada e a criação da carreira de Analista de Defesa;

7) Aprofundamento do diálogo e efetivo cumprimento da periodicidade anual das reuniões dos ministros da Defesa da região, para construção de diferentes modalidades de cooperação bem como esclarecimento das atividades pregressas e futuras das Forças Armadas nacionais;

8) Promover a adoção de programas estratégicos conjuntos e complementares, como forma de ampliar as escalas empresariais e incentivar a construção de cadeias produtivas regionais que possibilitem algum grau de integração entre as diferentes Bases Industriais de Defesa, dadas as atuais assimetrias entre a estrutura produtiva brasileira e dos demais países da região.

Fronteiras

Governos Lula

Os governos Lula representaram um importante avanço, ainda que insuficiente, com respeito à questão das fronteiras. Um primeiro aspecto a destacar foi a Lei Complementar nº 117/04, que altera a LC 97/99, e no campo das atribuições subsidiárias das Forças Armadas, em especial ao Exército, permite atuar com poder de polícia na faixa de fronteira (banda interna de cento e cinquenta quilômetros a partir da linha divisória e que constitui cerca de um quarto de todo o território nacional) onde o Estado brasileiro e seus órgãos não se façam presentes. Ainda que não desejável, realisticamente é uma medida necessária e que otimiza uma estrutura e mobilização pré-existentes na atual realidade e de médio prazo, onde o Estado brasileiro se encontra confrontado com demandas urgentes de toda ordem. Logo, além das atividades de inteligência e outras no combate aos ilícitos transnacionais, essa nova postura adicionava força no enfrentamento aos descaminhos da criminalidade e suas formas associadas que atuam nas áreas fronteiriças.

Outro ponto importante, já no final do governo Lula, foi o lançamento do SISFRON em 2010. Partindo de uma concepção moderna de um sistema de sensoriamento e atuação integrada, ele prevê o acompanhamento dos 16.886 quilômetros da linha de fronteira seca de 11 estados brasileiros com 10 países sul-americanos, desdobrados 150 km de largura internamente ao longo dessa linha. Seu conceito

de emprego é dual, ou seja, permite iniciativas de defesa externa centrada no Exército, mas em atuação conjunto com as demais Forças, bem como o apoio aos órgãos públicos de segurança, em operações interagências, contra delitos transfronteiriços (Landim 2015). Igualmente, assistimos no período o exercício de operações conjuntas e combinadas das Forças Armadas brasileiras com os demais países da América do Sul (Operações COBRA [com Colômbia], PEBRA [com Peru], VEBRA [com Venezuela], BRABO [com Bolívia], entre outras), num importante padrão de confiança mútua, compartilhamento e compreensão de que os problemas afeitos às fronteiras não podem exibir resultados satisfatórios a partir de um esforço isolado do principal *player* da região (Dias 2015). Somado ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao lado da conclusão do SIVAM/SIPAM (Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia) e uma importante dinâmica de compartilhamento de seus dados e análises com nossos vizinhos, importantes passos eram dados com respeito à temática das fronteiras.

De toda sorte, ainda que seja importante lembrar que um país continental como o Brasil, possuidor de quase 17.000 quilômetros de fronteiras secas, mais de 7.000 quilômetros de fronteiras marítimas e um imenso espaço aéreo, que reivindica um assento permanente em uma possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU e pretende-se avalista da concórdia em seu entorno, não possa prescindir de uma estrutura militar crível e descurar de seus meios de defesa. É salutar lembrar que a dinâmica fronteiriça exige esforços também de outra natureza e muito mais complexos.

Nesta direção, é pedagógica a lembrança da problemática fronteira de pouco mais de 3.000 Km entre EUA (maior potência econômica e militar mundial) e México e a securitização dos assuntos a ela afeitos, sem resultados satisfatórios, contrastando com os mais de 6.000 Km da fronteira EUA-Canadá, de relativa tranquilidade. Ou seja, não será o Brasil, como uma fronteira terrestre com seus vizinhos mais de cinco vezes maior do que a dos EUA-México que, pela via da militarização/securitização (ou da vivificação, como já foi defendido em um passado não tão distante) irá resolver seus problemas de segurança e defesa. Isto é fundamental para compreendermos muitos dos movimentos de integração regional liderados pelo Brasil aqui no espaço sul-americano e seus *spillovers*.

Governos Dilma

Os Governos Dilma seguiram o padrão do período anterior do Governo Lula, ressalvada que é neste período que se inicia a efetiva implantação do SISFRON e a contratação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), sendo que ambos os programas foram atingidos pela crise econômica e pelos contingenciamentos que se agudizam no segundo mandato a partir da política econômica contracionista que foi implementada. A contradição aqui é que, anteriormente, ainda no primeiro mandato da presidenta Dilma, a inclusão no PAC acabava por fornecer alento aos programas de longo prazo na área de defesa, entre eles os Sistemas de Monitoramento e Controle, dentre os quais chamam a atenção o SISFRON, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa FX-2 de aviões de caça — todos com claros impactos para a segurança e defesa de nossas fronteiras.

Por outro lado, a crescente menor ênfase na integração sul-americana, o alheamento ao processo de paz colombiano e outras crises regionais, também afetaram as possibilidades de adensamento e aprofundamento dos laços com as nações vizinhas no campo da Defesa, ainda que as alterações advindas do período Lula no robustecimento e transformação do Programa Calha Norte (antigo Projeto Calha Norte), incrementando sua área de cobertura e vertente civil, tenham se mantido (Fuccille 2015).

Um ponto importante a destacar deste período foi o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), instituído por meio do Decreto nº 7.496 (de junho de 2011), com o intuito de reunir ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, prevendo a atuação integrada de municípios, órgãos federais e estaduais de segurança pública, da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas. De grande visibilidade foram dois eixos de atuação: as chamadas *Operação Sentinela* e *Operação Ágata*. Na oportunidade, entre outras medidas, previa-se a ampliação do número de postos militares de fronteira de 21 para 49, conforme declarou o então ministro da Defesa Nelson Jobim, coordenador do PEF ao lado do ministro da Justiça (na prática, sua coordenação ficou a cargo do vice-presidente da República, Michel Temer). Outrossim, combinado à Estratégia de Segurança Pública

nas Fronteiras (ENAFRON), buscava-se avançar no tratamento do complexo problemas das fronteiras. Efetivamente, os resultados concretos alcançados ficaram bastante abaixo das expectativas iniciais despertadas por ambas propostas (Scherma 2016).

Governo Temer

A partir do Governo Temer e o aprofundamento da política neoliberal, em especial com a aprovação da PEC nº 95/16, que estabeleceu uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante os próximos vinte anos com a instituição de um novo regime fiscal, assistimos a uma crescente limitação da atuação e emprego do Exército na Faixa de Fronteira (preocupante na Amazônia e fronteira oeste), bem como praticamente a total paralisação da implantação do SISFRON (atualmente só 5% de nossas fronteiras nacionais são cobertas por tal instrumento), além de adiar o SisGAAz por tempo indeterminado, cuja missão é monitorar – de forma contínua e integrada – uma área de 3,6 milhões de quilômetros quadrados. Em paralelo, o PEF foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras/PPIF (Decreto n° 8.903, de novembro de 2016), que estabeleceu novas linhas de atuação das Forças Armadas nos 16.886 quilômetros de fronteiras do Brasil seus vizinhos países sul-americanos (Ministério da Defesa 2017).

A partir de uma política externa que privilegia o eixo Norte-Sul em detrimento do Sul Global e do entorno estratégico, também assistimos a um importante e preocupante estancamento (quando não redução em algumas esferas) na cooperação militar brasileira com seus vizinhos no subcontinente (Vaz, Fuccille, Rezende 2017). Com efeito, temos percebido uma limitação crescente na capacidade de monitoramento e atuação de nossas Forças Armadas como guardiães do território pátrio e das fronteiras nacionais.

Propostas de Políticas Públicas

A questão do monitoramento, controle, segurança e defesa de nossas fronteiras precisa ser retomada com urgência. Para tanto, propomos:

1) Retomada dos programas estratégicos das Forças Armadas para a defesa nacional, com garantia de recursos com volume e regularidade no longo prazo: Monitoramento (SISFRON, SisGAAZ e SGDC), Mobilidade (KC-390 e Guarani) e Presença (PROSUB e F-X2);

2) Repriorização da cooperação e integração com nossos vizinhos sul-americanos nos mais diversos planos (obviamente contemplando também as questões de Defesa) em uma estratégia combinada de desenvolvimento, que, em última instância, redundará no distensionamento da questão fronteiriça terrestre e temas a ela ligados;

3) Intensificação da transferência de Organizações Militares do Sul-Sudeste para a Amazônia e parte do Centro-Oeste, com incremento dos meios para a realização de missões substantivamente distintas das anteriores;

4) Implantação de uma segunda Esquadra da Marinha na região Norte do Brasil, de fundamental importância dadas as características geográficas nacionais e a imensa extensão das Águas Jurisdicionais Brasileiras e áreas internacionais sob responsabilidade do país;

5) Ampliação da vigilância com satélites e radares, monitoramento das áreas do pré-sal e combate à pirataria marítima, ao lado de ações contra o tráfico ilegal de armas e entorpecentes. Esse esforço será tanto melhor sucedido à medida que também trabalhe-se de forma colaborativa em atividades de inteligência com outros países.

Operações de Paz

Governos Lula

Um dos grandes diferenciais trazidos pelos governos Lula para a política de defesa e a política externa brasileiras foi o incremento da participação do país nas operações de paz (PKO) da Organização das Nações Unidas (ONU). O caso mais significativo e mais emblemático da inflexão brasileira em PKO se deu através do engajamento brasileiro junto à Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

A MINUSTAH teve início em 1º de junho de 2004, quando o governo brasileiro aceitou o convite feito pelo então presidente francês, Jacques Chirac, para liderar o braço militar da missão. Em um feito inédito no sistema ONU, o Brasil seguiu com o posto de *Force Commander* e de liderança do componente militar da MINUSTAH até 15 de outubro de 2017, por mais de treze anos consecutivos, quando a PKO foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) (United Nations Security Council 2004 e 2017).

A inflexão da atuação brasileira na MINUSTAH se deu em diversas frentes. Não apenas o Brasil demonstrava sua disposição em contribuir com a paz e a segurança internacionais, mas também para o multilateralismo e o sistema de segurança coletiva desenvolvido pela ONU. Até a MINUSTAH, a participação brasileira em PKO era pequena — por mais que os antigos governos e agentes insistissem que o país era um grande contribuinte para as operações de paz. Comparativamente com os outros contribuintes, a participação brasileira era significativamente baixa. Quantitativamente, o número de brasileiros nas missões em que o país participava era muito pequeno; qualitativamente, eram exercidos poucos cargos de comando e controle das operações onde nossas Forças Armadas estavam presentes. Até os governos Lula, o Brasil era um frequente, mas não um intenso participante de operações de paz da ONU (Rezende 2012 e 2013).

Na MINUSTAH, o Brasil também mudou a sua forma de contribuição para as PKO. Se, até então, o perfil do país era de contribuir mais com observadores militares, a partir da missão no Haiti o principal tipo de contribuição brasileira passou a ser com tropas militares. Ainda que tenha mantido o comando durante toda a missão, o país não foi o principal contribuinte de tropas na maior parte do tempo, tendo números bastante próximos (e, por vezes, ultrapassado) aos de países como Jordânia, Bangladesh e Nepal. Foi também significativa a contribuição brasileira com policiais para a MINUSTAH, cujo perfil, ainda que em menores números, seguiu semelhante ao das tropas (*ibid*.).

Outra inflexão importante foi a ampliação da área prioritária de atuação internacional do país. Até então, a política externa brasileira definia como área prioritária de atuação brasileira, em seu contorno geoestratégico, a América do Sul, os países lusófonos e os banhados pelo Atlântico Sul. A inclusão do Haiti ampliou esse alcance para incluir também a América Central, contribuindo para a consolidação do Brasil como ator chave para a solução dos problemas regionais na América Latina.

Por fim, a MINUSTAH abriu um precedente importante ao possibilitar a atuação (e até mesmo execução de funções) baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, que delibera sobre o uso da força, algo que, até então, o país era bastante reticente em aceitar. No entanto, os capacetes azuis brasileiros, ainda que tenham evitado estratégias que lançassem mão do Capítulo supracitado, desempenharam atividades legalmente orientadas por este capítulo (Rezende 2015).

Um dos resultados mais importantes, ainda no segundo governo Lula, da atuação e liderança do braço militar da MINUSTAH pelo Brasil foi o precedente de cooperação regional em defesa criado junto aos nossos vizinhos sul-americanos. À época da negociação para a criação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), a positiva liderança militar do Brasil na MINUSTAH levou à aquiescência e cooperação junto a todos os doze países independentes da América do Sul, sob clara condução brasileira, que levou à criação também do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

Já no final de seu segundo mandato, em 2010 o governo do presidente Lula criou o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), ou Centro Sergio Vieira de Mello, em homenagem ao brasileiro diplomata da ONU morto no Iraque, em 2003. O CCOPAB tornou-se um importante centro de formação de capacetes azuis brasileiros e estrangeiros, além de capacitar também policiais, observadores militares e civis para a atuação em operações de paz, buscando reproduzir a qualidade e preparo das Forças brasileiras observados nas atuações do país, em especial, junto à MINUSTAH (CCOPAB 2018).

Governos Dilma

O primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff manteve o engajamento brasileiro na MINUSTAH e a grande orientação da participação em operações de paz como forma de aumentar a presença internacional do Brasil via multilateralismo, comprometimento com o sistema de segurança coletiva da ONU e cooperação Sul-Sul. Foi nesse espírito que, em fevereiro de 2011, o Brasil assumiu o comando da Força-tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) (Portal Brasil 2011; Silva, Braga e Marcondes 2017).

A participação do Brasil na UNIFIL veio em um momento em que o país sustentava um incremento em sua atuação internacional, logo, mantinha um importante diálogo entre as Políticas Externa e de Defesa. Portanto, as opções pelos locais de atuação das PKO eram definidas em um alinhamento e concertação entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Presidência da República. A escolha

do engajamento na UNIFIL, então, não deve ser vista de forma isolada da aproximação brasileira com o Oriente Médio, conduzida ao cabo do segundo mandato de Lula (Silva, Braga e Marcondes 2017).

A UNIFIL trouxe também inflexões importantes para a atuação do Brasil em PKO. Pela primeira vez a Marinha do Brasil assumiu o comando de uma Força-tarefa Marítima, algo até então apenas reservado a países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e que é também a única em uma operação de paz. Foi também a primeira vez que o Brasil fez o envio de uma embarcação para atuar como navio-capitânia em uma PKO (*ibid.* e Ministério das Relações Exteriores 2011).

Em seu primeiro mandato, o governo Dilma trouxe também alguns avanços conceituais importantes, como o conceito trazido pela presidenta, em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011, de *Responsabilidade ao Proteger* (RwP) (Rousseff 2011). Não apenas deveria existir uma Responsabilidade de Proteger (R2P), em seu conceito original da secretaria geral da ONU, mas também essa proteção deveria ser feita de maneira responsável, respeitando a proteção dos civis em conflitos armados. O foco da atuação deveria sempre ser baseado em prevenção dos conflitos e busca de soluções pacíficas de controvérsias. Tendo sido bem recebido pela comunidade internacional, o conceito foi integrado a muitos documentos e discursos junto à ONU, e à própria formação brasileira para atuação em operações de paz, através dos cursos de formação de brasileiros e estrangeiros no CCOPAB (Viotti 2011; Kenkel, Stefan 2016).

Já no final de seu primeiro mandato e durante o pouco tempo em que pôde exercer o seu segundo, o governo Dilma não promoveu mais grandes novidades na inserção internacional do Brasil, o que se refletiu também em certa apatia junto às operações de paz. Manteve-se as já acordadas atuações na MINUSTAH e na UNIFIL, mas não houve nenhum acréscimo ao que já fora feito. Esse período priorizou mais a atuação doméstica em detrimento do engajamento internacional. Algumas iniciativas defendidas pelo ministro Celso Amorim enquanto comandou o Ministério da Defesa neste setor acabaram não tendo continuidade, como a tentativa de incluir o Brasil na iniciativa binacional argentina e chilena Cruz del Sur, de treinamento e formação conjunta de uma Força de Paz Combinada (Rezende 2015).

Governo Temer

Após o golpe de Estado que afastou a presidenta Dilma do governo, houve rápida reorientação da Política Externa Brasileira, que não foi acompanhada pela política de defesa do país. Enquanto a chancelaria de José Serra, e, posteriormente, de Aloysio Nunes buscava se distanciar das relações Sul-Sul e se aproximar do Eixo Norte-Sul (Rezende 2016), a atuação do Ministério da Defesa, em especial no que diz respeito às operações de paz, seguiu na linha estabelecida nos dois governos anteriores.

Neste sentido, houve um retrocesso significativo durante o governo Temer ao promover uma desconexão entre a atuação do país em operações de paz e a orientação geral da Política Externa Brasileira, levando a uma perigosa e indesejável independência das Forças Armadas para a definição da atuação do país em PKO. Se, durante os governos petistas, esta participação era entendida como parte de uma estratégia mais ampla de inserção internacional do Brasil, no governo Temer acabou sendo tomada pelos interesses corporativistas da classe militar no país, além de criar uma esquizofrenia identitária internacional brasileira. Ao remover as demais instâncias do processo decisório sobre PKO, a gestão Temer criou diversos problemas.

O primeiro, e mais óbvio, é a desconexão entre a PEB e a PND. Este diálogo, que fora consolidado após um esforço enorme feito por acadêmicos, diplomatas e militares, é fundamental tanto para a coerência de ambas as políticas quanto para o próprio emprego das Forças Armadas. Sem esta conexão, a preparação militar brasileira se torna descoordenada, sem uma orientação geral e conjunta para as três Forças e sem uma conexão com os objetivos internacionais do país (Alsina Jr 2003; Lima 2015; Ramalho da Rocha 2009).

O segundo problema é uma indefinição no propósito do engajamento do Brasil em operações de paz. Se nos governos Lula e Dilma o propósito era claro, no sentido de ser um esforço dentro de algo maior para a inserção internacional do Brasil (Silva, Braga, Marcondes 2017; Rezende 2015), no governo Temer se torna algo nebuloso e, no mínimo, incoerente.

Algumas vantagens claras de participar em PKO são o treinamento das Forças, o incremento da cooperação em defesa (que abre espaço e incentiva a cooperação em outros setores menos sensíveis), mas

também alguns objetivos mais pessoais dos partícipes, como experiência internacional e recebimento do pagamento e treinamento da ONU. Para os comandos das Forças, participar em operações de paz é também uma forma de treinamento para usos de atribuições constitucionais, ainda que algumas questionáveis, como para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), além de ser uma oportunidade de atuação funcional de fato dos militares de um país que não se envolve diretamente em conflitos armados desde o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Neste sentido, é inegável que se torna interessante para os comandantes e para os comandados engajarem-se em operações de paz. Quando esses objetivos se conectam a um propósito nacional maior, de inserção internacional do país, isto é mais vantajoso. No entanto, quando se torna a motivação principal para a justificativa da participação em PKO, isto se torna um problema grave para o funcionamento democrático e institucional das Forças Armadas de um país.

O terceiro problema é que, ao passar a decisão de participação e o local dessa participação para a responsabilidade exclusiva do Ministério da Defesa, além dos problemas já citados, há uma diminuição da transparência sobre os critérios e parâmetros para tal definição. A escolha feita pelos militares no governo Temer pela participação do Brasil na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA), por exemplo, tem motivações pouco conexas com os objetivos declarados de política externa do atual governo. O MD, majoritariamente ocupado por servidores militares da ativa ou da reserva, acaba concentrando toda a produção, preparação e atuação dos brasileiros em operações de paz, o que abre pouco espaço para contribuições de civis.

Propostas de Políticas Públicas

Uma política de defesa sólida e coerente deve ver as operações de paz como um instrumento dentro de sua política externa, e não como um objetivo exclusivo e final em si mesmo. Neste sentido, deve-se observar os seguintes pontos:

1) A conexão entre as Políticas Externa e de Defesa pressupõe que a escolha de participar de operações de paz esteja coadunada com a visão institucional das Nações Unidas e em linha com as regiões

do mundo tradicionais e/ou desejadas de atuação do Brasil, objeto de sua política externa, de forma a reforçar o multilateralismo, promover a cooperação em defesa regional e internacional e o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional.

2) O *status* de potência unipolar do Brasil na América do Sul confere ao país um papel inato de liderança regional. Uma administração que atue racionalmente respondendo às pressões sistêmicas deve buscar reforçar a liderança positiva brasileira, tanto junto a seus vizinhos quanto junto ao restante da comunidade internacional. Isto não apenas legitimará as atuações brasileiras internacionais quanto também abrirá espaço para uma inserção internacional responsável, democrática e participativa. A MINUSTAH foi um exemplo claro disto, e não há motivos para que este caso não seja emulado também em outras missões de paz.

3) A participação em PKO deve retomar um diálogo institucional amplo e democrático no Brasil, não ficando apenas nas mãos dos militares. Isto significa abrir espaço em outros ministérios que não apenas o Ministério da Defesa, retomando, idealmente, o centro de decisão sobre participação em operações de paz para a tríade Itamaraty, MD e Presidência da República, além de promover amplo debate junto ao Congresso Nacional. A atuação internacional do país precisa ser uma política de Estado fruto de uma visão nacional mais ampla, transparente e democrática para ser legítima frente à sociedade internacional.

4) É preciso aumentar significativamente a participação de civis brasileiros em PKO. Hoje, o engajamento do país é majoritariamente militar, tanto em princípio quanto em perfil dos participantes. Em comparação com outros países, como os da União Europeia, cujo maior contingente em PKO é composto por civis, estamos muito aquém de uma participação que englobe visões plurais, democráticas e inclusivas junto ao sistema ONU. Há amplo debate sobre respostas não-militares em operações de paz, debate este que o Brasil se encontra à margem. A sociedade brasileira precisa ser mais incluída nos debates de defesa, o que passa também pela preparação e a escolha por atuar em operações de paz. Logo, criar incentivos para a pesquisa e debate fora do ambiente militar são fundamentais, o que pode e deve incluir a academia e a sociedade civil organizada.

5) Muitos dos problemas observados ao cabo do governo Dilma e durante a gestão Temer são derivados da ausência de uma Grande

Estratégia Nacional brasileira. Há múltiplas razões para justificar a necessidade de uma Grande Estratégia: a necessidade de fortalecimento institucional do Ministério da Defesa, que segue com ministros frágeis e grande independência política, financeira e estratégica das Forças; a falta de continuidade das políticas de defesa, cujo caráter é mais rígido do que de outras políticas públicas; a esquizofrenia observada nos mais recentes documentos de defesa brasileiros, onde a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa não dialogavam nem mesmo entre si; e a falta de uma visão clara de emprego das Forças Armadas no Brasil, que oscilam entre um viés corporativo para operações de paz, dissuasivo internacional, ainda que com poucas capacidades para tal, e excessivo caráter de atuação doméstica, pelas atribuições das GLOs e, mais recentemente, pela intervenção federal de caráter militar no Rio de Janeiro.

6) O trabalho no CCOPAB deve ser estimulado e incentivado. No entanto, torná-lo uma instituição mista, composta por militares e civis, contribuirá não apenas para fomentar o diálogo civil-militar no Brasil, como também a participação civil em operações de paz. Uma forma de realizar isto é aproximá-lo do Ministério das Relações Exteriores e da academia que se debruça sobre o estudo do tema.

7) A participação em PKO é um dos mais importantes braços da cooperação em defesa, e assim o foi durante os governos Lula e Dilma. Logo, ampliar iniciativas de treinamento conjunto, compartilhamento de doutrinas de emprego de força e comando combinado, através de instâncias regionais multilaterais, como a UNASUL e o CDS, são fundamentais, pois geram medidas de confiança e *spin-off* para outros ramos da cooperação e integração regionais. A aproximação com Argentina e Chile, em especial, através da iniciativa Cruz del Sur, já existente, é um caminho particularmente promissor.

Considerações Finais

Durante o período analisado, de 2003 a 2018, as políticas públicas de defesa apresentaram grandes avanços e, também, significativos retrocessos.

As profundas alterações na política de defesa que foram implantadas nos governos Lula estão inseridas num processo mais amplo de mudanças no modelo de inserção internacional e econômico do Brasil, destacando-se o redirecionamento da política externa já no início do seu primeiro governo e a gradual implantação de um

projeto nacional de desenvolvimento econômico. Este último estava centrado na retomada das políticas industriais, que, desde o início, elegeu a área de defesa como uma das prioritárias, dada sua importância estratégica, não apenas para defesa nacional, mas também para a capacitação em tecnologias avançadas e a geração de superávits comerciais.

Esta busca por uma menor dependência internacional na área de defesa culminou na elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END). Este documento vinculou a recuperação e fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira às necessidades estratégicas do país, com destaque para o monitoramento e proteção das suas abrangentes e permeáveis fronteiras terrestre e marítima. A partir da END foi elaborado um amplo e integrado conjunto de programas estratégicos com o objetivo de constituir uma efetiva estrutura de defesa que estaria assentada sobre tecnologias predominantemente de domínio nacional.

Pelo lado da política externa, os governos Lula estabelecem uma Grande Estratégia Nacional que integrava as políticas externa e de defesa. O fortalecimento das relações Sul-Sul, particularmente com os países vizinhos resultou na constituição da UNASUL e do CDS. Essas iniciativas de concertação das políticas de defesa na América do Sul visavam à estabilidade do entorno brasileiro, reforçando a segurança fronteiriça, além de pretender uma expansão da BID brasileira em âmbito regional. Esses elementos permitiriam valer-se da região como plataforma de projeção no cenário internacional, dentro das diretrizes de uma política externa ativa e altiva. Neste contexto, o Brasil alcançou um inédito protagonismo nas operações de paz da ONU, passando a liderar a MINUSTAH e a Força-tarefa Marítima da UNIFIL, esta última já no início do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Os governos Dilma foram marcados por um gradual retrocesso do protagonismo brasileiro no cenário internacional, havendo um parcial abandono da grande estratégia nacional brasileira. Em razão disso, a política de defesa nacional foi gradualmente se descolando da política externa. De um lado, os militares brasileiros não acompanharam de maneira efetiva as iniciativas de integração sul-americana. Por outro, a participação dos militares nas operações de paz das Nações Unidas se autonomizou em relação à política externa, que se tornou cada vez mais retraída neste período.

O primeiro governo Dilma priorizou a atuação doméstica, avançando na implementação dos programas estratégicos de defesa, particularmente daqueles voltados à segurança e defesa das fronteiras do país. Em paralelo, observou-se um direcionamento das políticas públicas com objetivo de fortalecer a base industrial de defesa, tanto pelo lado da demanda, com a utilização do poder de compra do Estado; quanto pelo lado da oferta, com adoção de instrumentos legais para impulsionar o desenvolvimento tecnológico e proteger a indústria local. Contudo, a adoção de uma política econômica contracionista no segundo governo Dilma resultou no atraso dos programas estratégicos, comprometendo os esforços de capacitação da BID brasileira e, também, de proteção das nossas fronteiras.

A política externa do governo Temer, que se instalou após o golpe de Estado de 2016, se distanciou das relações Sul-Sul ao mesmo tempo em que abandonou quaisquer iniciativas de protagonismo no cenário internacional, caminhando para uma posição subordinada nas relações do Eixo Norte-Sul. Este direcionamento afastou ainda mais a defesa nacional da concertação com vizinhos sul-americanos, enquanto as iniciativas em participar das operações de paz perderam a conexão com a política externa. É importante destacar que esta inserção internacional subordinada do governo Temer conduziu a um descasamento entre a política de defesa e a política nacional de desenvolvimento — como preconizado na END — dado que esta última foi substituída pela visão hegemônica do mercado e do global. Neste contexto, as Forças Armadas brasileiras vêm assumindo cada vez mais a função de polícia, sendo emblemática a recente intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Em paralelo, os programas estratégicos de defesa nacional foram atrasados ou suspensos por tempo indeterminado, apesar de um grande esforço de reestruturação interna das Forças, visando manter ativos, pelo menos, os programas considerados prioritários. Este abandono da visão de desenvolvimento nacional culmina com a real possibilidade de desmonte ou desnacionalização da Embraer, a única grande empresa aeroespacial e defesa do Brasil.

A despeito de fugir dos propósitos da presente contribuição, a banalização e crescente emprego das Forças Armadas em missões de garantia da lei e da ordem (GLO) desde o governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelos petistas Lula da Silva e Dilma Rousseff, e aprofundado na administração Michel Temer, além de

inconveniente, aponta que a correta adequação nesta área passaria pela supressão da parte que atribui ao aparelho militar a garantia da lei e da ordem, conforme aparece no Artigo 142 da Constituição Federal. Na forma atual, empregar as Forças Armadas para a defesa da lei significa que elas podem ser utilizadas na repressão ao narcotráfico e outros crimes, atribuições de polícia; na garantia da ordem, por seu turno, abre espaço a que a instituição militar seja chamada com o intuito de reprimir greves e movimentos políticos e/ou sociais. Conceitos fluidos que variam enormemente conforme a perspectiva político-ideológica, garantia da *lei* e *ordem* podem representar um inapropriado risco à democracia.

As sugestões de políticas públicas apresentadas neste ensaio, longe esgotar o debate em tela, têm a intenção de fomentar um amplo e necessário diálogo nacional, em especial neste ano de 2018 em que teremos eleições em vários níveis, inclusive presidencial. Nosso intuito aqui foi, tendo como elemento central a inserção de *propostas de políticas públicas de defesa*, pensar a retomada de uma grande estratégia nacional de inserção internacional combinada a uma ampla e ativa estratégia nacional de desenvolvimento. Os desafios não são poucos, mas é *mister* retomarmos a discussão acerca de um abrangente e soberano projeto nacional e que estrutura de defesa pretendemos legar às nossas Forças Armadas a partir do escrutínio que se avizinha e da direção política civil sobre os militares que as democracias maduras requerem.

Referências

Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

Alsina Jr, João Paulo Soares. (2003). "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso." *Rev. Bras. Polít. Int.* 43, 2: 53-86.

Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil / Centro Sergio Vieira de Mello (CCOPAB). Sobre o CCOPAB. Criação do Centro. Disponível em: http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab. Acesso em 21/01/2018.

Dias, Michelle Gallera. "Cooperações Bilaterais do Brasil com Bolívia, Colômbia e Peru no Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas". *1o Seminário Internacional de Ciência Política UFRGS 2015*. Disponível em: https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIAS-Coopera%C3%A7%C3%B5es-Bilaterais-do-Brasil-com-Bol%C3%ADvia-Col%C3%B4mbia-e-Peru-no-Combate-ao-Tr%C3%A1fico-de-Drogas-Il%C3%ADcitas.pdf. Acesso em 27/02/2018.

Frenkel, Alejandro; Comini, Nicolás. (2017). "UNASUR beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council". *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60, 1(e013): 1-20.

Fuccille, Alexandre. (2015). "Amazônia e Defesa Nacional: um olhar a partir da perspectiva brasileira". *Paiaguás*, 1, 2: 131-150.

Fuccille, Alexandre; Rezende, Lucas Pereira. (2013). "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". *Contexto Internacional*, 35, 1: 77-104.

Fuccille, Alexandre; Mariano, Marcelo Passini; Ramanzini Jr, Haroldo; Almeida, Rafael Augusto Ribeiro de. (2017). "O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)". *Colombia Internacional*, 92: 43-72.

Kenkel, Kai, Cristina G. Stefan. (2016). "Brazil and the Responsibility While Protecting Initiative: Norms and the Timing of Diplomatic Support". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 22, 1: 41-58.

Landim, Hiarlley Gonçalves Cruz. (2015). "SISFRON: Ferramenta de ampliação da Diplomacia Militar brasileira e fortalecimento do CDS". *Revista Política Hoje*, 24, 1: 135-147.

Lima, Raphael Camargo. (2015). *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa*. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas: Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Dissertação (Mestrado). 257 f.

Ministério da Defesa. (2017). *Decreto do presidente Michel Temer estabelece novo plano de fronteiras para o Brasil*. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/noticias/26145-decreto-do-presidente-michel-temer-estabelece-novo-plano-de-fronteiras-para-o-brasil. Acesso em: 11/02/2018.

Ministério das Relações Exteriores. (2011). *Resenha da Política Exterior do Brasil*, 37, 108, 1º semestre.

Portal Brasil. (2011). Participação brasileira na Missão de Paz da ONU no Líbano. *Governo do Brasil*. Publicado em 30 de novembro, 2037. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/governo/2011/09/participacao-brasileira-na-missao-de-paz-da-onu-no-libano. Acesso em 21/01/2018.

Ramalho da Rocha, Antonio Jorge. (2009). "Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz". *e-cadernos ces*, 06: Peacekeeping: actores, estratégias e dinâmicas. Disponível em: http://journals.openedition.org/eces/359#text. Acesso em: 16/03/2018.

Rezende, Lucas Pereira. (2016). "Descendo a Serra da Política Externa". *CartaCapital*, Política. Publicado em 19/05/2016. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/descendo-a-serra-da-politica-externa. Acesso em: 15/05/2016.

_____. (2012). *O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU*: *análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira*. Curitiba: Editora Appris.

_____. (2015). *Sobe e Desce: explicando a cooperação em defesa na América do Sul.* Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____. (2013). "Uma nova abordagem para o estudo do engajamento do Brasil nas operações de Paz da ONU". *Política Externa*, 21: 163-176.
Rousseff, Dilma. (2011). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua. Acesso em 16/03/2018.

Scherma, Márcio Augusto. (2016). "Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma". *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, 22: 65-77.

Silva, Antonio Ruy Almeida, Carlos Chagas Vianna Braga, e Danilo Marcondes. (2017). "The Brazilian participation in UNIFIL: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East?". *Rev. Bras. Pol. Int.* 60, 2: e-011.

United Nations Security Council. (2004). *Resolution 1542*. Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April. S/RES/1542 (2004). Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004). Acesso em: 21/01/2018.

United Nations Security Council. (2017). *Resolution 2350*. Adopted by the Security Council at its 7924th meeting, on 13 April. S/RES/2350 (2017). Disponível em: https://minujusth.unmissions.org/sites/default/files/sc_2350e.pdf. Acesso em: 21/01/2018.

Vaz, Alcides Costa. (2013). "A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências". Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/O_Brasil_Governanca_America_Latina_Que_Tipo_Lideranca_Possivel.pdf. Acesso em: 17/02/2018.

Vaz, Alcides Costa; Fuccille, Alexandre; Rezende, Lucas Pereira. (2017). "UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: A decade later". *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60, 2(e012): 1-21.

Villa, Rafael A. D.; Viana, Manuela T. (2010) "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea06.pdf. Acesso em: 24/01/2018.

Viotti, Maria Luiza Ribeiro. (2011). Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. United Nations. General Assembly. Security Council. A/66/551, S/2011/701. Disponível em: http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-_rwp.pdf. Acesso em: 16/03/2018.

Adachi, Vanessa.; Torres, Fernando. "Boeing quer ter o controle de até 90% da 'nova Embraer'". *Valor Econômico*, 6 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.valor.com.br/empresas/5308429/boeing-quer-ter-o-controle-de-ate-90-da-nova-embraer. Acesso em: 15/02/2018.

Amorim, Celso (2015). *Terrã, Ramalá e Doha – Memória da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá.

Camarotto, Murillo (2017). Governo quer fim de 'Golden share'. *Valor Econômico*, 6 de julho de 2017. Disponível em: http://www.valor.com.br/empresas/5109590/governo-quer-fim-de-golden-share. Acesso em: 15/02/2018.

Cano, Wilson; Silva, Ana Lucia Gonçalves da (2010). "Política Industrial do Governo Lula". Texto para discussão, Campinas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. n. 181, julho 2010.

Cavalcanti, Bernardo Marquilies; Venerio, Carlos Magno Spricigo (2017). "Uma Ponte para o Futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer." *Revista de Informação Legislativa (RIL)*. 54 n. 215 jul./set. 2017 p. 139-162.

Ferreira, Marcos José Barbieri (2016). "Plataforma Aeronáutica Militar". In.: IPEA/ABDI. *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. Brasília: ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

_____; Sarti, Fernando (2011). *Diagnóstico: base industrial de defesa brasileira*. Campinas: ABDI/Unicamp.

FUG – Fundação Ulisses Guimarães (2015). *Uma Ponte para o Futuro*. Disponível em: https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf. Acesso em: 19/03/2018.

Ministério da Defesa (2008). *Estratégia Nacional de Defesa – END*. Decreto 6.703 de 19 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em 18/03/2018.

Ministério da Defesa (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN*. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf. Acesso em 18/03/2018.

Ministério da Defesa (2016). *Programação do Ministério da Defesa – Plano Plurianual: 2016-2019*. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/acoes_programas/ppa/caderno_ppa2016_2019.pdf. Acesso em 18/03/2018.

Presidência da República (2012). *Lei 12.598*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm. Acesso em 15/01/2018.

Senado Federal (2016). *Emenda Constitucional Nº 95*. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=540698&id=14374770&idBinario=15655553&mime=application/rtf. Acesso em 17/01/2018.

Silva, Peterson Ferreira (2015). *A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica dos seus principais atores*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Tese (doutorado). 448 f.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute ([s.d.]). *SIPRI Military Expenditure Database*. Disponível em: https://www.sipri.org/databases/milex. Acesso em 10/02/2018.

Urupá, Marcos (2017). "Leilão de satélite vai para o espaço; empresas não se interessam". *Carta Capital*, 09/11/2017. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/governo-nao-consegue-quem-opere-satelite-e-leilao-do-sgdc-vai-pro-espaco. Acesso em 18/03/2018.

Visiona Tecnologia Espacial ([s.d.]). *Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC)*. Disponível em: http://www.visionaespacial.com.br/sgdc. Acesso em 13/02/2018. Acesso em 18/03/2018.

UMA ANÁLISE DO CONTEXTO BRICS TENDO COMO REFERENCIA O INDICE DE COMPETITIVIDADE SUSTENTÁVEL

Rosangela de Lima Gonçalves Saisse*
Gilson Brito Alves Lima **

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo apresentar o desenvolvimento de um índice de competitividade sustentável (ICS) para aplicação ao contexto do BRICS. O ICS foi desenvolvido com suporte do método de apoio a tomada de decisão multicritério TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*), de forma a permitir comparar e selecionar o melhor desempenho entre os países que compõem o grupo de economias emergentes BRICS. Para validação do ICS foram analisados os cinco países formadores do bloco BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – a partir da modelagem dos resultados apresentados pelos relatórios dos Índices de Capital Humano e Competitividade, publicados pelo Banco Mundial, anualmente, no Fórum Econômico Mundial (*World Economic Fórum* – WEF) e pelo Índice de Inovação publicado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Worl*d Intellectual Property Organization* – WIPO), no período de 2015 a 2017. Optou-se por utilizar o TOPSIS para tal análise, visto ter o método como princípio a seleção por similaridade da alternativa que mais se aproxima da solução ideal positiva e a que mais se afasta da solução anti-ideal, gerando assim uma ordenação para análise dentro dos critérios escolhidos. A análise dos dados, pelo método TOPSIS, revelou que dentre as dimensões consideradas para as alternativas, a solução mais ideal dentro do bloco BRICS referiu-se à China destacando-se nos quesitos Inovação e Competitividade para atender ao que se considera serem os interesses prementes ao enfrentamento da concorrência no mercado global.

Palavras-chave: Capital Humano, Inovação, Competitividade, ADMC, BRICS.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Gestão da Escola de Engenharia da universidade Federal Fluminense.
** Professor do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Gestão da Escola de Engenharia da universidade Federal Fluminense.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Morbidelli (2009) "A globalização gerou a interdependência entre os países, obrigando-os a promover estratégias e políticas de desenvolvimento econômico para garantir a atratividade dos investimentos externos e ampliar a participação de seus territórios na economia mundial".

Dentro deste cenário tão competitivo, é de suma importância uma adequada avaliação e determinação dos desempenhos, tanto organizacionais quanto nacionais, frente às constantes mudanças, geradas pelo crescimento econômico que por sua vez é impulsionado pela inovação tecnológica.

Para as organizações, o valor competitivo e a permanência no mercado global se fazem pela capacidade de desenvolvimento do capital humano e da inovação que geram o crescimento da produtividade necessário para satisfazer a crescente demanda por novas tecnologias. Entre o capital humano e a capacidade inovadora existe uma relação positiva que trará maior competitividade no mercado internacional (CERQUEIRA, 2016).

Segundo *The Global Competitiveness Report* (2017), em seu capítulo 1, afirma-se que "[...] o ritmo e a ruptura das mudanças tecnológicas estão criando oportunidades e desafios sem precedentes que serão amplificados pela convergência de tecnologias que caracterizam a quarta revolução industrial emergente."

Segundo Szulanski (1996), a habilidade de acessar internamente as melhores práticas, através da apropriação do raro conhecimento interno, é fundamental para a capacidade da organização formar uma vantagem competitiva.

A sistemática proposta no presente trabalho foi desenvolvida com suporte dos dados primários disponíveis, ao público em geral, nos relatórios anuais do Índice Global de Capital Humano (IGCH) e do Índice Global de Competitividade (IGC) (disponíveis no www.weforum.org/reports/) e do Índice Global de Inovação (IGI) (disponível em http://www.wipo.int/publications/en/), gerados a partir dos resultados de estudos e pesquisas promovidos pelas respectivas instituições.

Neste sentido, a partir destes relatórios, foram retirados os dados referentes aos países formadores do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) para a geração de uma estrutura comparativa da atuação econômica destes países frente à competitividade global sustentável.

Em paralelo identificou-se, dentre as ferramentas clássicas de apoio a decisão, o método denominado TOPSIS - *Technique for Order Performance by Similarity to Ideal Solution* - em função de sua praticidade em classificar e selecionar uma série de alternativas (no caso em questão o BRICS), caracterizadas por múltiplos critérios, desenvolvida inicialmente por Hwang e Yoon em 1981 (SARRAF, MOHAGHAR e BAZARGANI, 2013) com objetivo de apresentar ao tomador de decisão qual das alternativas apresentadas está mais próxima da solução ideal, como também em outro extremo, apresentar a alternativa mais distante da solução ideal.

A tomada de decisão é o processo de selecionar um curso de ação de todas as possíveis alternativas disponíveis (LAI, LIU, HWANG, 1992) sendo de fundamental importância no nível da gerência.

Para Azevedo (2001) quanto mais adequadamente estiverem os argumentos listados, distribuídos e organizados de acordo com seu nível de importância, mais eficaz será o processo de tomada de decisão pelos gestores, pois as escolhas que efetuarem durante esse processo decisório impactará no cumprimento dos objetivos organizacionais e, consequentemente em seu potencial competitivo.

O Relatório 2017-2018 do IGC (*The Global Competitiviness Report*) define a competitividade como "[...] o conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país, o que, por sua vez, define o nível de prosperidade que a economia pode alcançar. [...] uma economia mais competitiva é uma que provavelmente crescerá mais rápido ao longo do tempo."

Em seu artigo na Forbes, Skroupa (2017), nos diz que "A virada do século 21 mais uma vez redefiniu a inovação na economia global, uma vez que os pensamentos dos líderes foram guiados pelo objetivo de obter vantagem competitiva através do capital humano." (tradução do autor).

Segundo Cerqueira (2016), entre o capital humano e a capacidade inovadora existe uma relação positiva que trará maior competitividade no mercado internacional. Entendemos a inovação tecnológica como um dos principais fatores que potencializam o processo do crescimento a nível econômico, a nível social e a nível ambiental, criando valor competitivo para as nações. Conforme no mostra Silva et al (2017):

> A inovação melhora a competitividade da cadeia de produção de um país a nível nacional e transnacional, já que atravessamos a globalização do capital e, como tal, os produtos

> e serviços em um país estão expostos ao mundo ou superam barreiras à competitividade.

Isto posto, podemos inferir que o capital humano é o agente produtor da inovação, que por sua vez promove positivamente a competitividade de forma sustentável. Diante das considerações expostas, o problema a ser analisado é qual das nações reúne as melhores condições para enfrentar os desafios do mercado global, com base em um desempenho alinhado com a competitividade sustentável.

Neste contexto apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: Em que medida o índice de competitividade sustentável (ICS) pode contribuir para a compreensão do contexto BRICS?

O objetivo geral da pesquisa é analisar em que medida o índice de competitividade contribui para compreensão do contexto BRICS, tendo como foco, além da competitividade, as questões referentes à inovação e ao capital humano.

E tendo por objetivos específicos analisar o ICS a luz de sua contribuição para uma melhor comparação dos fenômenos sociais e econômicos dos países, o qual nos ajudará a analisar o cenário atual dos BRICS nos desafios de enfrentar uma competitividade sustentável no mercado global.

Para alcançar tais objetivos, os dados foram recolhidos diretamente das bases de dados do Fórum Econômico Mundial e da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, que serviram para caracterizar os critérios para cada alternativa BRICS, compreendendo as seguintes dimensões: ICH - Maximizar o crescimento do capital Humano; IGI - Maximizar o investimento em Inovação e P&D; e IGC - Maximizar o potencial competitivo, frente às alternativas BRICS.

A análise dos dados pelo método TOPSIS, revelou que dentre as dimensões consideradas para as alternativas, a solução mais ideal dentro do grupo BRICS referiu-se a China destacando-se nos quesitos Inovação e Competitividade para atender ao que consideramos serem os interesses prementes ao enfrentamento da concorrência no mercado global.

Com relação à relevância desta pesquisa, ela visa contribuir com a literatura existente quanto à abordagem dos aspectos sociais dos países integrantes do BRICS. Também esta pesquisa torna se relevante na medida em que contribui para destacar o papel dos índices de análises setoriais internacionais como instrumento de analise e comparação, como no caso, os desta pesquisa.

Dentre os momentos mais comuns enfrentados pelos gestores organizacionais, ressaltamos o momento da geração de soluções frente às oportunidades e aos desafios característicos de um ambiente global em constante mudança.

Os indicadores globais de Capital Humano, a Inovação e Competitividade representam variáveis importantes no processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental das nações. É vital, na avaliação de alternativas para a tomada de decisão, identificar a metodologia que trará argumentos e apoiará a decisão de forma eficaz.

Assim buscou-se uma compreensão mais profunda de como os investimentos em capital Humano e em Inovação podem ajudar a melhorar a performance dos países no âmbito global. Conta-se também com a geração do conhecimento, no meio acadêmico, contribuindo com a difusão do método TOPSIS para solução de problemas complexos.

A delimitação deste estudo se refere ao campo de observação, especificamente dentro do contexto de países emergentes, dos cinco países que compõem o bloco BRICS, composto por: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

Outro aspecto da delimitação do estudo diz respeito aos indicadores IGCH, IGI e IGC, selecionados para compor a sistemática ora proposta, em função da amplitude do conjunto existente de indicadores reportados pelo Fórum Mundial Econômico e da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, na série temporal começando em 2015 e terminando em 2017.

2 OS BRICS

Segundo Bezerra (2018), "[...] país emergente é uma expressão que designa países cuja economia crescerá dentro de uma ou duas décadas". Alinhado com esta definição, em 2001 o economista Jim O´Neill do Grupo financeiro Goldman Sachs apresentou seu relatório, no qual as chamadas nações emergentes apresentariam um crescimento tão acentuado que poderiam superar em 2050 as nações mais ricas. Na época do relatório, o PIB dos quatro países reunidos (Brasil, Rússia, Índia e China) chegava a 8% do PIB mundial. Hoje esse valor chega a quase 23%. Juntos, esses países ocupam 26,46% da superfície da Terra e reúnem cerca de 43% da população mundial (BARRUCHO, 2017).

O conceito gerado pelo relatório da Goldman Sachs atraiu os olhares dos governantes de Brasil, Rússia, Índia e China quanto a um cenário em que as quatro nações, em comum acordo, poderiam se ajudar a competirem no mercado global. Isto mudou em 2006, por ocasião da 61ª Assembléia Geral das Nações Unidas, quando em uma Reunião de Chanceleres dos quatro países, surgiu o agrupamento BRIC, dando o primeiro passo para que começassem a trabalhar mais coletivamente. Almeida (2009) ao analisar o peso que cada país exercia a época no mercado global propôs a mudança do acrônimo para CIRB. Em 2011, a África do Sul se uniu ao grupo, alterando a sigla para BRICS.

Algumas características comuns a estes países são: grandes reservas de recursos minerais; situação política estável; diminuição (embora lenta) das desigualdades sociais; mercados de capitais recebendo investimentos estrangeiros, através de suas respectivas Bolsas de Valores; investimentos de empresas estrangeiras nos diversos setores da economia; exportação e produção de bens e serviços em crescimento.

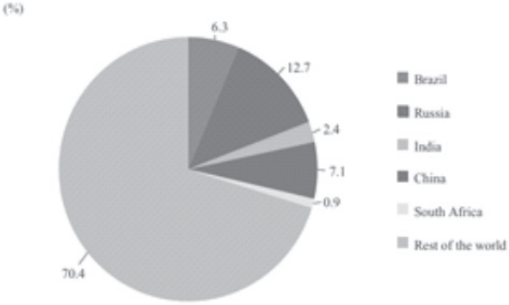


Figura 1 - Participação dos Países BRICS na População Mundial
Fonte: BRICS Joint Statistical Publication. 2017

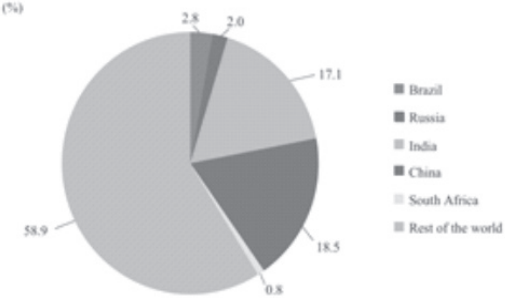


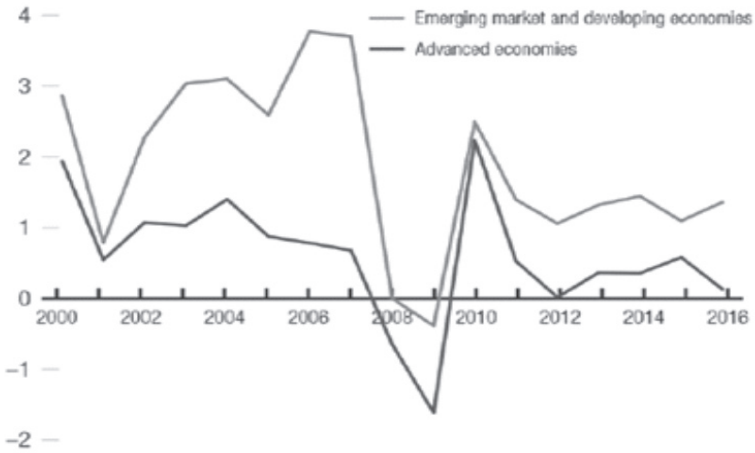
Figura 2 – Participação dos países BRI no Território Mundial
Fonte: BRICS Joint Statistical Publication. 2017

No entendimento de Abreu e Gomes (2016), mesmo sendo países que adotam políticas externas heterogêneas em suas estruturas político-econômicas, são potências regionais (figuras 1 e 2) que atuando em conjunto garantirão relevância na economia mundial acompanhada de ganhos na arena política internacional.

Neste contexto, vale lembrar a grande recessão iniciada nos Estados Unidos, em 2006, impactando tanto os mercados avançados como os mercados emergentes. Mas contudo, conforme mostrado

no gráfico abaixo, os mercados emergentes e em desenvolvimento, se viram menos atingidos em grande parte por estarem fora das especulações com o crédito imobiliário que derrubaram o mercado americano e o de seus principais parceiros econômicos europeus.

Em se tratando especificamente do grupo BRICS, para Coulibaly, Erbao e Mekongcho (2017), por estarem na vanguarda dos países emergentes e acompanharem o rápido crescimento global, não enfrentaram desafios econômicos significativos antes e depois da crise financeira e habitacional dos EUA de 2008/2009.



Fonte: FMI (2017)

Desde 2006, até os dias atuais, diversas reuniões de cúpula ocorreram entre os países formadores do BRICS, conforme mostrado na tabela 1, na tentativa de alcançarem pontos de entendimento comuns, tanto nas relações entre eles, através de acordos bilaterais, quanto no desenvolvimento de meios que ajudem as instituições públicas e privadas de seus respectivos países a enfrentarem melhor o mercado global, como a criação da Universidade em Rede (2015) ou Plano para Cooperação na Inovação (2017). Quanto melhor for o entrosamento entre estes países maior será o seu desenvolvimento econômico, desenvolvimento este que acarretará uma maior força política frente a hegemonia existente atualmente, potencializando-as contra medidas protecionistas e unilaterais impostas por países mais desenvolvidos.

Tabela 1: Histórico de formação do BRICS

PERÍODO	EVENTO	LOCALIDADE
2001	Acrônimo cunhado pelo economista Jim O'Neil	EUA
2006	Início do processo de integração na Assembléia Geral das Nações Unidas	EUA - ONU
2009	I Cúpula	Rússia
2010	II Cúpula - Adesão da África do Sul como membro efetivo Aprovação do Fórum acadêmico	Brasil
2011	III Cúpula – Criação do grupo técnico de Ciência, Tecnologia e Inovação	China
2012	IV Cúpula - Lançamento das bases para o Banco BRICS	Índia
2013	V Cúpula – Criação do Conselho Empresarial e Conselho de Think Tanks	África do Sul
2014	VI Cúpula – Criação do Novo Banco de Desenvolvimento - NDB	Brasil
2015	VII Cúpula - Criação da Universidade em Rede	Rússia
2016	VIII Cúpula - Criação do Comitê Aduaneiro do BRICS	Índia
2017	IX Cúpula - Criação do *Action Plan for Innovation Cooperation* 2017-2020	China
2018	X cúpula - Crescimento Inclusivo e Prosperidade Comum na Quarta Revolução Industrial	África do sul

Fonte**:** Elaborado pelo autor.

Tendo em vista o objetivo de aumentar a cooperação entre os países emergentes, para a X Cúpula dos BRICS, realizada na África do Sul, foram convidados a participar os líderes da Argentina, Jamaica, Turquia e Indonésia, dentro de um projeto denominado "BRICS Adicional", onde foram tratadas diversas questões, tais como, por exemplo, a questão da industrialização e das novas tecnologias, visando a prosperidade comum na Era da Quarta Revolução Industrial (BRASIL, 2018)

Para Prado (2014), o grupamento constitui um relevante organismo político para atuação frente ao cenário internacional e com objetivo de promover ações consorciadas para o desenvolvimento econômico, social e estratégico.

3 OS ÍNDICES UTILIZADOS

Segundo o site Significados.com, um índice "[...] pode ser o mesmo que indicador, sintoma ou sinal, um fator de referência e que serve de comparador para explicar determinada situação ou condição". Acompanhando este último parâmetro, o *World Economic Forum* (WEF), uma organização sem fins lucrativos, criada em 1971 com sede na Suíça, desenvolve vários relatórios com índices globais, como, por exemplo, do ponto de vista econômico, os *The Global Risks Index, The Global Information Technology, The Enabling Trade Index, The Global Competitiveness Index, The Global Human Capital Index* e sob o ponto de vista social os *The Global Gender Gap Index, The Inclusive Development Index (IDI), The Global Peace Index (GPI), The Energy Architecture Performance Index* dos quais, ainda embasados nos pilares econômico e social da sustentabilidade, selecionamos o *Global Competitiveness Index* e o *Global Human Capital Index* como parte das fontes para este trabalho, juntamente com o The Global Innovation Index disponibilizado pela *World Intellectual Property Organization* (WIPO), entidade internacional com sede na Suíça, integrante do Sistema das Nações Unidas, criada em 1967 para promoção e proteção da propriedade intelectual ao redor do mundo, que além do The Global Innovation Index apresenta os relatórios *World IP Indicators* e o *World IP Report*.

A missão da WIPO, em suas próprias palavras é "[...] é liderar o desenvolvimento de um sistema internacional de propriedade intelectual (PI) equilibrado e eficaz que permita a inovação e a criatividade para o benefício de todos." (WIPO, 2018, tradução nossa).

3.1 - Índice Global de Capital Humano (IGCH):

O Índice Global de Capital Humano avalia os países com base em resultados, em vez de insumos ou meios. O objetivo é fornecer um instantâneo do atual capital humano de um país, o investimento atual na construção do capital humano futuro e os resultados atuais no mercado de trabalho.

O IGCH classifica 130 países sobre o quão bem eles estão desenvolvendo seu capital humano em uma escala de 0 (pior) a 100 (melhor) em quatro dimensões temáticas ou sub-índices - Capacidade,

Implantação, Desenvolvimento e *Know-how* – em cinco grupos distintos de idade ou gerações - 0 a 14 anos; 15-24 anos; 25-54 anos; 55-64 anos; e 65 anos e mais - para capturar o perfil potencial de capital humano completo de um país. O sub-índice Capacidade quantifica o estoque de educação existente entre gerações; o sub-índice de Implantação abrange a aplicação de habilidades e a acumulação de habilidades através do trabalho; o sub-índice desenvolvimento reflete esforços atuais para educar, habilitar e aprimorar o corpo estudantil e a população em idade de trabalhar; e o sub-índice de *Know-how* capta a amplitude e a profundidade do uso de habilidades especializadas no trabalho.

No total, o índice cobre 21 indicadores (Leitura e cálculo; Conclusão da educação básica; Conclusão do ensino médio; Conclusão do ensino superior; Participação da força de trabalho; Emprego por diferença de gênero; Taxa de desemprego; Taxa de subemprego Inscrição na educação primária; Qualidade das escolas primárias; Matrícula no ensino médio; Diferença por gênero no ensino médio; Matrícula na educação profissional; Matrícula na educação superior; Diversidade de especializações; Qualidade do sistema educacional; Extensão do treinamento do pessoal; Nº de empregos altamente especializados; Nº de empregos com qualificação média; Complexidade econômica e Nº de funcionários especializados). Os 130 países demonstrados no relatório anual representam 93% da população mundial e contribuem com mais de 95% do produto interno bruto (PIB) global.

3.2 - Índice Global de Inovação (IGI):

O Índice Global de Inovação é uma avaliação e comparação do desempenho dos sistemas nacionais de inovação entre as economias mundiais, compilados em uma base anual, que procura constantemente atualizar e melhorar a forma como a inovação é medida.

O IGI classifica os países dentro de 7 pilares. Cada pilar dividido em três subpilares e cada subpilar composto por indicadores individuais. Totalizando 81 indicadores.

A pontuação geral do índice de inovação é uma média simples das pontuações nos Subíndices de Insumos e Produtos. O Subíndice de Insumos de Inovação consiste em cinco pilares de insumos, que capturam elementos propícios às atividades inovadoras na economia

nacional: (1) Instituições, (2) Capital humano e pesquisa, (3) Infraestrutura, (4) Sofisticação do mercado e (5) Sofisticação empresarial enquanto o Subíndice de Produtos de Inovação fornece informações sobre os resultados das atividades inovadoras na economia através de dois pilares de produtos: (6) Produtos de conhecimento e tecnologia e (7) Produtos criativos.

O IGI Inclui em suas avaliações 127 economias que representam 92,5% da população mundial e 97,6% do PIB global (em dólares americanos correntes).

Os dados dos indicadores são coletados a partir de organismos internacionais tais como a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO), a Agência internacional de Energia, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e o Centro de Pesquisas Conjuntas (JRC) da Comissão Europeia, bem como organizações privadas, como a Organização Internacional de Padronização (ISO), IHS Global Insight, QS Quacquarelli Symonds Ltd, Bureau van Dijk (BvD), ZookNIC Inc e Google, para obter os melhores dados disponíveis sobre a medição da inovação em âmbito global (IGI, 2017).

3.3– Índice Global de Competitividade (IGC)

O Índice de Competitividade Global tem como objetivo medir os fatores que determinam a produtividade de uma economia, o que sua vez, impulsiona o crescimento e a prosperidade, ajudando aos formuladores de políticas a identificar os desafios a serem abordados e os pontos fortes a serem desenvolvidos ao elaborar as estratégias de crescimento econômico para seus países.

A estrutura geral do índice reúne 114 indicadores, agrupados em 12 pilares: instituições, infraestrutura, ambiente macroeconômico, saúde e educação primária, ensino superior e treinamento, eficiência do mercado de bens, eficiência do mercado de trabalho, desenvolvimento do mercado financeiro, prontidão tecnológica, tamanho do mercado, sofisticação empresarial e inovação. Esses pilares, por sua vez, estão agrupados em três subíndices: requisitos básicos, intensificadores de eficiência e fatores de inovação e sofisticação. O IGC cobre 137 economias que representa 98% do PIB mundial.

O IGC inclui dados estatísticos de organizações internacionalmente reconhecidas, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI); O Banco Mundial; e várias agências especializadas das Nações Unidas, incluindo a União Internacional das Telecomunicações, a UNESCO e a Organização Mundial da Saúde. O Índice também inclui indicadores derivados do Inquérito de Opinião de Executivos do Fórum Econômico Mundial que refletem aspectos qualitativos da competitividade.

No caso do Índice Global de Competitividade os valores para composição dos indicadores são provenientes dos dados disponibilizados por organizações internacionalmente reconhecidas como o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Mundial e agências especializadas das Nações Unidas (ONU), tais como a União Internacional das Telecomunicações, a UNESCO e a Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo resultado das pesquisas de opinião feita com os formuladores de diretrizes políticas do país, assim como executivos e acadêmicos. Em 2016, por exemplo, a pesquisa capturou dados de 17.732 líderes em 39 idiomas.

3.4 O Índice de Competitividade Sustentável (ICS)

O ICS parte do conceito da Competitividade Sustentável que pode ser definido como:

> [...] o compromisso das empresas (privadas, públicas e sociais) de gerenciar e melhorar o seu Resultado Econômico, o seu Impacto Ambiental, as suas Implicações Sociais e a Salvaguarda da Cultura de suas atividades nos âmbitos empresarial, local, regional e global. (LINS, 2014)

Entende-se que os pilares acima citados estão correlacionados com os indicadores utilizados nos Índices adotados para formar as bases do ICS, onde as implicações sociais e a salvaguarda da cultura estariam relacionadas ao IGCH; o resultado econômico se relacionaria com o IGC e o impacto ambiental com o IGI.

O ICS teria por objetivo oferecer uma referência no processo da tomada de decisão, por parte dos governos, em seus projetos e estratégias para melhorar suas performances junto aos países desenvolvidos e nas escolhas a serem realizadas quando da realização de tratados bilaterais com outros países.

Neste aspecto, acompanhando os fundamentos da Competitividade Sustentável, foram propostas a aplicação dos três índices constantes dos relatórios (IGCH, IGC e IGI) para utilização como variáveis de formação do ICS.

Adotou-se o IGCH com base nos estudos de Chang, Wang e Liu (2016); Lonska e Mietule (2015); Nigri Musafir e de Freitas (2015); Alekseeva, Nikonova e Yusupova (2014) que apontam o índice como uma medida para capturar e rastrear o estado do desenvolvimento do capital humano em todo mundo.

Adotou-se o IGI tendo por base os estudos de Jankowska, Matysek-Jêdrych e Mroczek-D¹ browska (2017); Prim et al (2017); Crespo e Crespo (2016); Nair, Kumar e Ahmed (2014), os quais demonstram ser o índice um conjunto rico de dados para análise comparativa da inovação entre as organizações e nações, caracterizando as condições do desenvolvimento de investimentos inovadores.

O IGC foi adotado com base nos estudos de Kostoska e Hristoski, (2017); Santos e Brandi (2017); Jovanoviæ, Jankoviæ Miliæ e Krstiæ, (2014); Porter et al (2009); que apresentam o índice como fornecedor intenso de parâmetros na determinação da competitividade no cenário econômico.

Para apoiar e operacionalizar suas decisões optou-se pela utilização do método TOPSIS, tendo por eixo norteador os indicadores associados aos desempenhos econômicos e sociais dos países formadores do grupamento BRICS.

Após as alternativas (os cinco países membros do BRICS, a saber: Brasil, Rússia. Índia, China e África do Sul) e os critérios (Índices) terem sido escolhidos, seguiram-se as etapas do TOPSIS onde os mesmos foram incorporados à metodologia para comparação e análise da abordagem proposta, começando pela criação da matriz inicial, conforme mostrado na tabela **1** com os três critérios, subdivididos durante o período de três anos (2015 a 2017), com respectivos indicadores dos países do BRICS mensurando as alternativas.

Tabela 1 – Indicadores dos Índices associados aos países do BRICS.

Dimensão / País / Período	IGCH			IGI			IGC		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Brasil	64,6	64,51	59,73	34,95	33,19	33,10	4,08	4,06	4,14
Rússia	77,54	77,86	72,16	39,32	38,50	38,76	4,44	4,51	4,64
Índia	57,62	57,13	55,29	31,74	33,61	35,47	4,31	4,52	4,59
China	67,47	67,81	67,72	47,47	50,57	52,54	4,89	4,95	5,00
África do Sul	60,5	62,97	58,09	37,45	35,85	35,80	4,39	4,47	4,32

Fonte: o autor.

A matriz é então normalizada, para que todos os valores sejam padronizados, facilitando os cálculos, com a conseqüente aplicação de pesos a cada coluna de critérios. Frise-se que neste caso, diante da falta de especialistas para contribuir com os valores, adotou-se o método de atribuição de pesos por Entropia, proposto por Zeleny (1982), criando a tabela 2 abaixo.

Dimensão / Período / País	IGCH			IGI			IGC		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Brasil	0,0485	0,0480	0,0469	0,0456	0,0436	0,0428	0,0448	0,0438	0,0444
Rússia	0,0582	0,0579	0,0566	0,0513	0,0506	0,0502	0,0488	0,0487	0,0497
Índia	0,0432	0,0425	0,0434	0,0414	0,0442	0,0459	0,0473	0,0488	0,0492
China	0,0506	0,0505	0,0531	0,0619	0,0665	0,0680	0,0537	0,0535	0,0536
África do Sul	0,0454	0,0469	0,0456	0,0489	0,0471	0,0463	0,0482	0,0483	0,0463

Tabela 2: matriz com os valores normalizados multiplicados pelo peso

A partir dos valores máximos e mínimos extraídos de cada coluna de critérios são identificados, respectivamente, os pontos mais próximos da solução ideal positiva e da solução ideal negativa. A seguir são determinadas as medidas de distância para os pontos ideal (D+) e não ideal (D-) para cada ano, englobando os três critérios adotados,

De posse destes valores é calculado o coeficiente de competitividade para cada país, dentro do período estudado. A matriz final, apresentada na Tabela 3 abaixo, gerará um ranking de competitividade onde, ao se ordenar do maior valor para o menor, em cada coluna, se apresentarão as posições dos países, no âmbito do problema estudado (Tabelas 4, 5 e 6).

País	2015	2016	2017
Brasil	0,2436	0,1710	0,1087
Rússia	0,6117	0,5155	0,4680
India	0,0888	0,1549	0,1795
China	0,7570	0,7782	0,8920
Africa do Sul	0,3085	0,2385	0,1526

Tabela 3 - Coeficiente

2015	País	Posição
	China	1ª
	Rússia	2ª
	África do Sul	3ª
	Brasil	4ª
	Índia	5ª

Tabela11-
Ranking em 2015

2016	País	Posição
	China	1ª
	Rússia	2ª
	África do Sul	3ª
	Brasil	4ª
	Índia	5ª

Tabela12-
Ranking em 2016

2017	País	Posição
	China	1ª
	Rússia	2ª
	Índia	3ª
	África do Sul	4ª
	Brasil	5ª

Tabela13-
Ranking em 2017

O gráfico 1 abaixo, obtido a partir dos valores apresentados na Tabela 2, a qual mostra o desempenho dos países BRICS no âmbito dos índices utilizados na análise, a China aparece com os melhores resultados, em comparação com seus pares, em dois dos três índices analisados (IGI e IGC).

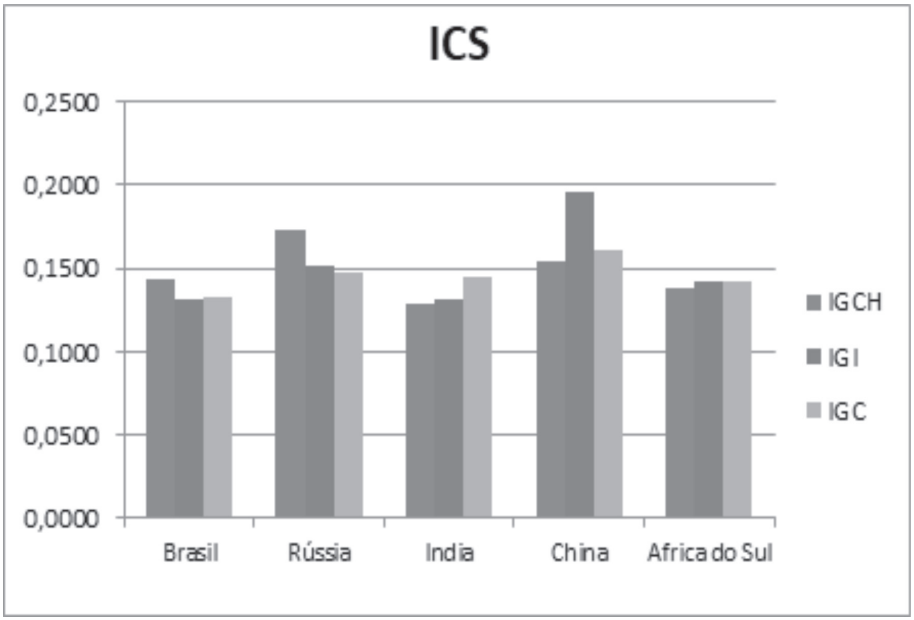


Gráfico 1 – Desempenho no âmbito dos índices

A Rússia aparece na segunda posição, em grande parte por ter tido boas práticas na atuação com seu Capital Humano e no seu desempenho, em 2017, nas áreas de Inovação e Competitividade.

A Índia em 2017 aparece em terceiro, se aproximando da Rússia, graças a melhoramentos levados a efeito pelas instituições governamentais junto a população e a investimentos estrangeiros na criação de pólos de tecnologia na região.

Em 2016 temos a África do Sul em terceiro lugar. Demonstrando a eficiência do método, em acordo com o IGC de 2017, a África do Sul caiu no ranking, tanto no geral quanto no do BRICS (4º lugar) devido a problemas políticos, empresariais e sociais relacionados a alto desemprego, apesar de ser um dos países mais competitivos da África subsaariana e entre os mais inovadores da região.

Ainda segundo o método, o Brasil, em 2017, se posiciona em quinto lugar no grupo. Situação que se apresenta também nos relatórios publicados anualmente pelas organizações internacionais (tanto do Fórum Mundial quanto da WIPO) mostrando uma queda constante nos rankings.

4 RESULTADOS

Entendemos que no processo de elaboração de políticas estratégicas, a colaboração entre as nações favorece o fortalecimento e a influencia destas frente ao cenário internacional.

Baumann (2012) entende que os países do grupamento BRICS estão se configurando em um processo de "[...] alinhamento, que tendem a compartilhar causas comuns quando o assunto é a necessidade de converter um poder econômico crescente em capacidade política de influenciar as decisões naqueles temas que têm implicações globais".

A seguir, apresentamos a análise baseada nos indicadores, apresentados nas sessões anteriores, objetivando agregar o conhecimento adquirido a respeito do conjunto Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul e mostrar o bloco como um organismo político com projeção estratégica frente ao cenário mundial.

4.1 Análise no Contexto do Índice Global de Capital Humano

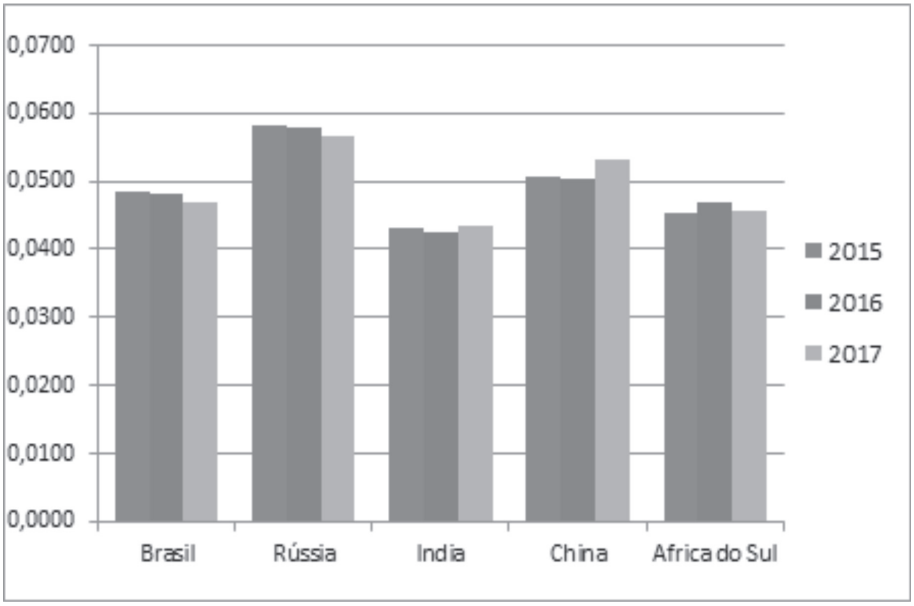


Gráfico 2 – Desempenho de CH nos BRICS

Percebe-se que, na Índia, os índices relativos ao capital humano foram abaixo dos outros países envolvidos na pesquisa. Segundo relatórios de CH recentes, a taxa de alfabetização de jovens ainda está abaixo da média frente aos outros países do grupo. Outro ponto que reflete para este resultado é a baixa participação da mulher na força de trabalho, sendo um das maiores falhas no sub-índice participação por gênero no mundo. Em contrapartida, a Índia recebeu boas pontuações relativas à qualidade de sua educação e ao treinamento dos trabalhadores.

A China, mesmo estando atrás da Rússia, vem mostrando um bom desenvolvimento nos relatórios recentes de CH, graças, em boa parte, aos indicadores de Emprego, Desenvolvimento e Know-how, mas principalmente a expansão do nível de escolaridade entre as novas gerações, que está criando um ativo valioso para sua futura força de trabalho.

A Rússia teve um bom desempenho nos seus indicadores de Capacidade (o qual mede o percentual da população com diploma educacional) e Emprego, beneficiando-se de alto nível de pessoas matriculadas e que concluíram os ensinos primário, secundário e

superior em todas as faixas etárias, mesmo não estando bem pontuada no indicador de Know-how, quanto aos níveis de qualidade educacional e de treinamento.

O principal fator que coloca a Rússia a frente da China, conforme o gráfico acima, está no alto percentual da população em idade para trabalhar que possuem diploma de nível superior. Embora ambos aos países sejam muito populosos, na Rússia um quarto de sua população com 25 anos ou mais de idade tem nível superior, enquanto na China só 10% possui diploma de nível superior. Um quadro que agrega valor a força de trabalho da Rússia.

A crise econômica e política que atingiu de sobremaneira o Brasil no período 2016-2017 impactou negativamente o desempenho econômico do país. Mesmo abrigando um ambiente de trabalho diversificado e complexo, o Brasil teve um baixo desempenho no sentido de retomar a geração de empregos e mais ainda, o de adequar a sua educação e treinamento de pessoal quanto a uma maior diversidade de especializações frente aos desafios gerados por um ambiente econômico/mercado de trabalho altamente especializado focado na alta tecnologia. Os sistemas adotados pelo governo de criar melhores meios de acesso a uma educação superior universal à população de baixa e média renda, em geral, são bem vistas.

A força de trabalho da África do Sul é bem conceituada em seu continente especialmente nos setores que necessitem de alta qualificação. Mas, em vista das condições econômicas e o do alto nível de desemprego há muita mão-de-obra qualificada disponível. A qualidade do sistema educacional e a falta de uma universalidade nas matrículas para o ensino fundamental e médio na África do Sul a fazem perder muitas posições frente a outros países do continente, que não só é pior pelo fato de que o treinamento de pessoal no país ser muito bem avaliado.

Um ponto que se tornou uma constante nas avaliações diz respeito à preparação do trabalhador para enfrentar um mercado de trabalho mais especializado, em grande parte às mudanças tecnológicas de um mundo cada vez mais digital. Como mostrado pela Rússia e pela China, ambos preparando as atuais e futuras gerações com pessoas de todos os gêneros e de todas as idades com acesso à educação e diplomas que lhes garantam empregos mais qualificados e um melhor acompanhamento das mudanças no mercado de trabalho.

4.2 Análise no Contexto do Índice Global de Inovação

Para Tim Ryan, sócio sênior e Presidente da PwC nos EUA, "Vivemos em um mundo de recursos finitos, mas com uma paixão e criatividade infinitas.", pois ao mesmo tempo que a recessão trouxe uma desaceleração na produtividade, trouxe consigo boas oportunidades e desafios relacionados a inovação, no lançamento de produtos economicamente mais viáveis, conforme temos visto nas mudanças das tecnologias relacionadas a interconectividade.

Foi tema do *Global Innovation Index* em 2017, a inovação como fonte alimentadora das economias mundiais, ajudando no crescimento da produtividade de forma sustentável, como argumenta ainda Tim Ryan, de que a:

> [...] escassez de recursos constitui uma das principais megatendências responsáveis por moldar o mundo de hoje e dos próximos anos, razão pela qual será necessário renovar o foco na inovação em diversas áreas e entre diferentes partes interessadas para satisfazer as necessida-des da população mundial [...]

No caso dos países emergentes, o *Global Competitiveness Index* 2017-2018, infere que, a China, a Índia e a Indonésia estão se tornando núcleos de inovação, mas que devem fazer mais para conterem os benefícios dessas inovações desenvolvidas em seus países, aumentando a prontidão de seus habitantes e empresas para adotarem as novas tecnologias. Fator este necessário para garantir o potencial benefício social e econômico da inovação.

Com base no gráfico 3 a Índia, juntamente com a China, mostra um crescente melhoramento em seus desempenhos relativos à Inovação no período 2015 a 2017. Fato este que ocorrido de forma inversa para as outras três nações.

Embora o gráfico apresente queda nos valores relativos aos pontos do *score* brasileiro no IGI, o país permaneceu em 69º lugar no *ranking* geral de 2016 e 2017, devido a uma maior colaboração entre o meio acadêmico, os setores industriais e os segmentos de mercado, uma melhoria na qualidade da pesquisa e um setor de P&D mais qualificado em função da melhor formação/capacitação de cientistas e projetistas.

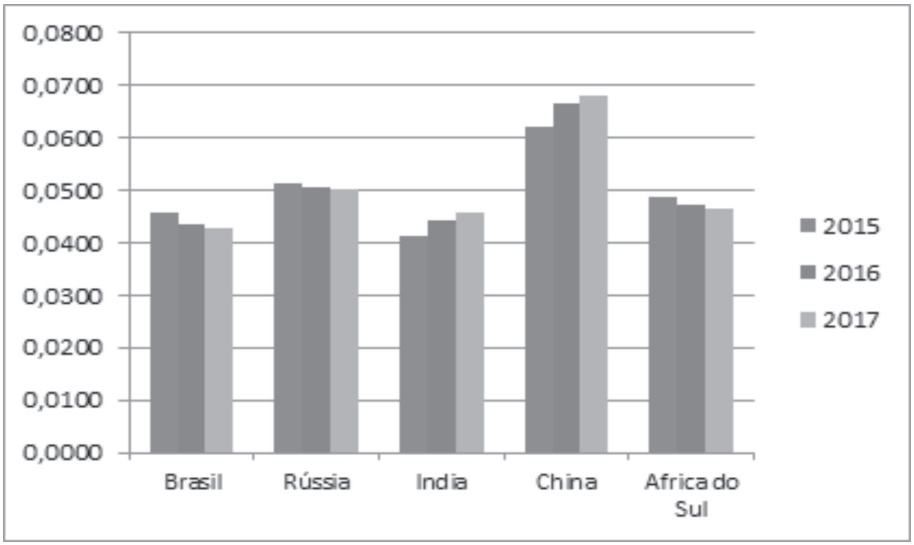


Gráfico 3 – Desempenho em Inovação nos BRICS

4.2 Análise no Contexto do Índice Global de Competitividade

Percebe-se que nos três anos pesquisados a China se manteve com um desempenho superior comparado aos dos outros países do BRICS, conforme o gráfico 4, embora estável nos anos de 2016 e 2017.

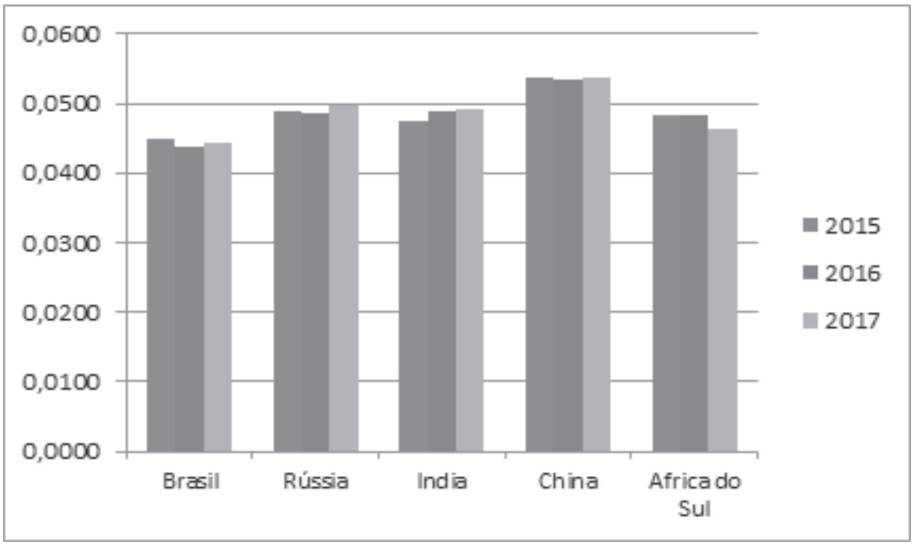


Gráfico 4 – Desempenho em competitividade nos BRICS

A China continua a frente das nações do BRICS como resultado de melhorias constantes, em seu desempenho geral. Desde o ano de 2015, vem fazendo progressos em todos os pilares que compõem o IGC, exceto em seu ambiente macroeconômico, devido ao agravamento no déficit orçamentário do governo, e no pilar de infra-estrutura, o qual sofreu queda no período 2016/2017, resultado de um declínio na qualidade da infra-estrutura portuária e a confiabilidade do fornecimento de eletricidade percebido pela comunidade empresarial.

A Federação Russa teve uma melhora em 2017, impulsionada pelo ambiente macroeconômico após se recuperar da recessão de 2015-16. No entanto, a economia continua a ser altamente dependente das exportações de minerais e as perspectivas permanecem incertas. Os pontos fracos continuam a incluir os indicadores relativos ao mercado financeiro, além de aspectos de qualidade institucional, como direitos de propriedade, independência judicial e a flexibilidade do mercado de trabalho. A corrupção é outro fator negativo afetando a realização de negócios na Rússia.

A Índia se estabilizou no ano de 2017 após o grande avanço dos dois anos anteriores. Sua pontuação apresenta melhora em todos os pilares da competitividade, refletindo os recentes investimentos públicos nessas áreas, em particular a infra-estrutura, os ensinos superiores e técnicos e a prontidão tecnológica, refletindo os recentes investimentos públicos nessas áreas.

A qualidade das instituições governamentais aumentou ainda mais, especialmente em termos de eficiência das despesas públicas. Um ponto, também, negativo, levantado junto ao setor privado, trata da corrupção dificultando a promoção de negócios na Índia.

No caso brasileiro, foi justamente esta visão da corrupção que motivou uma situação de queda em 2015 e 2016 no ranking de competitividade, diante dos casos de instabilidade política associados à corrupção. Em contrapartida, as investigações efetuadas ao nível da justiça federal e seus resultados (como a Lava-Jato, por exemplo), ajudaram em 2017, a refrear a queda e melhoraram a visão executiva do Brasil no cenário comercial.

Em suma, a corrupção é vista como um forte empecilho comercial em todos os integrantes do BRICS, como demonstra o site da *Transparency International*, ao afirmar que, as empresas do grupo, que correspondem a 30% do PIB mundial, não adotam meios que

demonstrem transparência em suas atividades. Levantando questões quanto à importância que elas dão ao combate à corrupção. Conforme afirma José Ugaz (2016), presidente da entidade:

> [...] Repetidamente vemos enormes escândalos de corrupção envolvendo multinacionais, tais como o Grupo Odebrecht ou a China Communications Construction Company, trazendo danos enormes às economias locais. Isso poderia ter sido evitado com medidas adequadas de transparência e anticorrupção e a determinação dos diretores. Embora muitas empresas declarem que querem combater a corrupção, isso não é suficiente. Ações falam mais alto do que palavras.

CONCLUSÃO

A elaboração deste trabalho primou pela utilização de um Índice de Competitividade Sustentável que pode vir a ser adotado por pessoas que ocupam postos executivos dos setores industriais e de negócios. Espera-se que as mesmas estejam interessadas em recorrer a uma análise técnica que possa ajudá-las na tomada de decisão, acerca de qual país melhor se posiciona no contexto do capital humano, da inovação e da competitividade.

O estudo formulou um índice que fornece uma solução ideal positiva, ou seja, o país que, naquele dado momento, se mostra mais apto a enfrentar os desafios do mercado global. Em contrapartida, a solução ideal negativa representa o oposto, indicando o pior país no escopo da pesquisa. Cabe destacar que, diante da falta de um especialista para avaliar os pesos dados aos critérios, optou-se por aplicar o método da Entropia, citada anteriormente, para a obtenção de um peso de forma objetiva.

Os resultados mostraram que o país mais capacitado para cooperar na realização de negócios em escala global, dentro das perspectivas da competitividade sustentável é a China. Mesmo precisando de treinamento, a atual força de trabalho ainda é bem produtiva e competitiva, capaz de fazer frente às demandas por

novas tecnologias no crescente mercado global. A Índia, juntamente com a China, mostra conforme o gráfico 1, um crescente melhoramento em seus desempenhos no período pesquisado, sugerindo um cenário positivo junto ao mercado global. Fato ocorrido de maneira inversa para as outras nações do bloco.

Impactado sobremaneira pela crise econômica, o Brasil teve um desempenho ruim, com poucas perspectivas em função da recessão instalada, produzindo aumento na taxa de desemprego e redução da capacidade de crescimento via investimentos estrangeiros, mesmo abrigando um ambiente de trabalho diversificado.

Este estudo teve como limitações o contexto dos países emergente que compõem o bloco BRICS e os três indicadores IGCH, IGI e IGC selecionados para compor a sistemática proposta. Como principal sugestão para futuras pesquisas recomendamos a aplicação do método a outros indicadores existentes e amplamente reportados pelo Fórum Mundial Econômico para uma maior análise referente ao comportamento dos países no mercado global.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. M., GOMES, V. L. C. BRICS NO SISTEMA INTERNACIONAL: DESAFIOS APRESENTADOS PELA CRISE UCRANIANA. 2016. Revista Brasileira de Estudos Estratégicos. Disponível em <http://inest.sites.uff.br/?ddownload=1441>. Acesso em: 18 Jul. 2018.

ALMEIDA, A. T. Processo de decisão nas organizações – construindo modelos de decisão multicritério. São Paulo, SP. Editora Atlas, 2013.

BARRUCHO, L. Qual é a relevância dos Brics - e quais são seus desafios para o futuro. BBC BRASIL. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41115877>. Acesso em: 19 Jan. 2018.

BEZERRA, J. PAÍSES EMERGENTES. Toda Matéria, 2018. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/ paises-emergentes/>. Acesso em: 19 Jan. 2018.

BRASIL. "*Próxima cúpula do Brics será realizada em julho na África do Sul*". Agência Brasil. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/ internacional/ noticia/2018-03/proxima-cupula-dos-brics-sera-realizada-em-julho-na-africa-do-sul>. Acesso em: 12 Jul. 2018..

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em <https:/ /www.suapesquisa.com/pesquisa/ bric.htm>. Acessado em: 18 Jan. 2018.

COULIBALY, S. K.; ERBAO, C.; MEKONGCHO, T. M. *Economic globalization, entrepreneurship, and development*. 2017

CORNELL University, INSEAD, WIPO (2015): *The Global Innovation Index 2015: Effective Innovation Policies for Development.* Disponível em: <http:/ /www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_gii_2015.pdf >. Acesso em: 27 Out. 2017.

_____, _____, ____ (2016): *The Global Innovation Index 2016: Winning with Global Innovation*. Disponível em: <http:// www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf >. Acesso em: 27 Out. 2017

_____, _____, ____ *(2017):* The Global Innovation Index 2017: Innovation Feeding the World*. Disponível em: <http:// www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf >. Acesso em: 27 Out. 2017.*

CERQUEIRA, H. M. A.**Capital humano, inovação e competitividade nos mercados internacionais.** Universidade do Minho. 23016. 102 p. Dissertação – Mestrado em Negócios Internacionais, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Portugal, 2016.

GOMES, C. S. F.; GOMES, L. F. A. M. A Função de Decisão Multicritério. Parte I: Dos Conceitos Básicos à Modelagem Multicritério. 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/ publication/ 259444480_A_Funcao_da_Decisao_Multicriterio_-_Parte_I_Dos_Conceitos_Basicos_a_ Modelagem_Multicriterio>. Acesso em: 21 Jan. 2018.

LINS, P. A competitividade sustentável e a harmonia de interesses. 2014. Disponível em: < http://ceolab.net/blog/competitividade-sustentavel-harmonia-de-interesses/>. Acesso em 05 Mai. 2018.

MORBIDELLI, S. As relações internacionais entre os estados e a livre concorrência no mercado mundial. 2009. Disponível em: < http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=135586>. Acesso em 19 Set. 2018.

RYAN, T. *Innovating to Feed the World*. *Global Innovation Index 2017: Innovation Feeding the World.* 2017. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf >. Acesso em: 27 Out. 2017

SKROUPA, C. P. Competitive Advantage — How Innovation Is Shaping The 21st Century Company. Forbes. 2017. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/christopherskroupa/2017/10/04/competitive-advantage-how-innovation-is-shaping-the-21st-century-company/#6d5803186a4c>. Acessado em: 24 abr. 2018.

SILVA, M. C.; GAVIÃO, L. O.; GOMES, C. F. S.; LIMA, G. B. A. ***APLICAÇÃO DE APOIO À DECISÃO MULTICRITÉRIO PARA OS INDICADORES OMPI****. Anais do XLIX Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional. 2017. Disponível em: <http://www.sbpo2017.iltc.br/pdf/168309.pdf>. Acessado em: 24 Jan. 2018.*

SZULANSKI, G. Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm. ***Strategic Management Journal***. 1996. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.4250171105 abstract>. Acesso em: 18 dez. 2017.

TRANSPARENCY International. Empresas de mercados emergentes obtêm baixo nível de transparência, permitindo difusão da corrupção. 2016. Disponível em: <https://www.transparency. org/news/pressrelease/empresas_de_mercados_emergentes_mostram_baixos_niveis_de_transparencia_perm>. Acesso em: 20 Abr. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report 2015-2016. Disponível em: <https:// www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015>. Acesso em: 23 Nov. 2017.

_____. The Global Competitiveness Report 2016–2017. Disponível em: <https:// www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>. Acesso em: 23 Nov. 2017

_____. The Global Competitiveness Report 2017–2018. Disponível em: <http:// www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>. Acesso em: 23 Nov. 2017.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)
V. 9 nº 17 jan-jun 2017
Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA)
da Universidade Federal Fluminense

Apoio

Esta Edição da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos contou com o apoio da PROPPI/UFF, via Programa de Apoio à Editoração de Periódicos

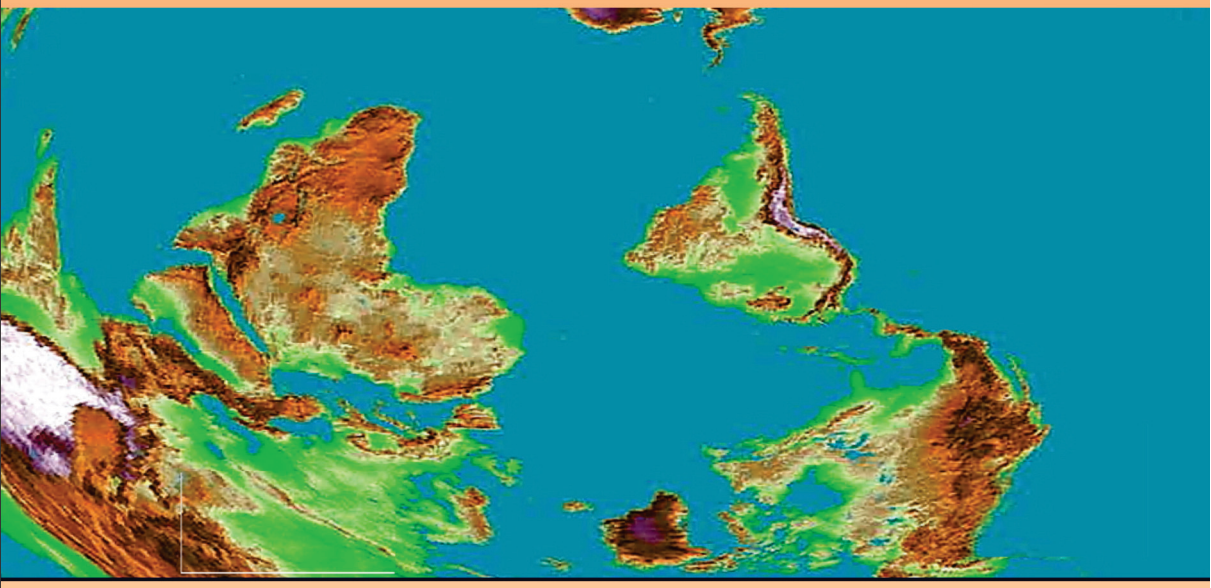
Realização

Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br

REST V. 10 nº 19
jan-jun 2018
ISSN 2448-0223



Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa.

Eurico de Lima Figueiredo
Professor Titular
Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense

sapientia potentia est

editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura

ISSN 2448-0223