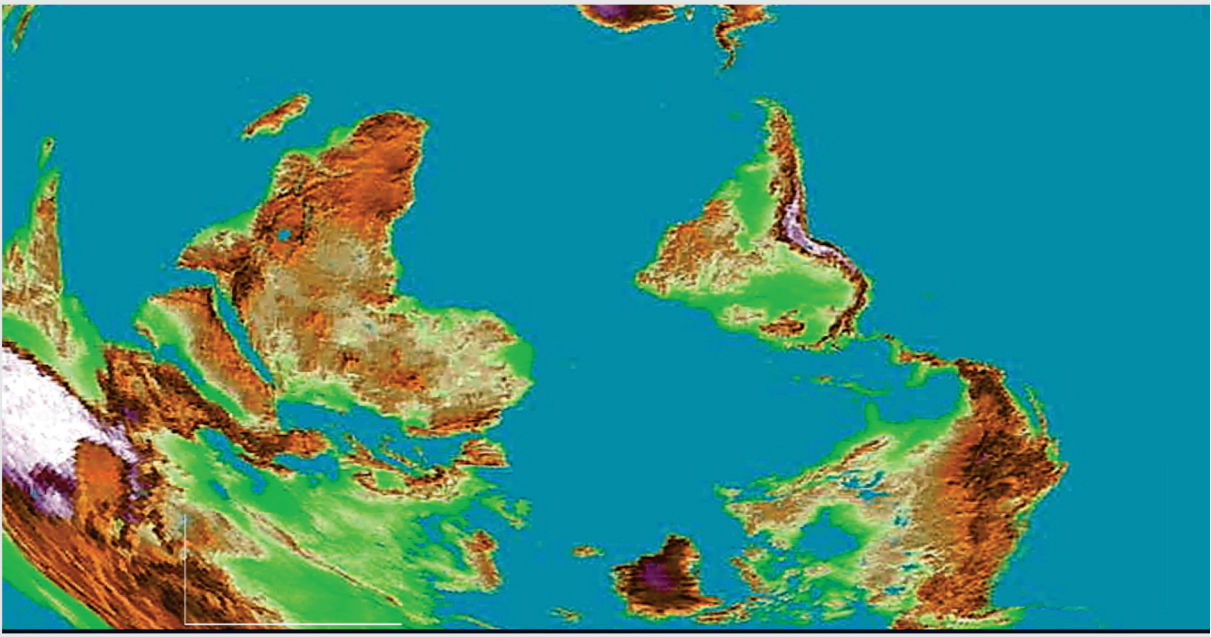
REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DEFESA: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PARA O SETOR AEROESPACIAL BRASILEIRO ENTRE 2012-2018
Luiz Pedone, Lucas Peixoto Pinheiro da Silva e Victória Viana Souza Guimarães

SATÉLITE GEOESTACIONÁRIO DE DEFESA E COMUNICAÇÕES ESTRATÉGICAS (SGDC): POSSIBILIDADES DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (TT) PARA A INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA
Raimundo Sérgio Carvalho e Patrícia de Oliveira Matos

ORIENTALISMO E SECURITIZAÇÃO: COMO AS IDENTIDADES ISLÂMICAS INFLUENCIARAM A SECURITIZAÇÃO DO IRÃ NO GOVERNO BUSH
Pedro Henrique Silva de Oliveira e Etiene Villela Marroni

GASTOS MILITARES - PROBLEMÁTICA CONCEITUALE PARADIGMAS ECONÔMICOS
Vinícius Damasceno do Nascimento

COMISSÃO COORDENADORA DO PROGRAMA AERONAVE DE COMBATE (COPAC): AQUISIÇÕES TECNOLÓGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA E O FORTALECIMENTO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO
Antonio Rodrigues da Silva, Newton Hirata e Rodrigo Antonio Silveira dos Santos

POLÍTICA E ESTRATÉGIA MARÍTIMAS NO ATLÂNTICO SUL: REVISITANDO CONCEITOS
Etiene Villela Marroni, Alexandre Rocha Violante e icardo Pereira Cabral

TENSIONES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL
Marcelo Gullo

UMA BREVE COMPREENSÃO ESTRATÉGICA ACERCA DOS COMPROMISSOS REGIONAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A RECEPÇÃO BRASILEIRA DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
Edson Medeiros Branco Luiz

REST v. 10 nº 20
jul-dez 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

EDITORA LUZES – COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA

EDITORES

Diretor-Presidente: Ubirajara Carvalho da Cruz

Diretora Executiva: Shirley Santos da Cruz

CONSELHO CONSULTIVO

Profª Mª. Catarina Laboré Madeira Barreto Ferreira

Prof. Dr. Paulo Pereira Santos

Prof PhD. Paulo Roberto Batista

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 20 (jul-dez 2018), Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2018
208p.
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

Conselho Editorial Acadêmico

Conselheiro-Executivo: Prof. Dr. Marcio Rocha

Conselheiros

Prof. Dr. Adílio Jorge Marques (UFF)

Embaixador Alexandre Addor Neto (MRE)

Profª Dra. Beatriz Bissio (UFRJ)

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UNB/ESUDE/UNASUL)

Prof. Dr. Jorge Calvário dos Santos (ESG)

Prof. Dr. José Miguel Arias Neto (UEL)

Prof. Dr. Marcos Costa Lima (UFPE)

Prof. Dr. Sérgio Aguillar (UNESP/Marília)

Profª Dra. Patrícia de Oliveira Matos (PPGCA/UNIFA)

Prof. Dr. William Moreira de Souza (EGN)

SUMÁRIO - REST V. 10 nº 10 jul-dez 2018

APRESENTAÇÃO
UMA APRECIAÇÃO SOBRE A REVISTA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
Eurico de Lima Fiqueiredo e Marcio Rocha 9

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DEFESA:
UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS
PARA O SETOR AEROESPACIAL BRASILEIRO ENTRE 2012-2018
Luiz Pedone, Lucas Peixoto Pinheiro da Silva
e Victória Viana Souza Guimarães 13

SATÉLITE GEOESTACIONÁRIO DE DEFESA E COMUNICAÇÕES
ESTRATÉGICAS (SGDC):
POSSIBILIDADES DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (TT)
PARA A INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA
Raimundo Sérgio Carvalho e Patrícia de Oliveira Matos 41

ORIENTALISMO E SECURITIZAÇÃO: COMO AS IDENTIDADES
ISLÂMICAS INFLUENCIARAM A SECURITIZAÇÃO DO IRÃ
NO GOVERNO BUSH
Pedro Henrique Silva de Oliveira e Etiene Villela Marroni 69

GASTOS MILITARES - PROBLEMÁTICA CONCEITUAL
E PARADIGMAS ECONÔMICOS
Vinícius Damasceno do Nascimento 95

COMISSÃO COORDENADORA DO PROGRAMA AERONAVE DE
COMBATE (COPAC): AQUISIÇÕES TECNOLÓGICAS
PARA O DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIALDE DEFESA
E O FORTALECIMENTO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO
Antonio Rodrigues da Silva, Newton Hirata e
Rodrigo Antonio Silveira dos Santos 119

POLÍTICA E ESTRATÉGIA MARÍTIMAS NO ATLÂNTICO SUL: REVISITANDO CONCEITOS
Etiene Villela Marroni, Alexandre Rocha Violante e Ricardo Pereira Cabral 141

TENSIONES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL
Marcelo Gullo 167

UMA BREVE COMPREENSÃO ESTRATÉGICA ACERCA DOS COMPROMISSOS REGIONAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A RECEPÇÃO BRASILEIRA DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
Edson Medeiros Branco Luiz 179

APRESENTAÇÃO

Uma Apreciação sobre a Revista de Estudos Estratégicos

O Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF) vem desenvolvendo sua produção científica em uma área de intensos debates acadêmicos, culminando, nesta edição, que encerra o segundo semestre de 2018, com variadas temáticas sobre Políticas Públicas, Ciência, Tecnologia e Inovação, avaliações atualizadas e remotas que interligam governos de diversas nações do globo terrestre, ao longo de vários períodos. Inclui nessas abordagens questões de Política Internacional com destaque para o Brasil e seus programas militares complexos. Investe nas pesquisas sobre o Poder Marítimo, Terrestre e do mais recente Poder Aeroespacial, trazendo ao leitor uma proposta de reflexão sobre os avanços na área militar, evolvendo, particularmente, os interesses nacionais e apresentando uma forte atuação dos últimos movimentos nessa área. Revisita conceitos ligados à geopolítica, trazendo para o interior de suas páginas os mais ecléticos estudos; daí apresenta os artigos sobre Política e Estratégia Marítimas, especialmente no Atlântico Sul, oferecendo, também, o pensamento de pesquisadores além fronteiras, quando explicita o artigo "Tensiones En el Escenario Internacional" do professor doutor Marcelo Gullo. Ainda na área dos fenômenos regionais, a análise sobre a recepção brasileira da convenção interamericana de Direitos Humanos se apresenta com fundamentação apropriada aos estudos aqui apresentados, enriquecendo os conteúdos destas páginas.

Dessa forma, a congreção, eclética e múltipla, constituída de professores doutores, pesquisadores por excelências que vêm colaborando com a produção científica do INEST, pode ser o ponto de partida para um novo descortino em uma área do conhecimento que, antes, corria à margem do mundo acadêmico. Hoje, graças à ação coordenada do Instituto, congregando as inteligências dos segmentos civil e militar da sociedade brasileira, é possível compor um mosaico de profundos estudos que servem de interlocução para o mundo político, econômico, social e psicossocial que permeiam os interesses de vários pesquisadores e estudiosos de nossa cultura.

Bastaria apresentar alguns nomes para qualificar a importância desta publicação, que podem ser apreciados na lista de seus títulos, registrado no Sumário desta edição. São eles, ordenados pela sequência de apresentação de seus respectivos arquivos:

Luiz Pedone
Lucas Peixoto Pinheiro da Silva
Victória Viana Souza Guimarães
Raimundo Sérgio Carvalho
Patrícia de Oliveira Matos
Pedro Henrique Silva de Oliveira
Etiene Villela Marroni
Vinícius Damasceno do Nascimento
Antonio Rodrigues da Silva
Newton Hirata
Rodrigo Antonio Silveira dos Santos
Etiene Villela Marroni
Alexandre Rocha Violante
Ricardo Pereira Cabral
Marcelo Gullo, conforme citado, anteriormente, e
Edson Medeiros Branco Luiz

A todos esses nomes, professores doutores atuantes nas suas lides intelectuais, o INEST agradece a profícua colaboração de seus importantes e fundamentados artigos.

Nesse sentido, impõe-se uma proposta reflexiva e um novo olhar para estudos tão complexos que a sociedade hodierna esta a exigir de nossas competências, nos vários segmentos da sociedade planetária, para que se possa descortinar, pelo conhecimento, novos avanços na trajetória histórica da humanidade.

Ainda que sob julgamento de uma pretenciosa aspiração, essa é a proposta que o INEST vem buscando com sua produção científica, cujo mérito maior está na composição de seu corpo docente e colaboradores.

Professor doutor Eurico de Lima Fiqueiredo
Editor

Professor doutor Marcio Rocha
Conselheiro Executivo Editorial Acadêmico

"Ainda que se trate de velhas ideias,
há sempre coisas novas para aprender"

Ubirajara Carvalho da Cruz - escritor
(Excertos de "O Caminho do Homem"
Rio de Janeiro: Ouvidor 1968)

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DEFESA: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PARA O SETOR AEROESPACIAL BRASILEIRO ENTRE 2012-2018

Luiz Pedone [1]
Lucas Peixoto Pinheiro da Silva[2]
Victória Viana Souza Guimarães[3]

RESUMO: Este trabalho a[4] Adaptado de Maurice Duverger, Ciência Política. (tradução de *Methodes de la Science Politique*). Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1962.

Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC) e o Programa de Aquisição de Aeronave de Combate (FX-2), uma vez que são os mais importantes do setor aeroespacial, tendo por base o orçamento dedicado e a relevância estratégica de cada um. A metodologia envolvida na coleta de dados utiliza métodos de observação documental, métodos interrogativos e métodos audiovisuais. Utilizam-se os modelos de avaliação de políticas públicas relativos ao *goal achievement* (atingimento de objetivos) e ao *mapeamento dos stakeholders* (preocupações e interesses de indivíduos e grupos envolvidos) em cada programa. Os primeiros testes operacionais indicam resultados satisfatórios no SGDC, principalmente ao atingir com banda larga populações interioranas e a formação de Recursos Humanos, ainda que tenham sido identificados obstáculos a serem controlados e corrigidos, mesmo que sejam recorrentes no programa SGDC. O programa FX-2 envolve atores nacionais e internacionais, governos brasileiro e sueco, empresas, agências financiadoras do Brasil e da Suécia, em um processo de parceria estratégica visando a coprodução e transferência de tecnologia, inclusive com intensa formação de pessoal especializado e o diálogo e a colaboração entre academia, indústria e governo dos dois países.

---

[1] Professor Associado de Relações Internacionais e Políticas Públicas do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Laboratório Defesa&Política[s] (UFF).

[2] Bacharel em Relações Internacionais (UFF). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (UFF). Membro do Laboratório Defesa&Política[s] (UFF).

[3] Bacharel em Relações Internacionais (UFF). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (UFF). Membro do Laboratório Defesa&Política[s] (UFF).

Os objetivos internos representados pela transmissão de *know-why*, possibilidade de difusão e possibilidade de alcançar independência tecnológica no setor de aeronaves de combate tiveram resultados variados: o primeiro teve um bom resultado, mas insatisfatório em relação à Estratégia Nacional de Defesa (END); o segundo foi positivo; o terceiro apresentou um bom resultado mas inconsistente com os objetivos da END, que previa que as empresas envolvidas tivessem capital majoritariamente brasileiro. Por sua vez, fatores externos também são obstáculos: a questão dos cortes orçamentários, a expatriação de funcionários, os problemas econômicos e políticos que afligem o Brasil, as limitações na área de ciência e tecnologia e os déficits na administração e nas instituições governamentais.

ABSTRACT: This work analyzes the main programs of the Brazilian government in the aerospace sector between 2012 and 2018. The Program for the Defense and Communications Geostationary Satellite (SGDC) and the Program for the Acquisition of Combat Aircraft (FX-2) are evaluated since they are the most important in the aerospace sector based on their budget and their strategic relevance. The methodology involved in data collection uses documentary observation methods, interrogative methods and audio-visual methods. We use the public policy evaluation models related to goal achievement and mapping of stakeholders (concerns and interests of individuals and groups involved) in each program. The first operational tests indicate satisfactory results in the SGDC, mainly when broadband internet connections reach inland small villages population and the formation of Human Resources, although identified obstacles need to be controlled and corrected, even if they are recurrent in the SGDC program. The FX-2 program involves national and international actors, Brazilian and Swedish governments, companies, funding agencies from Brazil and Sweden, in a strategic partnership process aimed at co-producing and transferring technology, including intense training of specialized personnel and dialogue and collaboration between academia, industry and government of the two countries. The internal objectives represented by the transmission of *know-why*, possibility of diffusion and possibility of achieving technological independence in the co-production of combat aircrafts had varied results: the first had a good result, but unsatisfactory with respect to the National

Strategy of Defense (END); the second was positive; the third presented a good result but inconsistent with the objectives of the END that provided that the companies involved had majority Brazilian capital. At he same time external factors are also obstacles: the budgetary cuts issue, the expatriation of officials, the economic and political problems that afflict Brazil, the limitations in the area of science and technology, and deficits in administration and government institutions.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma análise dos principais programas governamentais do setor aeroespacial brasileiro, sob a perspectiva metodológica da análise de políticas públicas. São analisados o Programa do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC) e o Programa FX-2. Por meio da avaliação do presente estado em que estão esses programas, este trabalho objetiva identificar os principais problemas, bem como possíveis soluções para políticas públicas voltadas ao setor aeroespacial.

O delineamento temporal de 2012 a 2018 baseia-se na publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2012, que é um marco normativo relevante e que serve de parâmetro para as políticas públicas do setor de Defesa Nacional. Os programas escolhidos são os principais do setor aeroespacial com base em orçamento e relevância estratégica.

1. METODOLOGIA

Toda metodologia de pesquisa em ciência política envolve três métodos já identificados por Duverger (1962): 1. Observação documental (documentos); 2. Observação direta; 3. Observação intensiva (entrevistas)[4]. O mesmo serve para os métodos de coletas de dados, de acordo com Evert Vedung: 1. Métodos documentais; 2. Métodos interrogativos; 3. Métodos de observação (VEDUNG, 1997, 146-151; 2017, p. 37-38) e 4. Métodos audiovisuais (VEDUNG; PEDONE, 2018). Desses, apenas o penúltimo,

[4] Adaptado de Maurice Duverger, Ciência Política. (tradução de *Methodes de la Science Politique*). Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1962.

que trata de verificação *in loco*, não é compatível com os objetivos desta pesquisa; desse modo serão usados estes: os métodos documentais, por meio de revisão bibliográfica e de documentos; os métodos interrogativos, por meio de depoimentos de autoridades na imprensa e em audiências públicas, assim como os audiovisuais apresentados na Câmara e no Senado

Neste trabalho, é adotada esta definição de avaliação de políticas públicas: "aferimento cuidadoso de mérito, excelência e valor de administração, output, e resultados de intervenções governamentais, o qual pretende exercer uma função em situações de ação prática, no futuro"[5] (VEDUNG, 1997, p. 3, tradução nossa). A avaliação feita pode ser usada, futuramente, para a formulação de políticas públicas que visem a obter melhores resultados em suas práticas e processos.

A avaliação de políticas públicas é feita por meio de modelos de avaliação. Modelo é "uma simplificação de algum aspecto do mundo" (KING, KEOHANE e VERBA, 1994, p. 49). Nesse processo de simplificação, alguns detalhes da realidade complexa deixam de ser considerados para a realização de uma análise científica. Vedung (1997, p. 90) explica que, em sua pesquisa, acerca de modelos de avaliação de políticas públicas, notou a tendência, internacionalmente, de maior pluralismo. O autor alerta que nenhum modelo provê respostas finais sobre determinada política, pois todo modelo possui perspectivas parciais; por isso a combinação de modelos é recomendada quando possível (VEDUNG, 1997, p. 90). Neste trabalho serão empregados os modelos de *goal-achievement* e de *stakeholder* (VEDUNG, 1997, p. 36, 37-49, 69-75; HANSEN; VEDUNG, 2010; VEDUNG, 2017, p. 46; 59-61; 86-90).

O modelo *goal-achievement* possui dois elementos básicos, a medição do atingimento dos objetivos, que também é chamada de monitoramento de resultados, e a aferição de impacto da política pública. A pergunta-chave da medição do atingimento de metas é esta: "Os resultados estão de acordo com os objetivos do programa?" (VEDUNG, 1997, p. 37). No caso da aferição de impacto,

---

[5] Bacharel em Relações Internacionais (UFF). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (UFF). Membro do Laboratório Defesa&Política[s] (UFF).

a pergunta-chave é esta: "Os resultados foram produzidos pelo programa?" (VEDUNG, 1997, p. 37-38). De acordo com Vedung (1997, p. 38-39), a medição do atingimento de metas divide-se nestas duas atividades: 1) a função do objetivo, que seria o esclarecimento dos objetivos do programa; 2) a função do cumprimento da meta, por meio da qual é aferido em que medida foram cumpridos os objetivos do programa[6]. A aferição de impacto mede em que medida o programa contribuiu para o cumprimento dos objetivos, o que é chamado de função causal (LANE[7], 1987 *apud* VEDUNG, 1997, p. 39).

O modelo de *stakeholder* tem como foco de estudo as preocupações e os interesses de indivíduos ou grupos afetados pela intervenção, dando uma perspectiva holística da intervenção (VEDUNG, 1997, p. 69-70). A avaliação deve começar, nesse modelo, pela identificação das principais partes envolvidas ou que tenham interesse na emergência, na execução e nos resultados dos programas (VEDUNG, 1997, p. 70). Neste trabalho, será adotado o modelo de *stakeholders* norte-americano, no qual a avaliação não é feita pelos grupos de interesse (VEDUNG, 1997, p. 70). Um dos "pontos de partida" desse modelo de avaliação são as preocupações e os problemas que os grupos de interesse têm com o programa (VEDUNG, 1997, p. 70-72). As preocupações podem ser qualquer dúvida, receio, dificuldade ou temor acerca das consequências da intervenção, enquanto os problemas ou as questões podem ser quaisquer afirmações, declarações, proposições ou vieses que permitam a apresentação de perspectivas diferentes, que gerem discordâncias (GUBA; LINCOLN[8], 1981, p. 33 et seq. apud VEDUNG, 1997, p. 72). Dessa forma, os critérios de valor empregados na avaliação devem ser dos grupos de interesse, não do avaliador (VEDUNG, 1997, p. 73).

---

[6] Adaptado de Maurice Duverger, Ciência Política. (tradução de *Methodes de la Science Politique*). Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1962.

[7] No original: "*careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations*".

[8] Os termos "intervenção" e "programa" são usados como sinônimos, sendo o primeiro mais abrangente, pois pode tratar-se de vários níveis de um programa (HANSEN; VEDUNG, 2010, p. 297).

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Programa do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações

O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC) é um dos principais projetos do Programa Espacial Brasileiro (PEB) e do Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE). O PESE foi lançado em 2012, a fim de atender às necessidades estratégicas das Forças Armadas (FA) e da sociedade brasileira. O PESE permite monitorar, vigiar e fiscalizar fronteiras, mar territorial e espaço aéreo, bem como realizar ações de inteligência. As informações podem ser compartilhadas entre as FA e as agências governamentais.

Para Russo (2013, p. 4), com uma população de 201 milhões de pessoas em um território ocupando uma área de 8,5 milhões de km², com 15.700 km de fronteiras com dez países, 8.000 km de costa oceânica e 4.450.000 km² de plataforma continental marítima, não há sistema de telecomunicações que ofereça conexões rápidas, confiáveis e de custo independente de distância como o satélite geoestacionário. Entre os países com população superior a 100 milhões de pessoas, PIB superior a US$ 750 bilhões e área territorial superior a 3 milhões de km², que são Brasil, China, Estados Unidos, Índia e Rússia, apenas o Brasil não possuía satélite de comunicações próprio, veículo lançador de alta capacidade nem tecnologia para projeto e produção de satélites geoestacionários de comunicações (RUSSO, 2013, p. 4).

O projeto SGDC teve sua governança estabelecida pelo Decreto Presidencial 7.769, de 28 de junho de 2012. O documento estabelece que a gestão do projeto será realizada pelo Comitê Diretor do Projeto, composto por representantes dos Ministérios das Comunicações, da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como pelo Grupo-Executivo, composto por integrantes dos Ministérios da Defesa e das Comunicações[9], da Telebrás, da AEB e do Inpe.

---

[9] LANE, Jan-Erik. Implementation, Accountability and Trust. *European Journal of Political Research*, v. 15, n. 5, p. 527-546, set./1987.

O SGDC tem como objetivos estratégicos, de acordo com o PNAE 2012-2021 (2012, p. 24): desenvolver capacidade de comunicação por satélite de modo autônomo; promover a inclusão digital; tornar a indústria nacional tecnologicamente mais competente, inovadora e competitiva nos mercados interno e externo. Entre as aplicações previstas para o SGDC estão: comunicações seguras em benefício do governo, nos setores civil e militar; acesso das populações residentes em áreas remotas à internet de banda larga no país, atendendo ao Programa Nacional de Banda Larga. Os resultados pretendidos estão na figura 1.

Figura 1- Resultados pretendidos do SGDC

Projetos Mobilizadores e Estruturantes	Resultados/Impactos
Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicação Estratégicas (SGDC	> Estabelecimento de uma empresa de sistemas espaciais e melhor estruturação e organização da cadeia produtiva do setor espacial. > Incremento da capacitação tecnológica da indústria nacional no segmento de satélite de intercomunicação e elevação do índice de participação nacional no desenvolvimento e fabricação do segundo satélite geostacionário.

Extraído de PNAE 2012-2021 (2012, p. 18).

O satélite pesa 5,8 toneladas e tem como objetivos principais garantir conexão à internet nos municípios mais distantes do país, assegurando a prestação e a integração de serviços públicos, de acordo com o Programa Nacional de Banda Larga, atuando na banda Ka (20 a 30 GHz), bem como garantir mais segurança às comunicações estratégicas do Governo Federal, atuando na banda X (7 a 8 GHz). As missões de defesa na banda X incluem três cenários, que requerem diferentes áreas de cobertura e de capacidades: a) uma cobertura regional, abrangendo Américas do Sul e Central, o Caribe, costa leste norte-americana, costa oriental da África e grande parte do Oceano Atlântico; b) cobertura nacional, sobre todo o território brasileiro; c) cobertura gerada por um feixe móvel, capaz de gerar uma área de cobertura estreita (40 a 50.000 km²), em qualquer ponto do globo terrestre visível pelo satélite em sua posição orbital (RUSSO, 2013, p. 5)

O PNAE 2012-2021 prevê o lançamento de dois satélites, o SGDC-1 e o SGDC-2. O primeiro com previsão de lançamento para 2014 e o segundo para 2019. No entanto, o lançamento do SGDC-1 só ocorreu em 4 de maio e 2017 e, atualmente, a previsão é que o SGDC-2 seja lançado até 2022. Com capacidade total de 58 gigabits, o SGDC-1 não supre todas as necessidades nacionais de conexão à banda larga (BITTAR, 2017, p. 21). Com um custo total de R$ 2,8 bilhões, com verbas do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), o SGDC brasileiro é um projeto que foi construído em Cannes, na França, fabricado pela Thales Alenia Space (TAS) e supervisionado pela Visiona Tecnologia Espacial (joint-venture entre a Embraer, com 51%, e a Telebrás, com 49%) (FINEP, 2018). Além disso, a Finep apoiou o programa com R$ 240 milhões. A Visiona atua como integradora do sistema e principal contratada para o fornecimento dos vários elementos do sistema de comunicações via satélite pretendido.

O serviço de comunicações de dados de uso civil deverá ser fornecido por meio de 40 a 60 áreas de cobertura estreita (150 a 600 mil km²), distribuídas sobre o território nacional. Em cada uma dessas áreas, terminais de usuários, de pequeno porte e baixo custo, serão conectados a um número limitado de estações de grande porte (6 a 10 estações), denominadas estações de coleta ou *gateway*.

O programa teve início em outubro de 2013 e, por causa de contingenciamentos orçamentários, teve seu lançamento adiado. Anteriormente previsto para 21 de março de 2017, o lançamento foi feito em 4 de maio do mesmo ano devido à paralização de trabalhadores na Guiana Francesa. O posicionamento no local em que estava previsto foi em 11 de junho de 2017. Em 16 de junho, a Thales Alenia Space entregou o veículo para a FAB. Em 30 de junho de 2017, a carga útil também foi passada para a FAB.

A sede do comando de operações do SGDC, o Centro de Operações Espaciais (Cope), teve sua construção iniciada em 1º de julho de 2017. Ela fica dentro do Comando de Operações Aeroespaciais (Comae), em Brasília. O Cope tem por função planejar e executar o controle e o emprego dos sistemas espaciais e supervisionar a operação do Centro de Operações Espaciais Secundário, que está no Rio de Janeiro, o qual tem, também, a responsabilidade de pesquisar e de desenvolver soluções técnico-operacionais para otimizar o

controle e o emprego dos sistemas. Em 5 de julho de 2017, foi feito o primeiro enlace do Siscomis (Sistema de Comunicações de Militares por Satélite) e do SGDC por meio de uma videoconferência em Vilhena, em Rondônia, onde estava uma base desdobrada da FAB em operação de combate a tráfegos aéreos ilícitos. De acordo com o Comandante de Operações Aeroespaciais, tenente-brigadeiro Carlos Vyuk de Aquino, outro importante teste realizado envolveu a corveta brasileira que está no Líbano, na Unifil (DELA VECHIA, 2018, p. 16). O cronograma do programa atualizado está no quadro 1.

Quadro 1- Cronograma do SGDC

2012	- Publicação do PNAE 2012-2021
2013	- Início do programa do SGDC: 10/2013 - Lançamento do SGDC-1: 04/05/2017
2017	- Primeiro enlace do Sistema de Comunicações de Militares por Satélite (Siscomis) com o SGDC: 05/07/2017
2022	- Previsão de lançamento do SGDC-2

Elaboração própria.

De acordo com o tenente-brigadeiro do ar Nivaldo Luiz Rosssato (2017), para a construção do Cope, foi necessário muito investimento em capacitação. Foram enviados, entre civis e militares, 46 técnicos e engenheiros para o exterior. Para o Canadá, foram oito e, para os EUA, dois. Foram enviados ainda para o Chile, para Israel, para a França e para a Austrália. No Brasil ficaram 23.

No Cope, onde é feito o controle integral do satélite, trabalham 74 militares das três Forças e 32 civis da Telebrás. Essa operação é feita por meio de três grupos principais: controle do satélite, a parte de telemetria, por meio da qual se transmite os dados; operação de carga útil, que é a Banda Ka (70% da capacidade) e a Banda X (30% da capacidade); a operação do segmento de solo, que é a parte que cuida de *software*, *hardware* e redes. A operação do satélite envolve 5,5 mil diferentes tipos de telecomandos e, para monitorar o satélite, o Code pode receber até 50 mil diferentes telemetrias. De acordo com o tenente-brigadeiro do ar Rossato (2017), há também aplicações militares para a Banda Ka, como, por exemplo, para comunidades que giram em torno de pelotões de fronteira.

Na parte de banda larga, são 67 *spots*, com 58 Gbps da Banda Ka. Com o SGDC em operação, a 36 mil quilômetros da Terra, com uma abrangência de operação que cobre o território brasileiro, é possível a colocação de uma estação de recepção de satélite em cada ponto do território brasileiro onde haja necessidade (BITTAR, 2017, p. 17). Na parte da Banda X, que é de uso militar, por meio do Siscomis, três aspectos são considerados: uma cobertura nacional de todo o território; uma cobertura regional, que inclui a América do Sul e a América Central; uma antena direcionável, que pode ser usada de acordo com a operação que vai fazer-se em qualquer região do Brasil ou do exterior, como havia, por exemplo, no Haiti, que precisava de utilização mais dessa antena direcionável (ROSSATO, 2017).

O SGDC, na Banda X, deu ao Ministério da Defesa, um aumento de 2,4 vezes sua capacidade de banda larga, de 2,5 vezes a potência de cobertura regional, de 15 vezes a capacidade da potência nacional, de 2 vezes a capacidade de cobertura regional, de dez vezes a capacidade nacional e 15 vezes a capacidade direcional (AGUIAR, 2017, p. 9) . Um exemplo de aplicação dado por Aguiar (2017) é em operações de Garantia da Lei e da Ordem, no Rio de Janeiro, nas quais a banda é usada para transmitir as imagens de um veículo aéreo não tripulado que está sobrevoando a área para informar ao Comando Militar qual é a situação da tropa no terreno.

De acordo com o general Gláucio Lucas Alves, a entrada em operação do SGDC vai resultar em maior eficácia das operações militares, das participações brasileiras nas operações de missão de paz, das operações de garantia da lei e da ordem, das operações de resgate em alto-mar e da segurança do espaço aéreo (ALVES, 2017, p. 13).

Aguiar ressalta a importância de ter-se um satélite nacional:

> [...] o Brasil hoje não vive sem satélite. Na hora em que cai o WhatsApp todo mundo fica desesperado, mas ele vem através de um satélite estrangeiro. Poderia vir do nosso satélite, por conseguinte, com um preço menor. Infelizmente, nós ainda estamos bem defasados nessa área" (AGUIAR, 2017, p. 10)

Testes operacionais realizados com banda X pelas Forças Armadas, em maio de 2018, foram considerados satisfatórios de acordo com os resultados apresentados ao grupo executivo do SGDC em 8 de junho (MCTI, 2018)

MODELO de STAKEHOLDERS

Com base nos dados coletados, a pesquisa optou por utilizar o modelo de forma concêntrica, na figura 2; de modo a ressaltar a relevância da relação existente entre os grupos de interesse e o Programa do SGDC. Nesse sentido, as camadas mais próximas ao centro representam os atores interessados com maiores riscos de perdas ou de ganhos.

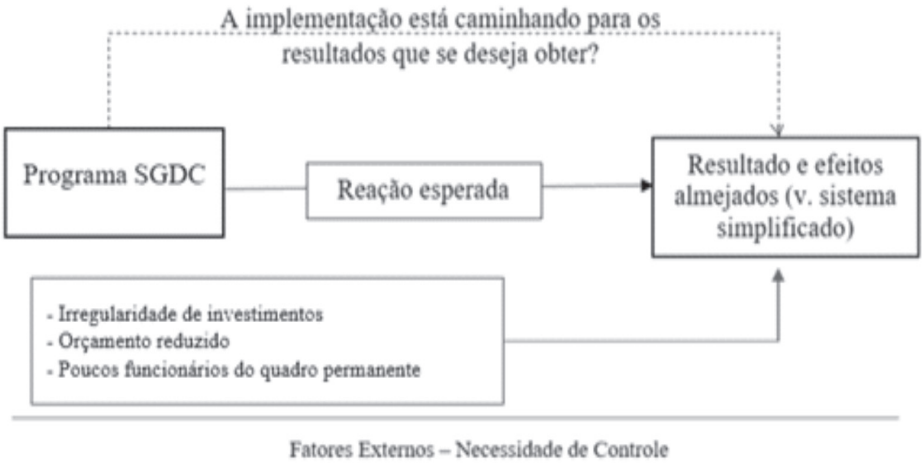
Figura 2 – Modelo de Stakeholders aplicado ao Programa do SGDC

Elaboração própria.

O programa tem reponsabilidade dupla e aplicação dual. Ele é de responsabilidade do MD e do MCTI e opera em duas bandas, Ka e X. A primeira é responsável por 70% da capacidade do satélite e é destinada ao PNBL; a segunda é de uso das FA. A Ariane Space foi responsável pela elaboração do vetor de lançamento, o Ariane 5. À Thales Alenia coube a construção do satélite. A Visiona Tecnologia Espacial é uma joint venture entre duas empresas brasileiras, a Embraer e a Telebrás. A Finep apoiou o programa com financiamento de R$ 240 milhões.

A operação de satélites geoestacionários ajuda na capacitação de pessoal, no Brasil, na área aeroespacial, justificando a importância do programa para a Base Industrial de Defesa (BID). A sociedade ganha como um todo, uma vez que defesa é um bem público; mas são atingidas, principalmente, as populações de áreas distantes do interior do país, as quais não têm acesso à internet banda larga ou tem difícil acesso.

Figura 3 – Modelo de atingimento de metas aplicado ao Programa do SGDC



Elaboração própria. Baseado em Bartels (2016), Coelho (2016), Dutra (2016, p. 100-103) e Vedung (1997).

Os obstáculos ao programa do SGDC, classificados como fatores externos a serem controlados, são problemas muito recorrentes na indústria aeroespacial brasileira. Entre eles destacam-se, como está na figura 3: 1) irregularidade ou descontinuidade da aplicação de investimentos previstos nos PNAEs, atrasando a execução de projetos; 2) orçamento reduzido para o setor comparativamente a outros países; 3) número de funcionários do quadro permanente menor que o necessário (DUTRA, 2016; COELHO, 2016; BARTELS, 2016).

2.2. Programa FX-2

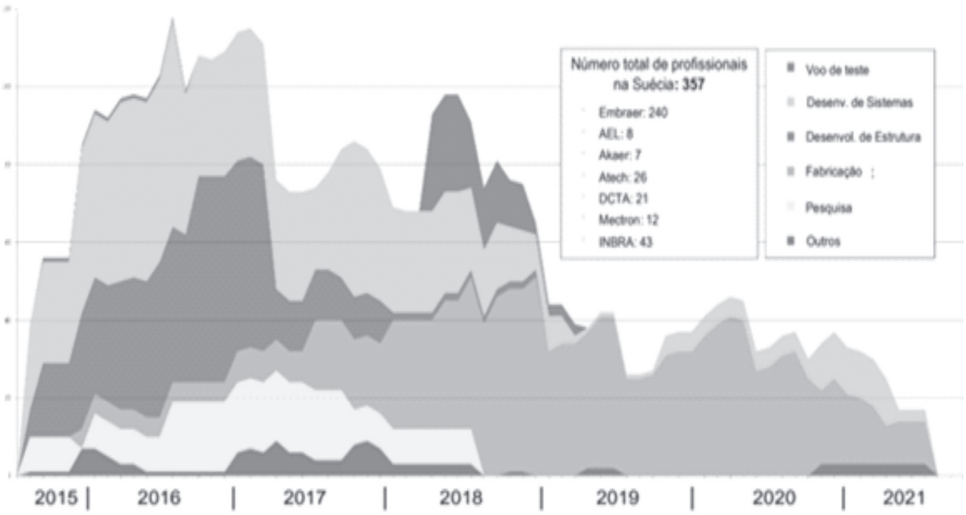
Na última década do século XX, a Força Aérea Brasileira (FAB) solicitou um financiamento para o Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), para recuperar sua capacidade operacional. Nesse momento, foi elaborado o Plano Fênix que previa a sua reestruturação. Dentre as modernizações nele previstas, constava o Projeto FX destinado à aquisição de novos caças que substituiriam os Mirages IIIEBR/DBR e F-5E/F (PERON, 2011, p. 46). No início da década de 2000, o Comando da Aeronáutica (Comaer) iniciou a seleção da nova aeronave de combate. No fim de 2001, as aeronaves Gripen, F-16, Mig-29, Mirage 2000 e Sukhoi 30 foram selecionadas. O processo da escolha teve uma trajetória conturbada, e, em 2008, foi criada a Comissão Gerencial do Projeto FX-2, que, em 2013, selecionou o caça Gripen NG da empresa sueca Saab.

O arranjo contratual da aquisição do Gripen NG por meio do Programa F-X2 inclui três contratos: aquisição de aeronaves, que prevê a contratação da empresa sueca para a compra do Gripen NG (28 monoposto e 8 biposto); suporte logístico, que está associado ao anterior e prevê a contratação da Saab "na prestação de serviços de suporte logístico para 26.400 horas de voo ou cinco anos, o que vencer primeiro" (BRASIL, 2016b, p. 73); aquisição de armamento, que prevê "o fornecimento de armamentos necessários à operação inicial do caça Gripen NG na FAB, bem como o atendimento à integração e à avaliação operacional da aeronave" (BRASIL, 2016b, p. 73). Outro contrato incluído no Programa FX-2 é o Acordo de Compensação (*offset*). Segundo o comandante Saito, há compensações que representam 170% do valor do contrato; existem 59 projetos que fazem parte desse acordo, sendo 48 diretos e 11 indiretos; por meio desse acordo, é que pode acontecer a transferência de tecnologia (TV SENADO, 2014).

No que tange a recursos humanos e o número de empregos criados, estima-se que, diretamente relacionado ao setor aeroespacial, teriam sido criados 2.300 empregos; mas, ao adicionar outros setores da economia, o total seria de 14.650 (TV SENADO, 2015). A divisão em porcentagem dos empregos gerados em cada uma das empresas beneficiadas pelo programa é a seguinte: DCTA 1%, Akaer 1%, Atech

3%, SBTA 5%, Mectron 6%, AEL Sistemas 16% e Embraer 68% (TV SENADO, 2015). A partir da segunda metade de 2015, foi iniciado o processo de transferência de tecnologia com o envio de engenheiros e de técnicos das empresas beneficiárias para a Suécia e da inauguração do Gripen Design Development Network (GDDN), local onde a transferência de tecnologia e de desenvolvimento será implementado. A figura 1 ilustra o número de profissionais que já se encontram na Suécia e o tempo estipulado para o desempenho de cada atividade.

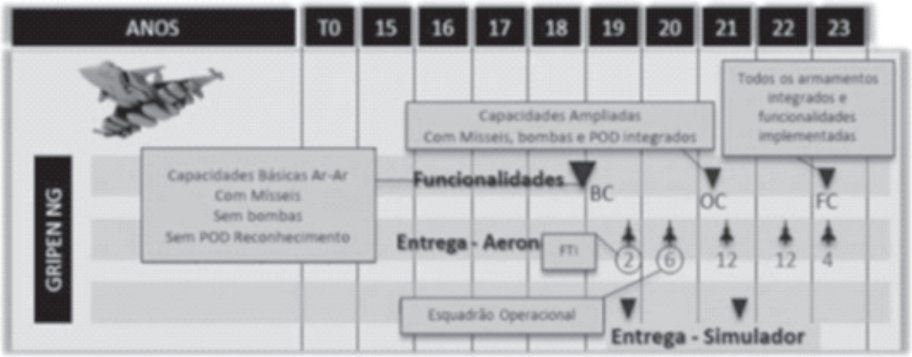
Figura 4 – Profissionais e período de determinadas atividades do Projeto FX-2



Extraído de: TV Senado (2015).

O cronograma inicial da entrega das aeronaves previa que a primeira aeronave seria entregue em 2019 e a última em 2023, segue a figura com maiores informações.

Figura 5 – Cronograma de Entrega (1)



Extraído de: Defesanet (2016).

O cronograma inicial precisou ser revisto pois houve um impacto significativo no orçamento dos programas de defesa devido à conjuntura de crise econômica e política no Brasil. O novo cronograma da entrega das aeronaves foi disponibilizado pela FAB e pode ser ilustrado pelo quadro 2.

Quadro 2 - Cronograma da entrega (2)

2017	Primeiro voo do protótipo sueco: 15.06.2017
2019	- Início da certificação: jan. 2019- Primeiro voo da aeronave FTI (Flight Test Instrumentation) monoposto brasileira: jul. 2019
2020	Início da produção de aeronaves na Embraer: jun. 2020
2021	- Primeiro voo da aeronave FTI (Flight Test Instrumentation) biposto brasileiro: out. 2021- Entrega da primeira aeronave de série (8 e 3 aeronaves monopostos, respectivamente): out e nov. 2021
2022	Entrega do primeiro monoposto produzido na Embraer ago. 2022
2023	Entrega do primeiro biposto produzido na Embraer set. 2023
2024	Entrega da última aeronave (biposto) nov. 2024

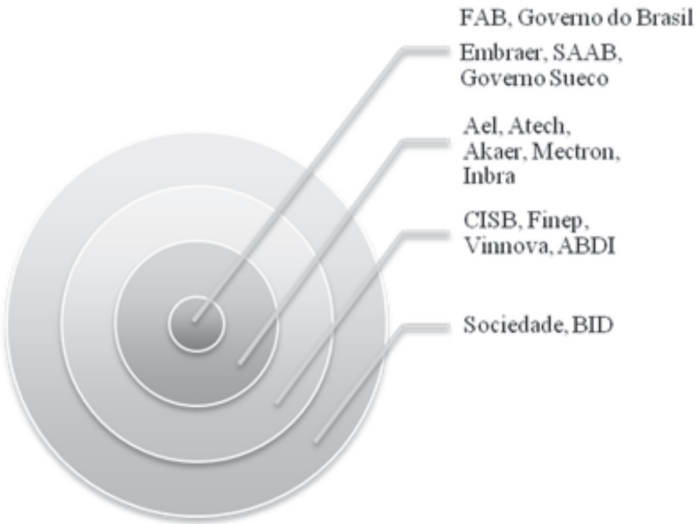
Extraído de: Elaboração própria com base na FAB, dimensão 22, 2017.

O Gripen E voou pela primeira vez em junho de 2017. O primeiro avião de teste da Saab, 39-8, voou em 2018 com cargas externas recém-adicionadas (PODER AÉREO,2018). O vice-presidente sênior e chefe de aeronáutica da fabricante sueca, Jonas Hjelm, muito satisfeito com os resultados do teste do voo, afirmou que "o Gripen voou como esperado" (Ibidem). Além do mercado latino americano e sul africano a Saab está tendo oportunidades potenciais para vender o Gripen E para outras nações, incluindo Canadá, Finlândia, Suíça, Áustria, Bulgária, Índia e Eslováquia.

MODELO DE STAKEHOLDERS

O modelo abaixo expõe alguns grupos interessados no programa analisado. A pesquisa optou por utilizar o modelo de forma concêntrica, de modo a ressaltar a relevância da relação existente entre os grupos de interesse e o Programa FX-2. Neste sentido, as camadas mais próximas ao centro, representam os atores interessados com maiores perdas/ganhos e as mais afastadas, com menos a perder/ou ganhar (Guimarães, 2017, p.62).

Figura 6 – Modelo de Avaliação de Atores Interessados (stakeholders)



Extraído de Guimarães (2017, p.62).

O primeiro ator exposto acima é a FAB, dentro dela cabe ressaltar a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC), responsável pela gestão do projeto; o Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), responsável pela certificação do Gripen; e o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), que estabelece os requisitos a serem utilizados no desenvolvimento de futuros sistemas complexos de caças.

Outro ator é o governo do Brasil que se faz presente por meio destes: Ministério de Defesa (MD), responsável pela parte orçamentária; Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela criação de parcerias com a Suécia em diversos setores que vão além do Programa FX-2 e do âmbito da defesa; Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicações (MCTIC), que promove a criação de bolsas de estudos para brasileiros estudarem na Suécia e concede bolsas para que cientistas suecos possam dar aulas no Brasil; e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), responsável por tratar da cooperação tecnológica e industrial.

A Embraer, outro ator interessado, exerce um papel de liderança no desenvolvimento da aeronave dentro do país. A empresa assinou o contrato de transferência de tecnologia e cooperação industrial com a empresa sueca e ficou responsável por coordenar a produção e entrega do modelo biposto e monoposto da aeronave.

A Saab, por sua vez, é a fornecedora dos caças e o ator responsável pelo desenvolvimento, produção e comercialização do caça. O governo sueco que se faz presente por meio do seu Ministério de Defesa, responsável pelo financiamento e administração do desenvolvimento original da plataforma do Gripen e por meio da Administração Sueca de Material de Defesa, uma agência do governo que atua sob a supervisão do Ministério de Defesa.

Já no círculo seguinte, os atores interessados são as empresas brasileiras que foram subcontratadas pela Saab para participar na posição de beneficiárias do acordo. A AEL Sistemas foi subcontratada para desenvolver, produzir e fornecer aviônicos e sistemas de manutenção; a Akaer, para produzir a fuselagem central e traseira, as asas e o trem de pouso do Gripen NG; a Mectron para realizar a integração do míssil A-Darter; o Grupo Inbra para produzir estruturas da aeronave; e a Atech para fornecer o desenvolvimento de simuladores, sistema de treinamento e sistemas de apoio terrestre.

Além dessas empresas, a Saab, durante a LAAD de 2017, anunciou que a Atmos Sistemas também trabalhará no programa ficando responsável por fazer a manutenção de componentes para os sistemas de sensores da aeronave, como equipamentos de radar e de guerra eletrônica.

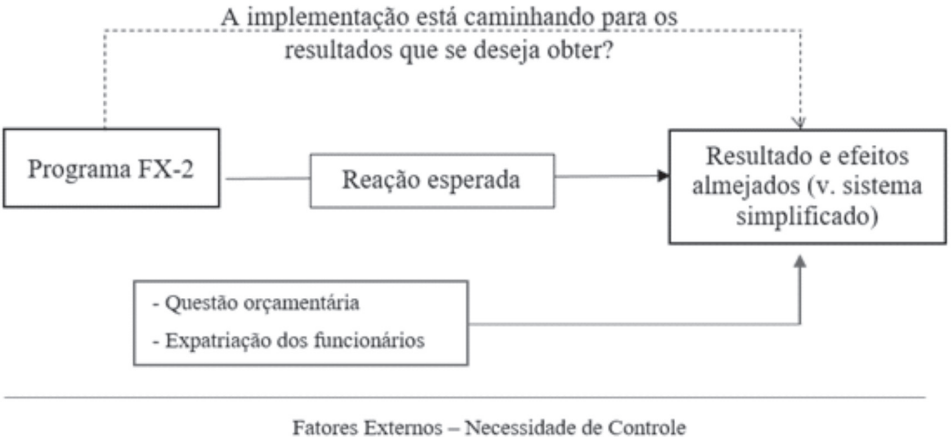
No terceiro círculo, de dentro para fora, se encontra o CISB que atua como um centro internacional para promover o diálogo e a colaboração entre o Brasil e a Suécia; reunindo a academia, a indústria e o governo de ambos países, o centro promove o modelo de hélice tripla (ou triple helix) no Brasil. A Finep - Inovação e Pesquisa - e a Vinnova lançaram uma política pública conjunta para o setor aeronáutico com o intuito de apoiar projetos criados em cooperação entre Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs). Além dessas instituições, a ABDI também é um ator interessado que já elaborou e está elaborando relatórios sobre o andamento do Programa FX-2 e, junto com o Finep, tem buscado organizar diversos programas para estimular a pesquisa e o desenvolvimento.

Por fim, no último círculo tem a BID (Base Industrial de Defesa) que também é um dos atores interessados, especialmente devido à possibilidade de parceria entre os dois países envolver a co-criação de um caça biposto e a possibilidade de venda para a América do Sul. Além disso, a sociedade também representa um ator interessado tendo em vista os efeitos do programa para o país e o emprego de recursos públicos que provém de suas contribuições.

MODELO DE ATINGIMENTO DE METAS

Realizada a exposição dos *stakeholders* cabe agora verificar se o Programa alcançou as metas propostas.

Figura 7 – Modelo de Atingimento de Metas do Programa FX-2



Extraído de Guimarães (2017, p.89) baseado em Vedung (1997), e Oliveira (2016, p.179).

De modo a responder o questionamento exposto pelo modelo acima o presente trabalho se baseou na pesquisa realizada por Guimarães (2017). Tal pesquisa partindo do pressuposto de que os fatores internos do Programa FX-2 que são relevantes para seu objetivo são representados pelos indicadores: transmissão de *know-why*, possibilidade de difusão e possibilidade de alcançar independência tecnológica no setor conclui que: o primeiro apresentou um bom resultado, mas insatisfatório, considerando a totalidade ambicionada pela END; o segundo teve resultado positivo; e o terceiro, apresentou um bom resultado, contudo não alcançou plenamente o objetivo almejado pelo END, pois as empresas envolvidas no programa não possuem capital majoritariamente brasileiro.

De acordo com a pesquisa de Guimarães (2017), os maiores obstáculos externos ao projeto são a questão orçamentária e a expatriação dos funcionários. Outros fatores externos que também foram acrescentados são os cortes realizados nos orçamentos dos programas de defesa, os problemas econômicos e políticos que atingem o país, as limitações na área de ciência e tecnologia, e os déficits presentes na administração e nas instituições governamentais (Pedone, 2017, p. 462).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do diagnóstico exposto, identificam-se problemas que podem ser divididos nas categorias de orçamento, contratos, organização, recursos humanos, parcerias estratégicas, debate com a sociedade, bem como integração entre a academia, o governo e a indústria.

Na perspectiva orçamentária, é preciso assegurar a continuidade e a previsibilidade na execução dos recursos considerados estratégicos pelas FA, assim como adequar o orçamento destinado às atividades espaciais brasileiras às necessidades do Brasil. O orçamento geral previsto para o Inpe deve ser equivalente aos recursos necessários para os projetos do PNAE. O orçamento destinado às atividades espaciais brasileiras é muito reduzido, em termos absolutos e relativos, em comparação com outros países.

A indústria aeroespacial precisa de previsibilidade, a fim de preparar-se em termos de recursos financeiros, humanos e tecnológicos. A constância nos investimentos também é importante para reduzir custos unitários, pois garante escala na produção. Além disso, a intermitência de recursos pode causar atrasos na execução do programa e carência de efetivo, gerando custos maiores no futuro.

Sob a perspectiva da elaboração dos contratos, é importante atualizar com mais frequência o PNAE, executar os contratos previstos, assim como elaborar um regime diferenciado para as aquisições de bens, serviços, obras e informações com aplicação direta nos projetos e nas instalações do setor espacial.

As indústrias do setor aeroespacial dependem, em grande parte, de contratos do Estado. Elas precisam de maior previsibilidade acerca da realização dos contratos. Dessa forma, seria adequado que o documento fosse atualizado a cada cinco anos ao menos, com uma nova perspectiva para os dez anos vindouros.

A publicação do PNAE gera expectativas na indústria aeroespacial, a qual se enquadra às demandas previstas pelo governo, que é seu principal cliente, no setor espacial. A ausência das contratações previstas gera: 1) interrupção das atividades da indústria aeroespacial brasileira; 2) extinção de expressiva parcela do conhecimento acumulado; 3) perda de mão de obra de altíssima

qualificação (15% dos quadros entre mestres e doutores); 4) eliminação do segmento industrial mais verticalizado da indústria aeroespacial.

É importante permitir o envolvimento da indústria na engenharia de sistemas de integração, bem como na aquisição de equipamentos e de subsistemas. As instituições públicas responsáveis pela execução dos projetos estão sufocadas pela burocracia, pelas incertezas jurídicas e pelo termo dos administradores em relação aos órgãos de controle. Os programas de Estado, como os programas espaciais exigem a competência e a presença do Estado para formular os requisitos dos sistemas e das missões, assim como para contratar a sua execução; porém o Estado deve encaminhar mais responsabilidades da produção para sua indústria nacional privada, evitando fazer tudo por conta própria.

A estrutura organizacional do PEB deve favorecer um novo modelo de governança. São importantes a criação de um Conselho Nacional do Espaço (CNE) e de um Comitê Executivo do Espaço (CEE), bem como o reposicionamento da AEB na estrutura de governo. Acredita-se que essas medidas dariam maior dinamismo às decisões voltadas ao PEB, o qual ficaria mais próximo da Presidência da República, dando maior relevância ao setor. Integrariam o CNE: os ministros à frente das pastas da Casa Civil, do Planejamento, da Defesa, da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, assim como das Relações Exteriores.

Além disso, a adoção de novos modelos de organização, como o da Hélice Tríplice é bem-vinda. Trata-se de um modelo de inovação criado por Henry Etzkowitz em que a academia, a indústria e o governo interagem para promover o desenvolvimento por meio da inovação e do empreendedorismo. A Suécia já tem sido bem-sucedida na implementação desse modelo e o trabalho desenvolvido pelo Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB) contribui para promover esse modelo no Brasil.

Na categoria de recursos humanos, cabem a elaboração de um novo modelo de contratação de pessoal, o investimento na formação de novos profissionais e a contratação de profissionais para o quadro permanente de agências do setor aeroespacial. É necessário identificar as necessidades e propor um plano de

recomposição e de readequação dos quadros de pessoal especializado do setor aeroespacial. É preciso garantir, com antecedência, o provimento de novos recursos humanos, na medida em que os atuais profissionais se tornam inativos. Muitas agências do setor aeroespacial, na atualidade, possuem poucos servidores do quadro permanente, contando com efetivo abaixo do necessário e servidores de outras autarquias.

As parcerias estratégicas a serem firmadas devem visar à transferência de tecnologias sensíveis para o Brasil ou desenvolvimento conjunto. Os países detentores da capacidade de desenvolver tecnologia promovem o cerceamento a outros países do acesso à tecnologia e dos produtos que julgam como sensíveis. A parceria estratégica revela-se como uma alternativa importante aos Estados não detentores dessas tecnologias sensíveis, pois o desenvolvimento conjunto diminui riscos e custos dos projetos, promove uma expansão da capacitação de recursos humanos e do mercado para produtos e sistemas desenvolvidos em conjunto.

A sociedade deve, cada vez mais, participar dos debates que envolvem a questão da Defesa Nacional, a fim de aproximar a sociedade dessa temática e formar recursos humanos que atuarão no mercado aeroespacial, por meio da ampliação e do robustecimento da rede de ensino para o setor aeroespacial.

Finalmente, deve haver uma sinergia entre empresas, universidades e institutos de pesquisa. As empresas no âmbito da aeronáutica militar apontam ser o enfrentamento dos crescentes custos e incertezas relacionados com o processo inovativo seus maiores desafios tecnológicos. O estreitamento da relação entre as empresas, as universidades e os institutos de pesquisa pode atenuar as incertezas e os custos advindos da introdução de inovações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS E CAPÍTULOS DE LIVROS

DUVERGER, Maurice. Ciência Política. (tradução de *Methodes de la Science Politique*). Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1962.

KING Gary.; KEOHANE, Robert.; VERBA Sidney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

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

VEDUNG, Evert; PEDONE, Luiz. Avaliação de Políticas Públicas: fundamentos, modelos e desafios. Rio de Janeiro: Editora Luzes, 2018 (no prelo).

ARTIGOS ACADÊMICOS

HANSEN, Morten Balle; VEDUNG, Evert. Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation* Vol. 31, n. 3, 2010, p. 295-313.

LANE, Jan-Erik. Implementation, Accountability and Trust. *European Journal of Political Research*, v. 15, n. 5, set/1987, p. 527-546.

PEDONE, Luiz. Science, Technology and Innovation for Defense in Brazil: an analysis of transfer of technology and challenges on Brazilian defense programs. *Brasiliana - Journal for Brazilian Studies*, v. 5, n. 2, out/2017, p. 429-469. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/26350/146086>. Acesso em: 30 out. 2018.

RUSSO, Waldo. Satélite Brasileiro Geoestacionário de Defesa e Comunicações. *Revista Tendências*, v. 65, n. 4, a. 2, 2013. p. 4-5.

MONOGRAFIAS, DISSERTAÇÕES E TESES

PERON, Alcides Eduardo Reis. O Programa FX-2 da FAB: um estudo acerca da possibilidade de ocorrências dos eventos visados. Campinas, 2011. 151f. **Dissertação** (Mestrado) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

OLIVEIRA, Guilherme Tadeu Berriel da Silva. Uma Avaliação dos Processos de Transferência de Tecnologia do Prosub, Guarani e H-XBR. Niterói, 2016, 314f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niteroi, 2016.

GUIMARÃES, Victoria Viana Souza. O Programa FX 2: Uma Avaliação dos Processos de Transferência de Tecnologia., 2017. 121f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Decreto nº 7.769, de 28 de junho de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7769.htm>. Acesso em 14 ago. 2018.

_____. Estratégia Nacional de Defesa. 2012. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em 12 ago. 2018.

_____. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022. 2016. Disponível em <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/PNAE-Portugues.pdf>. Acesso em 13 ago. 2016.

_____. Programa Nacional de Atividades Espaciais 2012-2021. 2012. Disponível em <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf>. Acesso em 13 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 28 abr 2016. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/auditoria/contas_anuais/relatorio_de_gestao_2015.pdf>. Acesso em 14 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Gestão do Exercício de 2016 (b). Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 28 abr 2017. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/acoes_programas/relatorios/programas_acoes_e_resultados_alcancados.pdff>. Acesso em 14 ago. 2018.

ARTIGOS DE JORNAIS E DA WEB

AIRWAY. Nova Zelândia demonstra interesse no KC-390. 18.11.2016. Disponível em <https://airway.uol.com.br/nova-zelandia-demonstra-interesse-no-kc-390/>. Acesso em 14 ago. 2018.

AERO MAGAZINE. Embraer investiga causas do incidente com KC-390. 08.11.2017. Disponível em <https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/embraer-investiga-causas-do-incidente-com-kc-390_3708.html>. Acesso em 14 ago. 2018.

CAVOK. Bolívia pode estar negociando a compra de até seis aeronaves de transporte KC-390. 07.11.2011. Disponível em <http://www.cavok.com.br/blog/bolivia-pode-estar-negociando-a-compra-de-ate-seis-aeronaves-de-transporte-kc-390/>. Acesso em 14 ago. 2018.

CAVOK. Incidente com aeronave KC-390 durante voo teste.18.10.2017. Disponível em <http://www.cavok.com.br/blog/incidente-com-aeronave-kc-390-durante-voo-de-certificacao/>. Acesso em 14 ago. 2018.

DALA VECHIA, Gabrielli. Força Aeroespacial. *Aerovisão*. Abr;Mai/Jun 2018. Disponível em: < https://issuu.com/portalfab/docs/aerovisao_256_abr_mai_jun_2018>. Acesso em 17 ago. 2018.

FINEP. Satélite Geoestacionário (SGDC). Disponível em <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/aqui-tem-finep/satelite-geoestacionario-sgdc>. Acesso em 12 ago. 2018.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Dimensão 22. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/dimensao22/>. Acesso em 17 ago. 2017.

JORNAL DO BRASIL. Itália pode comprar avião cargueiro produzido no Brasil.13.05.2015. Disponível em <http://www.jb.com.br/economia/noticias/2015/07/13/italia-pode-comprar-aviao-cargueiro-produzido-no-brasil/>. Acesso em 14 ago. 2018.

MALTCHIIK, Roberto. Brasil deve lançar foguete no espaço em 2019. *O Globo*. 24 jun. 2017. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-deve-lancar-foguete-no-espaco-em-2019-21516910>. Acesso em 15 ago. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. KC-390, a maior e mais sofisticada aeronave brasileira será apresentada em SP. 17.10.2014. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/20377/REAPARELHAMENTO-%E2%80%93-KC-390,-a-maior-e-mais-sofisticada-aeronave-brasileira-ser%C3%A1-apresentada-em-SP>. Acesso em 14 ago. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Monitoramento de Acordo de Compensação. Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/23/Monitoramento-de-Acordos-de-Compensacao.pdf>. Acesso em 15 ago. 2017.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Parte Milita do Satélite Geoestacionário registra bom desempenho. *Sala de Imprensa*. 13 jun. 2018. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/2018/06/Parte_militar_do_Satelite_Geoestacionario registra_bom_desempenho_em_testes_do_Ministerio_da_Defesa.html>. Acesso em: 2 nov. 2018.

PODER AÉREO. Árabes avaliam o KC-390. 20.07.2016. Disponível em <http://www.aereo.jor.br/2016/07/20/arabes-avaliam-o-kc-390/>. Acesso em 14 ago. 2018.

PODER AÉREO. Gripen E: forte interesse no avião leva a Saab a acelerar investimentos. Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2018/04/26/gripen-e-forte-interesse-no-aviao-leva-a-saab-a-ampliar-investimentos/>. Acesso em 14 ago. 2018.

PODER AÉREO. Saab Gripen E voa com armamento pela primeira vez. 16.07.2018 Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2018/07/16/saab-gripen-e-voa-com-armamento-pela-primeira-vez/>. Acesso em 14 ago. 2018.

PODER AÉREO. Saab: primeiro caça Gripen da FAB será entregue em 2019. Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2018/02/21/saab-primeiro-caca-gripen-da-fab-sera-entregue-em-2019/>. Acesso em 14 ago. 2018.

REUTERS. Brazil's Embraer posts steep loss after KC-390 test incident. 31.07.2018. Disponível em <https://uk.reuters.com/article/us-embraer-results/brazils-embraer-posts-steep-loss-after-kc-390-test-incident-idUKKBN1KL1CS>. Acesso em 14 ago. 2018.

VIANNEY, Jr. Gripen F: O Caça Biplace da FAB e o Futuro da Força. *Defesanet*. 10.092016. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/gripenbrazil/noticia/23444/Gripen-F—O-Caca-Biplace-da-FAB-e-o-Futuro-da-Forca/>. Acesso em 15 ago. 2017.

PALESTRAS, CONFERÊNCIAS, ENCONTROS, CONGRESSOS

AGUIAR, Luiz Fernando. Apresentação oral. Audiência Pública. Debate sobre a operação do Satélite Geoestacionário de Defesa. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Reunião Nº 1824/17. 19 nov. 2017. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2017-1/ap-29-11-2017-satelite-geoestacionario>. Acesso em 3 nov. 2018.

ALVES, Gláucio Lucas. Apresentação oral. Audiência Pública. Debate sobre a operação do Satélite Geoestacionário de Defesa. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Reunião Nº 1824/17. 19 nov. 2017. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2017-1/ap-29-11-2017-satelite-geoestacionario>. Acesso em 3 nov. 2018.

BITTAR, Jorge. Apresentação oral. Audiência Pública. Debate sobre a operação do Satélite Geoestacionário de Defesa. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Reunião Nº 1824/17. 19 nov. 2017. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2017-1/ap-29-11-2017-satelite-geoestacionario>. Acesso em 3 nov. 2018.

MARTINS, Cesar Castello Branco. Avaliação do Programa KC-X: A aeronave KC-390 como uma resposta às necessidades da força aérea brasileira. In: IX ENABED: Ciência, Tecnologia, Indústria e Gestão de Defesa, Florianópolis, 2016.

ROSSATO, Nivaldo Luiz. Apresentação em Audiência Pública. 21 set. 2017. 7ª Reunião Conjunta das Comissões Permanentes, 37ª Reunião da Comissão de Relações Exteriores (CRE) em conjunto com a 26ª Reunião da Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) da 3ª Sessão Legislativa da 55ª Legislatura. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/multimidia/evento/76051>. Acesso em 13 ago. 2018.

VEDUNG, Evert. Public Policy and Program Evaluation: a brief overview of concepts, intervention theories, and models, Universidade Federal Fluminense, Niteroi, Brazil: PPTs (2017). IV EBERI

DEPOIMENTOS E ENTREVISTAS

COELHO, José Raimundo Braga. *Entrevista concedida a Marcos Magalhães*. Cidadania Mundo. TV Senado, 30 abr. 2018. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=5C28u9HmzQ4&list=PLZK4yEhreRZBzA_BlwkXuRDIg3w2l-9Pl>. Acesso em 12 ago. 2018.

TV SENADO. Debate sobre o Projeto FX-2, da FAB, que visa à aquisição de 36 aeronaves de caça. 11.07.2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uCG6FRYnwbs>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

TV SENADO. Comandante da aeronáutica mostra projetos estratégicos da Força Aérea e da indústria da defesa. 13.08.2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1tamqSNFWI8>. Acesso em 14 ago. 2018.

SATÉLITE GEOESTACIONÁRIO DE DEFESA E COMUNICAÇÕES ESTRATÉGICAS (SGDC): POSSIBILIDADES DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (TT) PARA A INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA

Raimundo Sérgio Carvalho[1]
Patrícia de Oliveira Matos[2]

RESUMO: No presente artigo realiza-se uma análise do Projeto SGDC, quanto às possibilidades de transferência de tecnologia (TT) da empresa estrangeira contratada para a indústria espacial e de defesa nacional, com abordagem qualitativa e estudo da capacidade de absorção das empresas nacionais, vinculadas ao processo de transferência. Foi abordado o acordo internacional de TT realizado, identificando-se os fatores relevantes ocorridos durante o processo e analisadas as respostas dos gestores das empresas nacionais, fundamentadas em entrevistas semiestruturadas, realizadas no ambiente do cessionário. Observa-se que o Projeto SGDC tem proporcionado ganhos técnicos em aprendizagens tecnológicas para as empresas envolvidas, porém, é necessária maior efetividade da atuação do Estado na definição de critérios contratuais dos processos de transferência de tecnologia, bem como no desenvolvimento de novos projetos de satélites que permitam o avanço da experiência nacional em lançamentos espaciais.

Palavras-chave: Transferência de tecnologia. SGDC. Indústria espacial.

---

[1] Engenheiro do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA).

[2] Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

ABSTRACT: This research analyzed the Program of the SGDC, with a view to the possibilities of technology transfer from foreign company to the space industry and national defense, with a qualitative approach and study of the absorptive capacity of the national companies, linked to the transfer program. It was characterized the international technology transfer agreement, with the identification of clauses related to the integration by national company and possibilities of technology transfer inherent to the Project, identifying the critical factors and relevant success factors that occurred during the process of technology transfer. Also, an analysis of the responses of the managers of the national companies, based on semi-structured interviews carried out in the assignee's environment. It is noted that the SGDC Project provided technical gains in technological learning for the companies involved, however, it is necessary to increase the effectiveness of the State's performance in defining the contractual criteria of the technology transfer processes, as well as in the development of new projects of that allow the national experience in space launches.

Keywords: Technology transfer. SGDC. Space industry.

1 Introdução

Fundamentado na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), o governo brasileiro, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e do Ministério da Defesa (MD), identificou a necessidade de possuir um sistema de satélite geoestacionário para defesa e comunicações estratégicas (SGDC).

Com o objetivo de criar uma empresa integradora nacional, com competências chave para o controle de altitude e órbita de satélites, e com um processo de aquisição, que propiciasse absorção e transferência de tecnologias e competências para as empresas brasileiras (BRASIL, 2016), o Brasil pretendeu avançar no desenvolvimento de seu próprio sistema espacial para segurança das comunicações estratégicas, com possibilidades de incentivo à indústria espacial e de defesa nacional.

Diante desses objetivos, o governo brasileiro criou, por meio do Decreto Lei nº 7.769, a *joint-venture* Visiona Tecnologia Espacial, localizada em São José dos Campos-SP, formada pela Embraer (ações 51%) e pela Telebrás, empresa estatal do setor de telecomunicações (ações 49%). A Visiona ficou responsável por selecionar a empresa estrangeira que participaria do Projeto e pela integração dos sistemas de comunicações do satélite geoestacionário brasileiro (BRASIL, 2016). A *joint-venture* corresponde a uma das ações prioritárias do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), para atender aos objetivos e às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE) e da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Atualmente, os países que possuem programas consolidados para lançamentos de foguetes, rastreio e colocações de satélites em órbitas baixas e geoestacionárias têm maior controle para garantir a independência e a segurança de seu território, normalmente fruto de uma arrojada indústria espacial e de defesa. Alem disso, os satélites podem prover às Forças Armadas uma rede de informações capaz de expandir e tornar mais eficaz o acesso às linhas de comunicações, garantindo sua soberania.

Conforme Ricco et al. (2011), os satélites artificiais, associados a uma rede de comunicação e alta velocidade, atualmente são essenciais para atender às necessidades de comunicações das Forças Armadas. Isto porque em um cenário de operações militares ou de combate, a coordenação dos diversos componentes das forças envolvidas nas operações militares dependerá da transmissão de dados e informações de forma rápida e segura.

Desta forma, estudos sobre soberania e tecnologias de defesa, relacionados ao setor espacial, vêm merecendo abordagens crescentes a partir do desenvolvimento do Projeto do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), tendo em vista a relevância de suas aplicações: militares (segurança e defesa) e civis (internet banda larga), além de se tratar de um projeto considerado de natureza estratégica para o governo brasileiro. No presente artigo, realiza-se uma análise do Projeto SGDC, com enfoque no estágio de participação das empresas nacionais, bem como nas possibilidades de absorção, por parte dessas empresas, das tecnologias desenvolvidas no Projeto.

O Projeto SGDC se configura como o primeiro contrato nacional com um grupo estrangeiro para o fornecimento de um satélite geoestacionário, com a participação de uma empresa integradora nacional e com previsão de Transferência de Tecnologia (TT) para a indústria espacial e de defesa brasileira. Deste modo, a pesquisa está delimitada ao aspecto da absorção e transferência de tecnologia externa e da participação das empresas nacionais no Projeto SGDC.

O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas começou a ser construído em janeiro de 2014, em Cannes, na França, e o seu lançamento foi realizado no dia 04 de maio de 2017, pela empresa Arianespace, da Base de Lançamento de Kourou, na Guiana Francesa (BRASIL, 2018). É um projeto que envolve tecnologias de alto valor agregado em um mercado competitivo, e que está sendo realizado mediante a alocação de elevados recursos orçamentários. Dessa forma, tornam-se relevantes estudos que apontem seu potencial de TT para as empresas nacionais.

Nesse contexto, o objetivo geral deste artigo é analisar, no âmbito do Projeto Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), as possibilidades de transferência de tecnologia da empresa estrangeira contratada para as empresas do setor espacial nacionais, tendo ainda como objeto de estudo a capacidade de absorção dessas empresas vinculadas ao processo de transferência.

O artigo está desenvolvido em 5 seções. Após a presente introdução, na segunda seção apresenta-se a fundamentação teórica relacionada ao processo de transferência de tecnologia, tais como fatores críticos e modelos de avaliação. Na terceira seção é descrita a metodologia utilizada no decorrer do trabalho e, na quarta seção, são discutidos os aspectos relacionados à transferência de tecnologia prevista para o Projeto SGDC, por meio do levantamento documental, bem como da análise das entrevistas realizadas com gestores de empresas nacionais selecionadas para participarem do projeto. Finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2 Transferência de tecnologia e elementos associados

Segundo Pirró e Longo (2007), a tecnologia é o conjunto organizado de conhecimentos voltados para a solução de problemas da produção de bens e serviços, e também, de conhecimentos científicos, empíricos, intuitivos ou provenientes da experiência.

Com relação à transferência de tecnologia, segundo Ramanathan (2008), esta pode ser definida, de modo genérico, como o processo do movimento da tecnologia de uma instituição para outra, e se esse processo for bem sucedido, a instituição recebedora (cessionária) pode efetivamente assimilar e utilizar a tecnologia transferida pelo cedente.

De acordo com Bozeman (2000), pesquisadores da área de transferência de tecnologia definiram o processo de diferentes maneiras devido ao seu vasto campo de estudo. Para o autor, a transferência de tecnologia é o movimento de *know-how*, conhecimento técnico ou tecnologia, de um ambiente organizacional para outro. E as fontes de tecnologia envolvidas compreendem as empresas privadas, agências e laboratórios, universidades, instituições de pesquisa sem fins lucrativos, e os usuários incluem escolas, empresas, cidades, estados e nações. Assim, a definição de transferência depende de como o usuário compreende o que é transferência de tecnologia e em qual contexto esta se insere (BOZEMAN, 2000).

No Brasil, segundo Lucato et al. (2015), o processo de transferência de tecnologia é comandado pelos fornecedores por meio da venda de produtos e/ou equipamentos associada à posterior assistência técnica. Os fornecedores são responsáveis pela implementação dessas novas tecnologias por meio de treinamento de pessoal para a melhor utilização e aplicação da tecnologia transferida.

No entanto, para Cysne (2005), a partir da década de 1990, a transferência de tecnologia ultrapassa os aspectos da assistência técnica e do treinamento de pessoal. Esta passa a ser abordada como transferência de conhecimento, principalmente de *know-why* (conhecimento dos princípios e da natureza da tecnologia transferida) e de *know-how* (experiência em como fazer).

Conforme Kumar et al. (2015), nas pequenas empresas participantes do processo, devido à sua dimensão e restrições de recursos, ocorre uma tendência crescente de adoção de transferência de tecnologia como potencial para elevar a competitividade empresarial. Nesse sentido, a TT pode influenciar empresas a alcançarem a inovação em produtos e processos e maior participação de mercado.

Porém, a transferência de tecnologia somente ocorre, de fato, quando há transferência de conhecimento associado à geração de produto ou processo, gerando a possibilidade para se implementar nova tecnologia ou adaptá-la às condições do contexto. Se não houver a transferência de conhecimento, ocorre somente a compra e venda de tecnologia, geralmente designada "pacote tecnológico" (BONATTO, 2017).

De acordo com Tigre (2006), a transferência de tecnologia envolve diferentes meios de transmissão de conhecimentos que incluem contratos de assistência técnica, obtenção de licenças para a fabricação de produtos e utilização de marcas registradas e a obtenção de serviços técnicos e de engenharia. Segundo o autor, deve-se levar em consideração que a aquisição de uma tecnologia mais avançada pode significar um grande salto tecnológico para a empresa cessionária. Porém, se não forem realizadas ações para adaptar e melhorar a tecnologia adquirida, em pouco tempo a empresa terá a tecnologia defasada, com dificuldades para acompanhar o progresso do setor.

Além disto, o objeto da transferência só poderá ser apropriado por aqueles que detêm a capacitação necessária para compreender o conhecimento transmitido e aplicá-lo de maneira produtiva.

2.1 Fatores críticos para a transferência de tecnologia

Conforme Bonatto et al. (2017), entende-se "*fatores críticos"* como o termo utilizado no ambiente de negócios para os fatores-chave facilitadores e atividades fundamentais para o sucesso de qualquer transação comercial.

Em um modelo padrão de transferência de tecnologia, os autores consideram os seguintes elementos (figura 1):

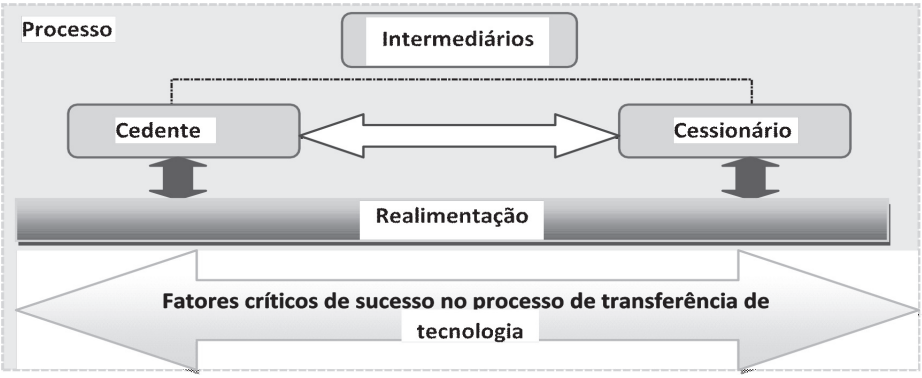
Cedente e cessionário: elementos presentes em todos os modelos e entes envolvidos no processo de transferência, isto é, o cedente e o cessionário da tecnologia, o cedente tem o conhecimento e a tecnologia para transferir, e o cessionário tem a necessidade de aquisição desse conhecimento e da tecnologia.

Intermediários: formados pelos agentes facilitadores do processo de transferência de tecnologia entre pessoas, instituições e empresas. Os intermediários atuam como agentes mediadores entre

o cedente e o cessionário, e também podem permanecer no espaço do cedente para receber o pessoal do cessionário para capacitação, curso, ou seminários.

Realimentação: em todo o processo de transferência de tecnologia, os resultados precisam ser mensurados e quantificados, gerando um "feedback" ao cedente, ao cessionário e aos intermediários.

Figura 1 – Modelo padrão de transferência de tecnologia



Fonte: BONATTO et al. (2017).

Para Kumar et al (2015) os fatores críticos são aqueles necessários para o sucesso das empresas participantes de um processo de transferência de tecnologia, e podem ser adotados em qualquer interface (indústria/indústria), pelos cedentes e cessionários, para avaliar se o processo de transferência de tecnologia está sendo realizado de maneira eficaz.

Segundo Vasconcellos e Amaral Neto (2012), em estudo sobre os fatores críticos da transferência de tecnologia no setor espacial, os processos de TT no setor normalmente ocorrem por meio de programas de parceria em redes de cooperação, mas carecem da participação de outros atores sistema nacional de inovação, como incubadoras e empresas privadas. Para os autores, no Brasil há uma carência de leis federais que fomentem a TT no setor espacial e o governo federal deveria fomentar a demanda do setor por meio de novos projetos, onde haja maior atuação de outros atores sociais, como universidades, institutos de P&D e empresas privadas.

Conforme a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), a transferência de tecnologia pode ocorrer por meio de uma simples transferência de um equipamento, ou de "*know-how*" sobre um processo industrial. Porém, a transferência de tecnologia bem sucedida envolve mais do que simplesmente fornecer alguma tecnologia a um cessionário. Para a Agência, os principais fatores críticos de sucesso em uma transferência de tecnologia são: disponibilidade tecnológica do cessionário; projeto consistente com as necessidades e capacidades do cessionário; uso apropriado da tecnologia; existência de organismo competente e regulador da tecnologia a ser transferida; tecnologia favorável às necessidades do mercado; acordos e parceria em longo prazo mutuamente benéficos; identificação de um agente local de "*mudança*"; e elementos de infra-estrutura necessários para apoiar a difusão da tecnologia.

O atendimento aos critérios descritos possibilita o sucesso do processo de transferência de tecnologia que, conforme Phillips, Cantalone e Lee (1994), beneficia as empresas dos países em desenvolvimento de diversas maneiras, tais como o aumento da competitividade nacional e internacional e expansão das atividades empresariais, resultantes da cooperação com empresas estrangeiras tecnologicamente avançadas.

Em relação às empresas receptoras, Lin e Chang (2002) mostram a necessidade de já possuírem determinado nível de capacidade tecnológica durante o processo de transferência de tecnologia. Para os autores, a capacidade de absorção de tecnologia de uma organização envolve certo número de dimensões e variáveis, incluindo: cultura organizacional; canal de difusão de tecnologia (formal e informal); mecanismos de interação (intra ou inter organização) e recursos de P&D.

2.2 Modelos de Transferência de Tecnologia

No começo da década de 1970, as constantes dificuldades e complexidades encontradas pelos gerentes de projetos de transferência de tecnologia, provocou a busca, por pesquisadores, consultores e profissionais de modelos qualitativos e quantitativos de transferência, com o objetivo de facilitar um planejamento eficaz e a implementação de projetos de transferência de tecnologia.

Schlie, Radnor e Wad (1987) propuseram um modelo simples, genérico, que delineia os elementos que podem influenciar o planejamento, implementação e sucesso de qualquer projeto de transferência de tecnologia. Para os autores, os atributos do ambiente que podem influenciar a capacidade de absorção do cessionário incluem: o físico, a infra-estrutura organizacional, a disponibilidade de habilidades, o estágio tecnológico, a situação econômica e a estabilidade.

Os autores destacam ainda a relevância de fatores, tais como, relações políticas entre os países, taxas de câmbio, ambiente de investimento, negociações comerciais, níveis tecnológicos, e regimes de proteção de propriedade intelectual, que podem ter influência sobre o sucesso de um projeto de transferência de tecnologia.

Observa-se que existe um fator comum e importante nos conceitos apresentados: a especialização ou treinamento de recursos humanos utilizados no processo de assimilação da tecnologia transferida. Normalmente, esse treinamento acontece pelo uso da tecnologia *learning by doing* (aprender fazendo) e *learning by using* (aprender usando), pelo estudo de documentos técnicos e da literatura científica e tecnológica e pelo treinamento na atividade ou processo (*hands on job training*), sem esse fator, não há transferência (CYSNE, 2005).

A partir da realização completa do processo de transferência de tecnologia torna-se imprescindível que se avalie sua efetividade no ambiente do cessionário, e também, que se avalie o impacto resultante dessa atividade, verificando se os resultados obtidos podem provocar mudanças no desenvolvimento econômico e tecnológico na região ou país onde se encontra localizado o cessionário. Para tanto, na avaliação da transferência de tecnologia, considera-se os modelos de avaliação de Bozeman, Ramanathan e de Madeuf.

Bozeman (2000) propôs um modelo de avaliação de TT que dá ênfase à importância de se estabelecer um projeto de transferência de tecnologia, e à necessidade de se identificar as várias fontes para permitir uma melhor escolha do cedente. Conforme Bozeman (2000), o modelo foi criado com a finalidade de organizar uma revisão da literatura sobre transferência de tecnologia, emergente das universidades e laboratórios do governo americano. A forma de avaliação se concretiza por meio da aplicação de uma série de perguntas-chaves, previamente elaboradas, que podem ser

direcionadas à instituição cedente, à cessionária, e caso exista, ao agente de fomento da transferência e tecnologia, de forma que cada instituição envolvida no processo possa manifestar sua visão crítica. O modelo de Bozeman permite que o processo de avaliação possa ser realizado por meio de entrevistas e/ou questionários respondidos pelos gestores do processo de transferência de tecnologia.

No modelo de Ramanathan (2008), as seguintes atividades são propostas: desenvolvimento de um *"balanced scorecard"* para avaliar os impactos; identificação dos resultados reais e esperados, para a formulação de medidas organizacionais corretivas; exame da viabilidade de se melhorar a tecnologia transferida com soluções locais; e identificação de novas tecnologias ou tecnologias complementares que podem ser transferidas para se obter ganhos e consolidar os resultados obtidos.

De forma semelhante ao modelo de Bozeman (2000), o modelo de avaliação da TT de Ramanathan pode ser aplicado na forma de questionários ou entrevistas, realizados com todos os participantes do processo de transferência, levando-se se em consideração a limitação da subjetividade das respostas recebidas.

Já no modelo de Madeuf (1984), o sucesso da transferência de tecnologia depende da eficácia e do controle do cessionário para usar, reproduzir e até mesmo melhorar a tecnologia. Para a autora, o impacto sobre a organização beneficiária determina o sucesso da transferência. Madeuf (1984) afirma ainda que a transferência de tecnologia só pode ser considerada bem sucedida quando o cessionário for capaz de usufruir, aplicar, reproduzir, e melhorar a tecnologia transferida sem a participação do cedente.

Assim, os países em desenvolvimento que participam de acordos e contratos internacionais, como receptores de desenvolvimento tecnológico, devem ter a capacidade de identificar as tecnologias existentes no país e as que podem ser utilizadas; estimar os custos de aquisição, de operação e de manutenção dos ativos envolvidos no projeto; e avaliar a capacidade para absorção e aplicação do conhecimento a ser adquirido.

3 Metodologia

Para a coleta de dados relativa ao processo de transferência de tecnologia relacionado ao Projeto SGDC, foram levantadas informações constantes de diversos documentos que tratam dos contratos firmados entre as empresas Visiona (Brasil) e Thales (França) e demais empresas brasileiras participantes, tais como a "Ação de Implementação do Plano de Absorção e Transferência de Tecnologia no Âmbito do SGDC", que contém: o contrato de subvenção econômica da FINEP às empresas nacionais beneficiárias; o termo de Adesão à Política de Transferência de Tecnologia; o contrato Tripartite de Implementação de Transferência de Tecnologia; e o Plano de Trabalho para elaboração da proposta de subvenção econômica, conforme disponibilizado pela AEB (BRASIL, 2016).

Desta forma, por meio da documentação consultada, foram identificados os elementos do modelo padrão de transferência de tecnologia: cedente (Thales); cessionários (empresas brasileiras) e intermediários (Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, Ministério da Defesa; Agência Espacial Brasileira, FINEP e outros órgãos governamentais). Além desses elementos, buscou-se identificar os fatores críticos para a TT, tanto por meio da pesquisa documental, quanto por meio de entrevistas semi-estruturadas.

Conforme Kumar et al. (2015), Bozeman (2000), Schlie, Radnor e Wad (1987) e outros, a coleta de dados sobre o processo de transferência de tecnologia entre empresas pode ser realizada mediante entrevistas com os entes envolvidos no processo. Desta forma, optou-se pelo levantamento de dados documentais relacionados à empresa estrangeira e pela realização de entrevistas com as empresas nacionais (possíveis beneficiárias da transferência de tecnologia prevista no Projeto SGDC). Antecipadamente, foi elaborada uma relação criteriosa das empresas nacionais, participantes do processo, por meio de contato com seus gestores e especialistas.

Além de buscar identificar e caracterizar a participação das empresas no Projeto SGDC, nas entrevistas foram elaborados questionamentos sobre os aspectos da situação atual do processo de transferência, as perspectivas e evolução do projeto a partir da colocação de satélites em órbita, financiamento, tendências tecnológicas e informações sobre a rede existente entre as instituições envolvidas, conforme a literatura.

As questões foram adaptadas a partir da definição de fatores críticos de Kumar et al. (2015), da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), e dos modelos propostos por Bozeman (2000), Schlie, Radnor e Wad (1987), Ramanathan (2008) e Madeuf (1984). Manteve-se, ainda, espaço para que os entrevistados pudessem acrescentar aspectos não contemplados anteriormente, mas que poderiam trazer contribuições interessantes para a compreensão do objeto estudado, conforme a tabela 1:

Tabela 1: Roteiro de entrevistas às empresas beneficiárias de Transferência de Tecnologia e modelo teórico adaptado

Questões	**Informação alvo/Modelo**
Questão 1: Como o Sr. caracterizaria a participação de sua empresa no Projeto SGDC?	Identificação e caracterização das empresas (Características do cessionário – Bozeman, 2000).
Questão 2: Quais os principais desafios e possibilidades resultantes da participação no Projeto?	Desafios (tempo, custos, riscos – fatores críticos Kumar et al, 2015); Possibilidades (ampliação de mercados, parcerias, transferência de conhecimentos e de competências etc, Kumar et al, 2015).
Questão 3: O contrato de sua empresa no âmbito do Projeto SGDC prevê cláusulas de Transferência de Tecnologia? De que tipo?	Características do meio de transferência, características do objeto da transferência (Bozeman, 2000); Transferência de conhecimentos e competências (Kumar et al, 2015).
Questão 4: A empresa é ou foi contemplada com financiamento de agências de fomento ou de fundos setoriais para a participação no Projeto?	Apoio governamental (Kumar et al; 2015); c ondição econômica (Schlie, Radnor e Wad (1987); Componente do país destino - políticas de governo Madeuf (1984).
Questão 5 : Considera que a participação no Projeto ocorreu mediante Parceria/Cooperação com outras empresas nacionais ou estrangeiras?	O ambiente comum (envolvendo cedente e o cessionário) - negociações comerciais Schlie, Radnor e Wad (1987).
Questão 6: Como o Sr. caracterizaria a rede de relacionamentos de sua empresa com outras participantes do Projetos SGDC?	Confiança entre os parceiros (Kumar et al, 2015); Acordos e parceria em longo prazo mutuamente aos benéficos (CIDA).
Questão 7: Considera que a participação no Projeto possibilitou capacitação (em produto, processo, know how) para que a empresa atue em outros projetos do setor espacial?	Características do objeto da transferência: impacto da transferência no uso de novas tecnologias e soluções técnicas (Bozeman, 2000); Possibilidades de assimilação da tecnologia transferida (Madeuf 1984).
Questão 8 : Considera que a participação no Projeto possibilitou à sua empresa ganhos em competitividade internacional?	Concorrência com empresas estrangeiras inovadoras (Kumar et al., 2015); Tecnologia favoráve l às necessidades do mercado (CIDA); Impactos da transferência de tecnologia (Bozeman, 2000).
Questão 9 : Quais as perspectivas sobre a participação de sua empresa no desenvolvimento do segundo Satélite Geoestacionário?	Possibilidades de assimilação e de atualização da tecnologia transferida Madeuf (1984); identificação dos resultados esperados (Ramanathan, 2008).
Questão 10 : Que aspectos o Sr. gostaria de acrescentar com relação às possibilidades de transferência de tecnologia resultantes do Projeto SGDC?	Aspectos não contemplados pelos modelos (espaço para observações particulares e específicas de cada empresa).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Foram analisadas as informações das empresas Cenic, Fibraforte, Orbital e Equatorial que foram selecionadas para o processo de transferência de tecnologia do SGDC. A empresa AEL Sistemas, embora também participante do processo, não foi escolhida para as entrevistas devido à maior dificuldade de acesso, localizada na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Desta forma, foram realizadas entrevistas em 4 das 5 empresas envolvidas no processo de transferência de tecnologia do SGDC, todas elas com sede no pólo aeroespacial de São José dos Campos – São Paulo.

4 A Transferência de Tecnologia no Projeto SGDC

A Visiona realizou a licitação internacional para o fornecimento do SGDC e a franco-italiana, Thales Alenia Space, venceu o processo licitatório e se tornou a responsável pela fabricação do satélite. O modelo de gestão adotado para o projeto consiste de um Comitê Diretor de Projeto (CDP) composto pelos principais interessados e clientes: Ministério da Defesa, MCTIC e pela Telebrás (MCTIC, 2012). O Comitê Diretor, o mais alto nível decisório do projeto, responde pela aprovação dos planos, orçamentos, cronogramas, e após conclusão da fase de construção, pela posse e operação do sistema.

Segundo a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2012), a empresa integradora nacional (Visiona) tinha a responsabilidade de selecionar e contratar os fornecedores para o satélite e para os segmentos de solo, comando e controle de missão, comunicações civis e militares e lançamento. A AEB e o INPE, junto com a Visiona, selecionaram as tecnologias críticas e estratégicas a serem dominadas pelas empresas brasileiras. E a AEB e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) forneceram recursos para os projetos de desenvolvimento das tecnologias selecionadas (BRASIL, 2012).

Segundo o MCTIC, a estratégia de capacitação de pessoal e absorção de tecnologia ocorreu por meio de um trabalho conjunto entre a Visiona e a fornecedora francesa, a Thales Alenia Space. O objetivo era que as tecnologias fossem absorvidas pelas empresas da base industrial espacial brasileira, de tal modo que o segundo satélite de comunicações estratégicas (SGDC 2) e outros satélites do Programa Espacial Brasileiro fossem desenvolvidos e integrados pela Visiona e pela cadeia produtiva espacial brasileira (BRASIL, 2012).

4.1 O plano de absorção e transferência de tecnologia

O Plano de Absorção e Transferência de Tecnologia foi formulado e aprovado em 2013 pelo Comitê Diretor do Projeto, com o objetivo de fornecer ao governo brasileiro um instrumento legal capaz de garantir que os itens relacionados à transferência de tecnologia, oferecidos pela empresa Thales Alenia Space, fossem implementados ao longo do desenvolvimento do satélite (BRASIL, 2016).

Conforme a AEB, os requisitos para a absorção de tecnologia foram incluídos no contrato de fornecimento do satélite, firmado em dezembro de 2013, enquanto que os da TT foram incluídos no âmbito de um Memorando de Entendimento, que depois se tornou o "Acordo de Transferência de Tecnologia Espacial", firmado entre a Agência Espacial Brasileira e a Thales Alenia Space, fornecedora do satélite.

Em 2014, foi realizado em Cannes na França, a primeira fase para implementação do "Plano de Absorção e Transferência de Tecnologia", por meio de uma missão para treinamento de um contingente de técnicos e engenheiros, representantes da AEB, INPE, Ministério da Defesa, Visiona, Telebrás e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

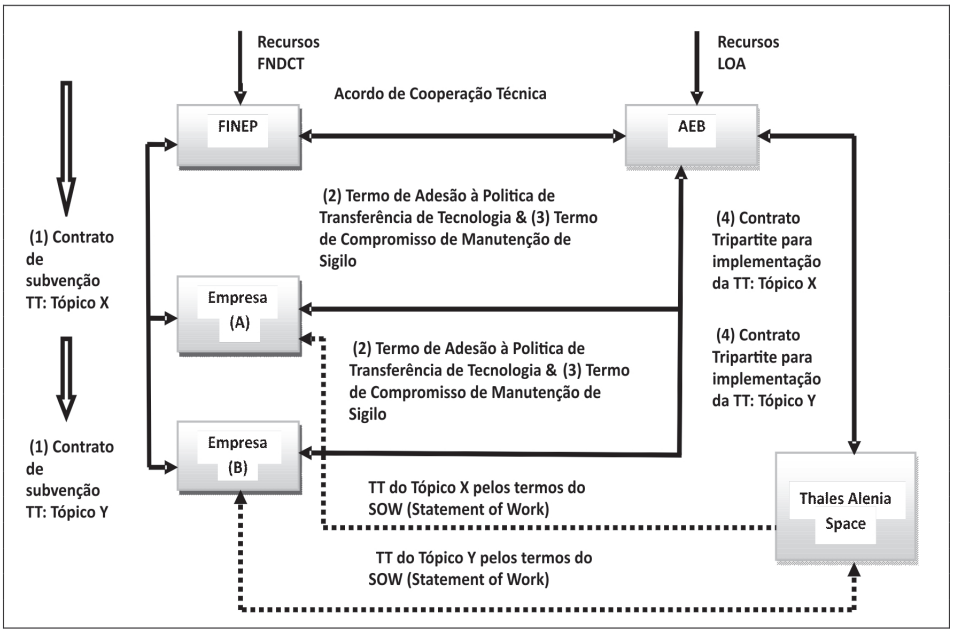
A missão de treinamento compreendeu a capacitação em aprendizado técnico-teórico e em atividades práticas, contendo as fases de Revisão Preliminar e Revisão Crítica do Projeto do SGDC, sua montagem, integração, testes, lançamento e início de sua operação em órbita (BRASIL, 2016).

Conforme a AEB, iniciou-se em 2015, a segunda fase do "Plano de Absorção de Transferência de Tecnologia" com o envio à França de diversos especialistas participantes do programa, representantes do governo e da iniciativa privada envolvidos no processo.

Durante o processo de capacitação, a maior parte do grupo da primeira fase que concluiu o curso básico de nivelamento permaneceu na empresa Thales, para se juntar ao grupo da segunda fase, com o objetivo de acompanhar a conclusão do projeto que compreendia a integração, lançamento e comissionamento em órbita.

O processo de transferência de tecnologia do SGDC está representado de maneira sintética, conforme a Figura 2.

Figura 2: Esquema do processo de transferência de tecnologia do SGDC



Fonte: Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2012).

Os recursos autorizados para a AEB, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), foram alocados na "Ação de Implementação do Plano de Absorção e Transferência de Tecnologia no Âmbito do SGDC", com o objetivo de promover o conhecimento científico e tecnológico, o capital humano e o domínio de tecnologias para fortalecer o setor espacial (BRASIL, 2016).

Conforme a AEB (BRASIL, 2016), uma formulação jurídica previamente estabelecida, em parceria com a FINEP, gerou o lançamento, em 2015, de um edital de subvenção econômica para inovação e transferência de tecnologia do SGDC, com o objetivo de escolher empresas nacionais para seis tópicos de TT do projeto, o que resultou na seleção e a contratação das empresas: AEL Sistemas S.A; Cenic Engenharia Indústria e Comércio Ltda; Equatorial Sistemas S.A; Fibraforte Engenharia, Indústria e Comércio Ltda; e Orbital Engenharia S.A..

Assim, em 2015, a Agencia Espacial Brasileira assinou com a empresa Thales Alenia Space contratos Tripartites de Implementação de Transferência de Tecnologia, com a participação das cinco empresas brasileiras selecionadas. Os contratos serviram de marco legal para o início da transferência das tecnologias pela Thales, com a participação das empresas nacionais ao longo de três anos.

Durante o período que permaneceram em Cannes (França), os especialistas brasileiros que participaram do pacote de serviços de Engenharia de Sistemas, passaram por uma fase de treinamento inicial com cursos básicos e, posteriormente, em uma segunda fase, realizaram cursos específicos associados ao pacote de trabalho de Engenharia Mecânica.

As empresas foram financiadas pela FINEP por meio de subvenção econômica para promover a elevação do seu patamar tecnológico. No âmbito da seleção pública, os recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ocorreram até o limite global de R$53.000.000 conforme Tabela (2).

Tabela 2: Recursos financeiros de subvenção econômica

Tópicos	Limite de Recursos Subvencionados (R$)	Empresa Nacional
Subsistema de propulsão, monopropelente para pequenos satélites	11.000.000,00	Fibraforte Engenharia
Subsistema de potência e geradores solares para satélites (painéis solares)	5.000.000,00	Orbital Engenharia
Subsistema de controle térmico: engenharia de sistemas e qualificação de interfaces	2.200.000,00	Equatorial Sistemas
Tecnologia de cargas úteis ópticas de observação	30.000.000,00	-
Estruturas mecânicas para cargas úteis de observação da Terra a base de fibra de carbono	4.000.000,00	Cenic Engenharia
Tecnologia de componentes FPGA e ASIC para aplicações espaciais embarcadas	800.000,00	AEL Sistemas
Total	**53.000.000,00**	

Fonte: FINEP (2015)

Nesse sentido, os recursos liberados tiveram a finalidade de possibilitar a absorção da tecnologia, nos termos do Acordo de Transferência de Tecnologia Espacial firmado entre a AEB e a Thales Alenia Space.

4.2 A visão das empresas cessionárias no Projeto SGDC

Nesta seção estão apresentadas, resumidamente, as respostas das quatro empresas nacionais consultadas (Cenic, Fibraforte, Orbital e Equatorial), referentes às entrevistas semiestruturadas, realizadas de forma presencial em maio de 2018, junto aos gestores e especialistas das empresas, sobre o processo de transferência de tecnologia do SGDC. As entrevistas tiveram como objetivo o levantamento de informações que contribuam para a análise das possibilidades de transferência de tecnologia da fornecedora estrangeira (cedente) para indústria espacial e de defesa nacional (cessionárias).

Com relação à questão 1, que trata da caracterização das empresas no projeto, observa-se que as mesmas tiveram reduzida atuação como fornecedores locais do primeiro SGDC. Desta forma, considerando as dimensões determinantes da eficácia do processo de transferência - características do objeto da transferência e características do cessionário – propostas por Bozeman (2000), as instituições envolvidas puderam manifestar a sua visão crítica sobre o processo.

No entanto, apesar de demonstrarem certo desapontamento pela reduzida participação no SGDC 1, todas ressaltaram que com relação à transferência de tecnologia, houve ganhos em capacitação para atuarem no SGDC 2. Ressaltaram, ainda, que embora pequeno, o parque industrial espacial brasileiro já conta com experiência e *expertise* no fornecimento de componentes para satélites de órbita baixa, com expectativas de que, a partir do SGDC, estejam aptas a atuarem também em satélites de órbita geoestacionária.

Quanto à questão 2 – desafios e possibilidades com a participação no projeto – observa-se a preocupação das empresas em relação ao cumprimento dos cronogramas previstos nos contratos e quanto à possibilidade de, de fato, se alcançar maior maturidade

tecnológica. Esses desafios coadunam com os fatores críticos mencionados por Kumar et al. (2015) como tempo, custos e riscos. Já as possibilidades apontadas pelas empresas envolvem, sobretudo, a capacidade alcançada para atuarem como fornecedoras no SGDC 2, o que também foi considerado como fator crítico por Kumar et al. (2015) ao mencionar como indicadores de TT a ampliação de mercados, parcerias, transferência de conhecimentos e de competências.

Com relação à questão 3 – cláusulas contratuais de transferência de tecnologia – todas as empresas entrevistadas responderam que havia e que foram cumpridos os tópicos de transferência de tecnologia, apontando as características do meio e do objeto da transferência conforme Bozeman (2000). No entanto, dois pontos sobressaíram: o de que a transferência aconteceu em tecnologias específicas e não necessariamente vinculadas a satélites de órbita geoestacionária, e que, para os próximos satélites, é necessária maior participação nacional no substrato construção, de modo a permitir que as empresas empreguem os conhecimentos adquiridos, sob pena de que os esforços e recursos empreendidos sejam anulados. Desta forma, os aspectos ressaltados por Kumar et al. (2015), como a transferência de conhecimentos e de competências, relaciona-se à possibilidade de se empregar efetivamente o conhecimento adquirido, ou seja, relaciona-se à existência de demanda futura para as empresas receptoras da tecnologia.

Já na questão 4, que trata do financiamento público e de agências de fomento, observa-se que todas as empresas foram contempladas com recursos da FINEP, conforme já mencionado a partir do levantamento documental do projeto. Os dados levantados são considerados relevantes para a eficácia do processo, conforme apontado por Kumar et al. (2015), quando aborda a importância do apoio governamental; por Schlie, Radnor e Wad (1987) em relação às condições econômicas do cessionário; e, ainda, por Madeuf (1984) quando aborda os indicadores relacionados ao "componente país destino" da TT quanto às políticas de governo.

Conforme o contrato de subvenção econômica, tem-se como objeto a concessão de recursos, através da FINEP/FNDCT às empresas nacionais para execução do Projeto, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela financiadora nacional. Trata-se de um

programa inicialmente para ser executado em 3 anos (2016 a 2018), mas as empresas argumentaram a necessidade da dilatação de prazo com o objetivo de maior aprofundamento técnico nos itens de transferência de tecnologia.

Ainda conforme o contrato de subvenção econômica "o prazo de utilização dos recursos poderá ser prorrogado, a critério da FINEP, mediante solicitação prévia da beneficiária da subvenção". Segundo as empresas, a contrapartida contratual dada é bastante significativa na execução do projeto, em média, da ordem de 10% do valor em recursos próprios, não necessariamente financeiros. E contratualmente, a concessão de recursos de subvenção econômica obriga a beneficiária selecionada a aportar para o projeto recursos de contrapartida.

A questão 5 – parceria/cooperação com outras empresas nacionais ou estrangeiras – buscou levantar o ambiente comum (envolvendo cedente e o cessionário) e as negociações comerciais e parcerias entre as empresas, conforme Schlie, Radnor e Wad (1987). Nesta questão, observa-se que a empresa Cenic tem uma visão diferente das demais, pois considera que existe somente uma tratativa comercial com a empresa estrangeira Thales. A Cenic entende que existe um contrato de subvenção econômica, onde a AEB paga todos os itens executados e previstos no plano de trabalho referente ao processo de transferência de tecnologia.

Para a Cenic, a parceria existe entre as empresas nacionais, a exemplo da Orbital e da Fibraforte, e não envolve recursos financeiros, caso muito comum nas atividades de participação em projetos de subsistemas de veículos espaciais, tais como o satélite Amazonia-1 e o CBERS (parceria Brasil-China), onde normalmente participam a AEB, o INPE e o DCTA, mas não é o caso do SGDC.

Já as outras empresas nacionais entendem que a Thales é parceira no sentido de desenvolver e transferir tecnologia, conhecimentos e experiências para a indústria nacional.

Com relação à questão 6 – a rede de relacionamentos com outras empresas participantes do Projeto SGDC – as empresas relataram possuir parcerias já estabelecidas com as outras empresas participantes, porém, essas parcerias já ocorriam em outros projetos do setor espacial, inclusive devido ao número limitado de empresas,

e não em função da participação no SGDC. A questão buscou levantar indicadores de confiança entre os parceiros (KUMAR et al., 2015), assim como a existência de acordos e parcerias, em longo prazo, mutuamente benéficos.

As empresas nacionais localizadas em São Jose dos Campos/SP apontaram ter um bom relacionamento e já houve várias gerações de produtos oriundos de parcerias ou consórcios em projetos na área espacial entre a Cenic, a Fibraforte, a Equatorial e a Orbital. Como exemplo, a Cenic fez a estrutura mecânica e a Orbital fez a colagem das células dos painéis solares do CBERS. Esse bom relacionamento faz com que o processo de transferência de tecnologia se torne mais eficiente.

Quanto à questão 7 – capacitação para que a empresa atue em outros projetos do setor espacial – verifica-se que todas as empresas consultadas afirmaram positivamente no sentido de maior capacitação. No entanto, as empresas ressaltaram a importância de novos projetos de satélites para que coloquem em prática os conhecimentos adquiridos. Isto porque a eficácia da transferência depende de efetivo exercício do *know-how* adquirido, ou seja, na medida em que se executa um projeto adquire-se mais conhecimento. As empresas sugeriram, ainda, a possibilidade de inserção de novos projetos no processo de transferência de tecnologia do SGDC. Esses aspectos foram vislumbrados por Bozeman (2000) ao considerar como indicador para a eficácia do processo de transferência de tecnologia as características do objeto da transferência e o impacto da transferência no uso de novas tecnologias e soluções técnicas (BOZEMAN, 2000). Da mesma forma, Madeuf (1984) ressaltou como elemento relevante no processo, a possibilidade de assimilação da tecnologia transferida para uso em projetos futuros.

A Thales normalmente compra propulsores líquidos, tanques de propelentes e faz a integração dos subsistemas de satélites. A empresa estrangeira tem considerado as empresas nacionais como potenciais fornecedoras desses itens para atender aos programas nacionais, e também para a substituição de alguns fornecedores. As empresas nacionais, por sua vez, usam os recursos da subvenção econômica para melhorar o produto que já têm domínio, e assim buscar atender aos requisitos exigidos pela Thales. Segundo as empresas, o produto

atualmente desenvolvido no país, com base em conhecimentos e requisitos existentes, não seria suficiente para atender às exigências da Thales.

Com relação à questão 8 – ganhos em competitividade internacional – verificam-se respostas divergentes. Embora todas as empresas expressem ganhos em capacitação a partir da participação no projeto, não necessariamente acreditam que esta será convertida em competitividade internacional. Kumar et al. (2015) aponta como um dos fatores para se aferir a transferência de tecnologia a capacidade de concorrer com empresas estrangeiras inovadoras. Nesse aspecto, as possibilidades apontadas pelas empresas nacionais mostram-se limitadas.

Um dos motivos mencionados refere-se à falta comprovação de "herança técnica consolidada", comum na área de defesa, para todos os produtos colocados no mercado. Esse fator relaciona-se ao reduzido número de projetos nacionais do setor espacial. Por outro lado, algumas empresas apontaram a chance de se tornarem mais competitivas internacionalmente a partir do projeto, inclusive como fornecedoras de empresas concorrentes à Thales, porém restritas ao mercado europeu, já que o mercado norte-americano é ainda mais fechado. Esses fatores foram apontados por Bozeman (2000) ao tratar dos impactos da transferência de tecnologia e pela Agência Internacional de Desenvolvimento do Canadá (CIDA), quando considera o fator desenvolvimento de tecnologia favorável às necessidades do mercado.

Com relação à questão 9 – perspectivas de atuação no SGDC 2 – buscou-se identificar as possibilidades de assimilação e de atualização da tecnologia transferida Madeuf (1984), assim como os resultados esperados (RAMANATHAN, 2008). Observa-se que as empresas esperam um aumento da participação da indústria nacional, tanto em componentes da estrutura quanto em sistemas e subsistemas do satélite. Para isto, foi ressaltada a necessidade de que a contratante brasileira (AEB) exija que o fornecedor estrangeiro realize aquisições das empresas nacionais, assim como se amplie o leque de participações oferecido pela empresa estrangeira e pela AEB, evoluindo dos contratos de transferência de tecnologia, para o efetivo fornecimento de serviços e produtos. Outra empresa afirmou

que, apesar da evolução tecnológica alcançada com o projeto, ainda não foi atingido o nível de maturidade necessário para atuar na área de propulsão para satélites geoestacionários, esperando maior participação no suporte de engenharia e integração, mas não como fornecedor de subsistemas ou equipamentos.

Com relação à questão 10 – comentários finais sobre as possibilidades de transferência de tecnologia do SGDC – observa-se que para as empresas nacionais participantes do Projeto, o treinamento realizado pela empresa Thales Alenia Space foi considerado um dos fatores determinantes do processo de transferência de tecnologia. Na avaliação dos gestores, o treinamento oferecido pela Thales tem produzido bons resultados, ou seja, tem gerado capacitação e possibilidades de execução de produto real. Porém, alguns gestores ressaltaram a maior necessidade de compromisso da empresa estrangeira com a absorção de componentes nacionais, e que a AEB poderia ter exigido mais conteúdo local no Projeto SGDC. Foi também mencionada a necessidade de execução de programas nacionais paralelos para que as empresas possam aproveitar a capacitação alcançada em outros projetos de satélites e adquirir a experiência necessária para avançar no mercado internacional, ou seja, melhorar o seu "histórico de voo". Um ponto ressaltado é o de seria mais vantajoso ter novas encomendas do que um outro programa de transferência de tecnologia. Para isto, seria necessário o desenvolvimento de novos projetos nacionais de modo que as empresas participantes do processo de TT possam fazer parte da cadeia de fornecimento dos grandes *players* internacionais.

Novas demandas possibilitariam às empresas alcançarem mais rapidamente o seu nível de maturidade máximo. Portanto, além dos recursos da FINEP para o desenvolvimento da tecnologia, são necessários novos projetos nacionais de satélites para que o resultado da transferência de tecnologia seja realmente aplicado.

5 Considerações finais

Na presente pesquisa, foi feita a análise do Projeto SGDC, com enfoque no estágio de participação das empresas nacionais, bem como nas possibilidades de absorção das tecnologias envolvidas no Projeto.

O SGDC se configura como o primeiro contrato nacional para o fornecimento de um satélite geoestacionário, com a participação de uma empresa integradora nacional e possibilidades de transferência de tecnologia (TT) para empresas nacionais. Nesta pesquisa, buscou-se levantar, com base no referencial teórico apresentado, as possibilidades de transferência de tecnologia da empresa estrangeira (cedente) para a indústria espacial e de defesa nacional (cessionárias), por meio de uma abordagem qualitativa e com o estudo da capacidade de absorção das empresas nacionais, vinculadas ao programa de transferência.

A efetividade do processo de transferência foi analisada com base na avaliação documental, bem como nas respostas às entrevistas semiestruturadas, que se basearam em modelos teóricos de avaliação de processos de transferência de tecnologia.

Foram entrevistadas quatro empresas nacionais, participantes do projeto do SGDC: Cenic, Fibraforte, Orbital e Equatorial. Das entrevistas com os gestores das empresas, ressaltam-se os seguintes pontos:

- Na seleção das empresas nacionais a AEB criou um critério de atendimento à transferência de tecnologia com base na experiência e *expertise* já existentes, necessárias à transferência bem sucedida.

- Para as empresas nacionais participantes do Projeto SGDC, o treinamento realizado pela empresa Thales Alenia Space foi considerado um dos fatores determinantes para a eficácia do processo de transferência de tecnologia. Na avaliação dos gestores, o treinamento oferecido pela Thales em Cannes, Roma e Toulouse tem produzido bons resultados, ou seja, tem gerado capacitação e possibilidade de execução e geração de um produto real.

- A TT poderá elevar a capacidade da indústria nacional para projetos de subsistemas de satélites de orbita baixa, com possibilidades de avançar para subsistemas de satélites de órbita geoestacionária, a exemplo do SGDC 1, e futuramente, do SGDC 2.

- As empresas nacionais almejam participar do projeto do SGDC 2 com participação maior no fornecimento de itens componentes do satélite.

- A contratante brasileira (AEB) deve exigir que o fornecedor estrangeiro se comprometa a elevar o conteúdo nacional do satélite.

Desta forma, as respostas às entrevistas demonstram que o processo de transferência de tecnologia está evoluindo de maneira positiva. Porém, alguns gestores ressaltaram pontos a serem criticados como, por exemplo, a maior necessidade de compromisso da empresa estrangeira com a absorção de componentes nacionais, e que a AEB poderia ter exigido mais conteúdo local no Projeto SGDC. Observou-se também a necessidade de realização da TT em setores mais complexos.

Foi também mencionada a necessidade de execução de programas nacionais paralelos para que as empresas possam aproveitar a capacitação alcançada em outros projetos de satélites e adquirir a experiência necessária para avançar no mercado internacional, ou seja, melhorar o seu "histórico de voo". Para isto, seria necessário o desenvolvimento de novos projetos de modo que as empresas participantes do processo de TT possam fazer parte da cadeia de fornecimento dos grandes *players* internacionais.

Observa-se que embora o Projeto SGDC tenha proporcionado ganhos técnicos em aprendizagens tecnológicas, para que esses ganhos se convertam em ampliação da capacidade produtiva do setor espacial nacional, é necessária uma participação mais efetiva do Estado brasileiro na determinação dos critérios contratuais dos processos de transferência de tecnologia, bem como no desenvolvimento de novos projetos de satélites que permitam o avanço da experiência nacional em lançamentos espaciais.

Desta forma, conclui-se que a TT no Projeto SDGC tem se mostrado, até o presente, limitada à aquisição do conhecimento, o que caracteriza uma transferência de tecnologia parcial, uma vez que, no conceito mais amplo, a TT envolve não apenas a assimilação do conhecimento, mas também a capacidade de aplicação do mesmo em novos produtos ou processos e maior participação nos mercados interno e externo.

REFERÊNCIAS

BONATTO, F. et al. **Modelo de transferência de tecnologia**: elementos e fatores
críticos de sucesso. In: Congresso Internacional de Administração, Ponta Grossa - PR, 2017. Disponível em: <https://docplayer.com.br/55397034-Modelo-de-transferencia-de-tecnologia-elementos-e-fatores-criticos-de-sucesso.html>.

BRASIL.Agência Espacial Brasileira. **Programa Nacional de Atividades Espaciais** PNAE: 2012-2021. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Agência Espacial Brasileira. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-de-2015_AEB.pdf>

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/RELAT%C3%93RIO-DE-GEST%C3%83O-2016_AEB.pdf>

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/RG-2017_AEB-Final_TCU_Processo_01350.000058-2018-83.pdf>

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

_____ . Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

BOZEMANN, B. Technology transfer and public policy: a review of research and theory. **Research Policy**, v. 29, p. 627-655, 2000.

CYSNE, F.P. Transferência de Tecnologia entre a universidade e a indústria (2005). Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/download/1518-2924.2005v10n20p54/315>

KUMAR, S. et al. Identification and evaluation of critical factors to technology transfer using AHP approach. **International Strategic Management Review**, 2015.

LIN, M.J.; CHANG, S. The research on the measurement of corporate technology capability. **International Journal of Technology Management**, 2002.

LONGO, W. P. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. **Revista Tensões Mundiais**, vol.3, n.5, Fortaleza, CE, 2007.

LUCATO, W. C. et al. Gerenciamento da transferência internacional de tecnologia: estudo de caso na indústria têxtil brasileira. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 213-228, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v22n1/0104-530X-gp-22-01-00213.pdf>

MADEUF, B. International technology transfers and international technology payments: definitions, measurement and firm's behavior. **Research Policy**, v. 13, p. 125-140, 1984.

PHILLIPS, L. A., CALANTONE, R.; LEE, M. T. International technology adoption: Behavior structure, demand certainty and culture. **Journal of Business & Industrial Marketing**, 1994.

RAMANATHAN, Kollagunta. An overview of technology transfer and technology transfer models. In: **International Conference on South-South Cooperation for Technology Transfer and Development of Small and Medium Enterprises,** 2008.

RICCO, Maria Filomena Fontes; FUNARI, Pedro Paulo; CARVALHO, Aline Vieira. **Espaço exterior**: ciência, tecnologia, ambiente e sociedade. RS. Editora Habilis, 2011.

SCHLIE, T. M.; RADNOR, A.; WAD, A. **Indicators of international technology transfer**. Centre for the interdisciplinary study of science and Technology, North western university, Evanston, 1987.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação**. São Paulo: Campus, 2006.

VASCONCELLOS, R. R.; AMATO NETO, J. de. Fatores críticos na transferência de tecnologia no setor espacial: estudo de caso de programas de parceria das agências espaciais do Brasil (AEB) e dos EUA (NASA). **Produção**, v. 22, n. 4, p. 851-864, set./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v22n4/aop_t6_0008_0191.pdf>

Portal Associação Aeroespacial Brasileira. 2016. Disponível em: <http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instantHYPERLINK "http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-%208#q=aab%20aeroespacial/

”&HYPERLINK “http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-%208#q=aab%20aeroespacial/”ion=1HYPERLINK “http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-%208#q=aab%20aeroespacial/”&HYPERLINK “http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-%208#q=aab%20aeroespacial/”espv=2HYPERLINK “http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-%208#q=aab%20aeroespacial/”&HYPERLINK “http://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-%208#q=aab%20aeroespacial/”ie=UTF-8#q=aab%20aeroespacial/> Acesso em: 15 mar. 2017.

Portal Defesa Aérea & Naval. 2017. Disponível em: <http://www.defesaaereanaval.com.br/tag/satelite-geoestacionario-de-defesa-e-comunicacao- sgdc/> Acesso em: 25 abr. 2017.

ORIENTALISMO E SECURITIZAÇÃO: COMO AS IDENTIDADES ISLÂMICAS INFLUENCIARAM A SECURITIZAÇÃO DO IRÃ NO GOVERNO BUSH

Pedro Henrique Silva de Oliveira[1]
Etiene Villela Marroni[2]

Resumo: As teorias das Relações Internacionais desde sua origem estudam o Sistema Internacional buscando compreender os comportamentos de seus atores. Apesar de supostamente neutras, as TRIs ao se depararem com Islã revertem a sua antiga tradição de outracização. Com base na Escola de Copenhague e nas teorias Pós-Coloniais, o presente artigo busca elaborar uma metodologia eficiente de análise para identificar orientalismos nas RIs, a empregando na securitização do Irã pelo governo Bush.

Palavras Chave: Escola de Copenhague, Teoria das Relações Internacionais, Orientalismo, Irã, George W. Bush, Securitização

Abstract: Theories of International Relations since its inception study the international system trying to understand the behavior of its actors. Although supposedly neutral, TRIs in encountering Islam revert to their ancient tradition of alienation. Based on the Copenhagen School and Postcolonial Theories, the present article seeks to elaborate an efficient analysis methodology to identify orientalisms in IRs, using it in the securitization of Iran by the Bush administration.

Keywords: Copenhagen School, Theory of International Relations, Orientalism, Iran, George W. Bush, Securitization

---

[1] Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas.

2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas

[2] A anarquia no Sistema Internacional se refere a ausência de uma autoridade suprema, que detém o monopólio do legítimo do uso da força, tal como o Leviatã hobbesiano. (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

Introdução

As Relações Internacionais (RIs), desde sua origem como disciplina, demonstram pouco interesse pela historicidade crítica, optando por uma visão mais sistêmica e positivista de seu campo. As transformações históricas, parecem tornar-se dispensável perante à característica principal atribuída às RIs. A ideia de "anarquia"[2] acaba conferindo ao Sistema Internacional (SI) uma espécie de atemporalidade, pois ela seria inerente ao mesmo (SETH, 2013). Como supostamente seus principais atores, Estados Nacionais, estariam restringidos pelos mesmos fatores, suas ações distinguir-se-iam apenas em razão das diferenças das suas capacidades (WALTZ, 1979). Essa compreensão, supostamente neutra e estática do Sistema Internacional, acaba conferindo ao mesmo, um caráter "imparcial", onde não existe valoração e hierarquia histórica. As Teorias de Relações Internacionais acabam escondendo-se sob uma máscara de universalismo.

A pretensão e a necessidade de universalização são os principais argumentos do eurocentrismo[3], elemento que vem por ser basilar para as teorias canônicas das RIs. Em contraste com as demais organizações e instituições sociais, consideradas "bárbaras", o Sistema Internacional moderno seria horizontalizado, baseado em éticas plurais e sem uma hierarquia única; um sistema civilizado, um ideal a se espalhar pelo mundo. A projeção desse sistema fundamentou-se na soberania estatal, na autodeterminação dos povos e no princípio da não-intervenção[4] (SETH, 2013). O que se percebe, todavia, são os inúmeros limites que esse "sistema civilizado" encontra, como por exemplo, as dinâmicas políticas nas quais o "Islã"[5] está inserido - assunto que pretende-se abordar no futuro trabalho.

---

[3] A construção dos valores eurocêntricos foi feita através de abstenções sistemáticas que são o resultado de uma "amnesia proposital". Essa amnesia advém de uma abstração feita pela disciplina *mainstream* que sistematicamente isola o Ocidente da história mundial e de suas estruturas. Mascarando os ideais ocidentais como "racionais", ou "universais" (JONES, 2006).

[4] Como estipulados na Paz de Vestifália de 1648, considerada objeto constitutivo do Sistema Internacional e mito fundador das Relações Internacionais como disciplina (JONES, 2006).

[5] Ao se trabalhar com o "Islã", todas as vertentes do mesmo estarão englobadas nessa única nomenclatura, já que o projeto pretende analisar o exercício de orientalização dessa religião, colocando-a como o "outro". Averigua-se, portanto, as consequências criadas por esta dicotomia.

Segundo Jones (2006), a epistemologia das Relações Internacionais recorre à antiga tradição da criação do "outro", ao se deparar com tal temática.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 foram um marco para a inserção do tema na agenda internacional. Um processo de securitização do islamismo foi iniciado sob a justificativa da "Guerra ao Terror", houve uma mudança nas falas norte-americanas, buscando reforçar diferenças entre o Islã e o Ocidente. Esse processo foi realizado transformando as populações islâmicas em uma "caricatura" do que são, movimento que é chamado por Pasha (2007) de "neo-orientalismo". Esse movimento culminou na transformação esse dos povos islâmicos em um "adversário" do ocidente em seu nível quase que essencial, devido ao que Huntington (1993) classifica como diferenças irreconciliáveis baseadas em seus valores culturais.

Pode se argumentar que o "neo-orientalismo" - que encontrou como seu principal expoente em Huntington - serviu como argumento basilar e legitimador para a realização do processo de securitização de diversos países do Oriente Médio. A securitização compreende o processo o qual os atores estatais realizam para remover assuntos da esfera comum e transformá-los em questões de "segurança", o fazendo através de um "ato de fala". Uma vez securitizados, torna-se possível a utilização de meios extraordinários em nome da segurança (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

O presente artigo busca compreender como se deu o processo de securitização do Irã por George W. Bush, e como foram instrumentalizadas as identidades internacionais. Tal análise será feita mediante um estudo de discursos com o propósito de identificar falas orientalistas. Para tal, o trabalho divide-se em três momentos, sendo que, na primeira parte, será desenvolvido um aporte teórico decorrente dos conceitos da escola de Copenhague, através dos estudos de securitização.

Na segunda parte serão analisados estudos sobre as práticas representacionais, dando ênfase à disciplina do orientalismo. Desta forma, pretende-se elucidar significantes utilizados por práticas orientalistas, bem como o orientalismo como disciplina. Isto será realizado através de uma análise histórica sobre as práticas representacionais, quando se buscará ferramentas discursivas empregadas por elas, sempre enfatizando a representação islâmica.

Ainda nesse tópico, serão estudadas novas formas que o orientalismo tem nos dias de hoje, pontuando os significantes empregados ao referir-se a esses povos, sua cultura e sobre qual base argumentativa acadêmica repousa tal fala orientalista. Com isso, buscar-se-á desenvolver uma metodologia adequada para realizar a análise da problemática em questão, a qual se pretende a identificação de orientalismos dentro do discurso de securitização.

Por fim, tomar-se-á como base, as escolas de pensamento escolhidas e os processos descritos, objetivando realizar uma análise dos discursos do presidente George Bush durante o seu mandato (20/01/2001 – 20/01/2009) e uma observação do movimento de securitização do Irã, sempre observando seu discurso com falas orientalistas. Buscar-se-á identificar o quão inspirado na identidade internacional criada sobre o Islã ele se mostrou.

1. O processo de securitização e uma nova ideia de segurança: a segurança como socialmente construída

Dentro das Relações Internacionais "segurança" é um conceito que está intimamente conectado com as políticas de poder. Tradicionalmente, dentro da disciplina, considerar algo como um "problema de segurança" significa compreender que está se referindo a um risco a sobrevivência de um Estado, algo que justificaria o uso de medidas emergenciais para eliminar tal ameaça (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

No livro "*Security – A New Framework for Analysis*" (1998), os autores Buzan, Weaver e Wilde dividem as possíveis ameaças em cinco categorias[6] e níveis de análise: militar, político, econômico, social e ambiental. O processo de securitização possui uma estrutura de retórica própria, baseada na sobrevivência, na primazia da ação, "se não agirmos agora, não existiremos para remediar nossa falha" (p.26). Esse formato comum serve para que possamos identificar processos de securitização fora das alçadas político militares tradicionais.

[6] Categorias, para os autores, consiste em visões particulares do Sistema Internacional, que iluminam as relações de suas unidades constituintes (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

No setor militar o objeto referente – aquilo que está sobre ameaça – geralmente é o Estado, ainda que possam existir outros. Quanto ao setor político, uma ameaça consiste em algo que viole ideologias fundacionais de um Estado. Tradicionalmente, ameaças à soberania encaixam-se como ameaças ao nível político. Assim como aquelas que que questionam a autoridade e a legitimidade de um Estado (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

Quanto a ameaças ao setor econômico, devido a própria natureza do mercado existe uma dificuldade conceitual de pontua-las. Salvo casos onde parte da população esteja em risco, ou onde a própria economia nacional se encontra em risco existe uma complexidade de apresentar problemas econômicos como as "ameaças existenciais" demandadas pela escola. Em nível ambiental, os objetos referentes variam de ameaças concretas, como sobrevivência de determinadas espécies, até as mais difusas como mudanças climáticas. Por fim, no setor societal, ameaças a esse objeto consistem em identidades coletivas, que podem funcionar independentemente do Estado, tais como Nações ou religiões. Os autores argumentam que identidades coletivas podem acabar mudando devido a fatores externos e internos, mas como a natureza de "identidade" é inerentemente conservadora, sempre é possível elencar o "outro" como uma ameaça a si. Dentro dessa área, argumentos como a linguagem, costumes, ou pureza racial podem ser levantados para invocar um suposto problema de segurança (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998)...

Se "segurança" pode ser visto como o movimento que faz com que um assunto transcenda as regras normais da política e se situe acima dela, "securitização" pode ser visto como uma forma extrema de politização[7-8]. Um assunto de segurança é um assunto que permite que as "regras do jogo" sejam quebradas até que a ameaça seja resolvida. A entrada de um assunto nessa esfera significa que um ator

---

[7] Polítização significa demonstrar que um assunto é aberto, algo debatido sobre. Já securitização seria um processo urgente, que deve ser lidado rapidamente, longe da esfera pública devido a sua natureza como uma crise existencial (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

[8] Importante notar que a relação entre politização e securitização não implica necessariamente que o processo tenha que passar pelo Estado. Ambos podem ser realizados em outras arenas que não sejam as estatais (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

julgou necessário se fazer de meios extraordinários – que geralmente, dentro de uma democracia liberal[9] – não seriam viáveis normalmente. Significa sinalizar que se um assunto não for resolvido com urgência, pode acarretar no fim do Estado (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

Securitizar um assunto não implica necessariamente que o mesmo seja uma ameaça a existência do Estado, apenas que um assunto é percebido como tal. Pode-se falar que segurança é uma prática "auto referenciada", pois é através dela que um assunto cotidiano entra na agenda da segurança. Para Weaver e Buzan (1998, p.25), a definição e o critério para um processo de securitização consiste no "estabelecimento de uma ameaça existencial com saliência o suficiente para ter efeitos políticos substanciais". O estudo da securitização é por natureza um estudo de discurso. Se uma fala possui capacidade de criar uma urgência e emergência e faz com que as ações do ator sejam libertas dos procedimentos e regras existentes, ela consiste num processo verdadeiro de securitização. Para os autores, o movimento da securitização é o que em teoria de linguagem se chama de "ato de fala", diferentemente de um signo que se refere a algo mais concreto, a enunciação em si é o ato. A abordagem de análise através de atos de fala trabalha com três unidades: a primeira sendo o objeto referente, aquilo que se encontra sobre ameaça. O ator securitizador, aquele que realiza o processo de securitização ao declarar que o objeto referente se encontra ameaçado. E por fim, os atores funcionais, aqueles que influenciam fortemente um determinado setor sem ser o objeto referente, ou o ator securitizador. O ato de fala é comunicado para a audiência, que por fim acaba por aceitar, ou não, que o tema entre na esfera de segurança.

Tradicionalmente é argumentado que a segurança pode ser abordada de duas formas, uma objetiva (uma ameaça real) e outra subjetiva (algo percebido como ameaça) e que não há garantias de que essas duas dimensões se alinhariam. Weaver e Buzan (1998) argumentam contra essas noções. Fora do universo político é difícil definir uma "segurança real", e tal definição racionalista universalista – ainda que correta em seu próprio meio – é de pouca ajuda numa análise política.

[9] Os processos descritos por Buzan e Weaver (1998) são processos localizados, baseados em democracias liberais ocidentais. Em caso de ambientes em que a mesma não seja a estrutura de Governo vigente, o movimento de securitização pode ser diferente.

Os autores consideram mais relevante compreender os processos e as dinâmicas da securitização, pois com ela um ator informado sobre o que é necessário fazer, pode contornar e manobrar as interações entre atores e eliminar os problemas de segurança. Quanto a subjetividade da segurança, argumenta-se que esse termo é insuficiente, pois um ator não decide o que é uma ameaça de segurança isoladamente. Seria mais apropriado trabalhar com a noção de "intersubjetividade", pois a securitização é socialmente construída, sendo uma qualidade social, parte de uma esfera discursiva intersubjetiva. Dentro da securitização existe aquilo que os autores chamam de "condições facilitadoras". Para propósito desse artigo serão elencados três: a gramática de segurança empregada, a posição dos atores e o nível de perigo inerente de uma ameaça. Quanto a primeira condição, trata-se da gramática utilizada para enunciação do ato de fala. É necessário seguir uma certa estrutura frasal para se construir uma ameaça, indicando um ponto de não retorno, uma ameaça existencial, e uma possível solução, a ação. Um processo de securitização não pertence ao agente securitizador, mas a audiência do ato de fala. "A segurança [...] não existe com o objeto, ou os sujeitos, mas *entre* os sujeitos" (p.31).

Weaver e Buzan (1998) também comentam que uma segunda condição facilitadora pode ressaltar que as relações entre os sujeitos não é igual. Um movimento de securitização possui maior chance de ser realizado se feito por alguém que se situa no topo de uma hierarquia de segurança.[10] Para os autores, uma terceira condição se refere a facilidade maior de se realizar o processo devido ao contexto. Se a suposta ameaça já possui alguma história que indique risco prévio dentro do contexto ao qual o processo está sendo realizado. Isoladamente nenhum objeto constitui um problema de segurança em si, mas é inegável que um imaginário prévio sobre a suposta ameaça que tais objetos proporcionam não constitui numa condição facilitadora.

[10] Importante ressaltar que mesmo aqueles que se situam no alto de tal hierarquia não possuem poder absoluto para realizar um processo de securitização (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

É importante constatar que "segurança" e "insegurança" não consistem em uma oposição binária, pois ambas carregam consigo a problemática da segurança. Enquanto "segurança" consiste em uma situação marcada por um problema de segurança e com alguma medida tomada como resposta, insegurança consiste em uma situação que está marcada por um problema de segurança, mas que não haja nenhuma ação sendo tomada como resposta (WEAVER, 1995). O autor afirma que segurança é sempre algo relativo, ninguém vive em perfeita segurança, mas se sente que vive, não chama de segurança. Portanto, o contrário a "segurança" consistiria em situações ao qual não se levanta a problemática da segurança, ao não se enquadrar uma situação através da lente da "segurança", demonstra-se que a mesma é uma preocupação irrelevante.

Outro conceito a ser explanado sob a ótica da Escola de Copenhagen é o de "macro securitização". Buzan (2006) define o conceito como um enquadramento da agenda de segurança no nível sistêmico, definindo temáticas relativas à segurança, agendas e relações. É pautado em ameaças/objetos baseadas em construções universalistas. Como causa de tal criação o autor aponta duas possíveis razões: a globalização ou a crença em ideologias universalistas. Um exemplo exitoso da realização de tal movimento foi a Guerra Fria.

Buzan (2006) argumenta que a Guerra ao Terror[11] consistiu numa tentativa exitosa de se fazer um processo de macro securitização. O sucesso desse movimento, para o autor, pode ser exemplificado através da ampla aceitação de que a Al-Qaeda e sua ideologia são amplamente aceitos como uma ameaça a civilização ocidental. A gramática empregada na macro securitização da Guerra ao Terror amarra tópicos que previamente já estavam presentes na agenda de segurança liberal em seu corpo discursivo. Assuntos como crime, tráfico de drogas e a proliferação de armas de destruição em massa (WMD) são abordados pelo discurso de Washington.

---

[11] A Guerra ao Terror, também conhecida como a Guerra Global contra o Terrorismo, é nome da campanha militar internacional lançada pelo governo dos Estados Unidos da América após os atentados de 11 de setembro de 2001. O significante "Guerra ao Terror" foi empregado pela primeira vez por George W. Bush no dia 20 de setembro de 2001 em um discurso perante o senado norte americano.

No que tange a esse estudo é extremamente pertinente a análise da securitização das WMD. Esse movimento já estava cristalizado na agenda liberal da segurança através das instituições de não proliferação, tal como o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), segundo Buzan (2006). Tradicionalmente a preocupação sobre as WMDs é focada nos chamados "*rogue states*"[12], ou "Estados vilões", porém a Guerra ao Terror conseguiu inserir outro ator que seria um risco dentro dessa agenda, a dos grupos terroristas.

2 O orientalismo no discurso: propondo uma metodologia de análise

Para responder a problemática proposta nesse estudo é imperativo o uso de ferramentas analíticas. Portanto, objetiva-se demonstrar o conceito analítico escolhido, pontuando e conceituando-os. Desse modo parte-se da premissa que para a identificação de falas orientalistas, primeiramente deve-se conceituar e elucidar como elas são realizadas e quais significantes ferramentas discursivas foram empregadas. Para esse propósito será analisado a criação das identidades internacionais, dando uma ênfase a identidade islâmica, criada através do orientalismo.

Falar sobre as identidades internacionais é falar de práticas representativas. Como disciplina, as Relações Internacionais estão muito atreladas às práticas discursivas utilizadas e que podem ser tomadas como "verdade" (DOTY, 1996). Portanto, propõe-se estudar como certas representações acabam por demonstrar a intenção por trás da produção do conhecimento. Consciente de que o conhecimento não possui apenas capacidade representativa, mas também constitutiva (SETH, 2013), buscar-se-á realizar uma análise de conceitos como esquemas classificatórios, naturalização e práticas representativas utilizadas no passado para que se possa fazer um estudo comparativo com práticas atuais.

Outro conceito elencado seria o da "classificação". Doty (1996) descreve esquemas classificatórios como uma tentativa de naturalizar seres humanos os colocando em categorias aos quais eles "naturalmente" pertencem. Através da classificação, as hierarquias

[12] Estados que são considerados uma ameaça à paz mundial (CHOMSKY, 2000).

acabam sendo desenvolvidas e justificadas, se fazendo de uma pseudo cienticificidade baseada em teorias biológicas para distinguir as características entre os sujeitos. As identidades internacionais criadas através desse processo seriam baseadas em suas essências fundacionais sendo inerentemente diferentes umas das outras. Said (1978) – baseando-se em Foucault – argumenta que na Ciência Social há uma tendência de se reduzir os traços específicos e dramatizar os traços gerais a um número menor de tipos ordenáveis e descritíveis, "uma derivação controlada". Essa derivação controlada acaba reduzindo o objeto de estudo a um arquétipo quase que "primitivo", como o americano "vermelho, colérico, ereto", o asiático "amarelo, melancólico, rígido"; essa classificação reforça a ideia de que o europeu é diferente, pertencente a seu próprio arquétipo.

Por fim, pode-se destacar o conceito da "negação", aos quais os países de "terceiro mundo" seriam povos sem história e passado, espaços em branco para que o ocidente possa escrever suas histórias. Nessas lacunas históricas é escrito conceitos como "civilização", "progresso", "democracia" e "modernização". Sob essa justificativa as operações imperialistas do Ocidente se transformam em missões salvadoras e facilmente justificadas. Durante o encontro colonial o colonizado é caracterizado principalmente em sua falta de agência, sendo a negação a principal ferramenta empregada para tal representação (DOTY, 1996).

Significantes como "civilização", "barbárie", "progresso", "atraso" entre outros, desempenham um papel fundamental na criação das identidades internacionais. Ao se fazer dessas ferramentas discursivas o ocidente legitimou a exploração e a colonização de povos nativos durante a história. Esses significantes, contudo, não existem num vácuo. Frequentemente se apresentam em relações dicotômicas e hierárquicas que acabam por reforçar o Ocidente como superior e servem de justificativa para a realização das colonizações. Sob a justificativa de expandir o projeto civilizatório europeu – como uma maneira de trazer a "luz do progresso" para as populações nativas bárbaras e atrasadas – o ocidente apresenta sua narrativa com uma pretensão quase que paternalista, como se falasse de guiar um filho até que ele esteja maduro (DOTY, 1996). A colonização se apresenta quase como um dever moral, que somente o homem ocidental – excepcional em sua essência – pode fazer.

2.1 A criação da identidade Islâmica: A disciplina do orientalismo e como o Ocidente criou o Oriente

A respeito da criação da identidade islâmica, este estudo começa analisando o processo de sua criação no período colonial. Para isso, recorre-se a obra de Edward Said "*Orientalismo – Oriente como invenção do Ocidente*" de 1978. Nela o autor discorre sobre a linguagem e o discurso que emergiram da literatura ocidental sobre a relação entre o Leste e o Oeste, particularmente, nas relações Islâmicas/Ocidente, sendo essencial para justificar a dominação do Oriente pelo Ocidente.

Primeiramente, deve-se conceituar o que é "Orientalismo". Compreende-se Orientalismo como nome da disciplina de estudos sobre o Oriente que teve origem no século XIX. Ela tinha como projeto demonstrar o quão diferente seria os dois mundos e suas populações. Em sua obra Said (1978) analisou como o mecanismo de manutenção do poder Ocidental teve origem através do estudo sobre o Oriente, assim como o conhecimento legitimou e racionalizou as práticas imperiais e o próprio colonialismo.

O autor (1978) demonstra como para o orientalismo não tinha por objetivo a agregação de conhecimento sobre o Oriente, mas uma construção discursiva dos povos orientais como uma antítese do Ocidente. Partindo da noção de que para a criação do "eu", é necessário do "outro", o "não eu". Said busca demonstrar como a criação do Oriente possibilitou a criação da própria identidade Ocidental e fixou seu sentido. Onde o oriental é irracional, depravado, infantil; o europeu é racional, virtuoso e maduro.

Pode-se compreender que o Orientalismo, portanto, é um mecanismo de poder localizado nos processos de tradução de identidades, culturas e religiões do Oriente Médio. Seus discursos abrigam um sistema de conhecimento sobre o Oriente que continuou a ser produzido e reproduzido através das Eras. Para exemplificar, Hamady (1960, p.285), argumenta que:

> [...] os árabes [...] demonstraram uma incapacidade para uma unidade disciplinada e duradoura [...] Eles mostram falta de coordenação e harmonia na organização e função, nem

> revelaram uma capacidade de cooperação. Qualquer ação coletiva para benefício comum ou lucro mútuo é estranha a eles.

Ao empregar verbos como "demonstram", "revelam" e "mostram" é feito uma construção de certas "verdades inerentes" sobre a natureza dos povos árabes. Essa análise totalizante não reconhece diversidade cultural, implicando em uma homogeneidade étnica e cultural que serve de base para a explicação de seu "atraso".

2.2 O Choque de Civilizações e o Neo-Orientalismo

Apesar de esforços de autores como Said (1978), a literatura sobre o Islã frequentemente utiliza falas orientalistas, sendo a renovação dessa essência chamada pela literatura especializada de "neo-orientalismo" (BOTTICI e CHALLAND, 2006). Considerando que o propósito desse artigo consiste em elencar falas orientalistas nas falas de George W. Bush, compreende-se que é necessário analisar e conceituar as formas que o orientalismo toma no dia de hoje. O estudo de Samuel Huntington de 1993 (O Choque de Civilizações) é considerado um manifesto para o Orientalismo moderno, oferecendo um ponto de partida apropriado para realizar tal revisão.

Huntington (1993) defende a ideia de um Choque de Civilizações, argumentando que as divisões que permeavam o Sistema Internacional na época da Guerra Fria não eram mais relevantes e que os agrupamentos de países mudariam de forma. Em sua visão não faria mais sentido pensar nas coligações de países em questão de política, sistema econômico, ou nível de desenvolvimento, mas sim, em questão de suas culturas e civilizações. Como ponto de partida o autor conceitua civilização como entidade cultural, sendo o nível mais amplo de agrupamento de pessoas no quesito de cultura compartilhada. São entidades reais, ainda que suas linhas divisórias sejam turvas. Identifica sete ou oito civilizações diferentes: a ocidental, a confuciana, a japonesa, a islâmica, a hindu, a slava-ortodoxa, a latino americana e a africana[13].

---

[13] Quanto a civilização africana, o autor demonstra incerteza sobre sua existência, mas não descarta essa possibilidade (HUNTINGTON, 1993).

Devido aos avanços tecnológicos o autor (1993) argumenta que o contato e, por consequência, as interações entre as diferentes civilizações estão aumentando, tendo como resultado no que Huntington caracteriza como "consciência de civilização" que traz consigo um retorno de animosidades históricas. Juntamente com esse "mundo menor", como coloca o autor, existe enfraquecimento do papel do Estado Nação – que até agora era considerado como a principal unidade no Sistema Internacional – como formador de identidade, dando espaço para a religião assumir esta função, sendo basilar para a formação de identidades e compromissos que transcendem barreiras nacionais e unindo civilizações[14].

A religião apresenta papel fulcral nos estudos de Huntington (1993) argumentando que "até mais que etnia, a religião descrimina mais fortemente" (p.27, *tradução nossa*). A fixação de identidades em torno de termos culturais e religiosos facilita a criação da dicotomia *nós/outros*. Juntamente com tal oposição dicotomica, os esforços ocidentais de promover o liberalismo e a democracia como valores universais teria como consequencia gerar respostas adversas advindas de outras civilizações, para o autor é nessas reações que se encontra o futuro eixo central da política mundial no futuro. Em tal concepção, é inevitável um embate entre o Ocidente e o Resto[15].

Huntington trabalha com mais clareza essa relação em sua obra "*The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*", de 1996. Neste livro, busca compreender o motivo da civilização Islâmica estar envolvida – mais do que qualquer outra civilização – em violência entre grupos. No que tange a relação entre Ocidente e o Islã, Huntington reduziu ambos a identidades fixas, monolíticas e singulares, ignorando as particularidades presentes em ambos.

---

[14] Concatenando com essa ideia, se argumenta que o aumento do regionalismo é outro fator que para o autor (1993) reforça a consciência de civilização. A civilização, ao se tratar de acordos intra-regionais, serve tanto de catalisador para o aumento dessa consciência, como de base fundacional para a criação e a execução de tais arranjos.

[15] *West/Rest*.

Dentro de sua análise o autor (1996) disserta sobre os confrontos existentes nas relações entre o Ocidente e a civilização Islâmica. Para Huntingon "povo Islâmico está convencido da superioridade de sua cultura e obcecado pela inferioridade de seu poder" (p.217). Durante o livro fica claro que na visão do norte-americano tais disputas não são causados apenas pela ascensão do fundamentalismo islâmico, o próprio Islã e a "mente Islâmica" são incompatíveis com os ideais Ocidentais de democracia e liberdade em um nível quase que essencial.

Como último ponto a ser elencado, Huntington (1993) – em típica gramática da securitização – argumenta que seria do interesse estratégico do Ocidente promover maior cooperação e unidade dentro de sua civilização, devido à crescente ameaça das civilizações rivais, e ainda que deveria se incorporar as sociedades Latino americanas e da Europa Oriental, por possuírem culturas próximas as Ocidentais. Ainda referente a interesse estratégico o autor ressalta que seria importante limitar o poderio militar das civilizações Islâmicas e Confucianas ao mesmo tempo em que o Ocidente deve buscar manter sua superioridade militar.

A visão do autor norte-americano é altamente polemica, e, para Bottici e Challand (2006), se configurou em uma "*self-fulfulling prophecy*", uma "profecia que cumpre a si mesma", sendo cristalizada como um mito político[16]. Em seu artigo os autores elencam as consequências desse movimento, pontuando as maneiras que senso comum ocidental levou a um choque de civilizações com o Islã.

Sobre a literatura exposta, pôde se observar como Huntington (1993) realizou um movimento classificatório das civilizações – argumentando que existem valores e costumes, baseados em características culturais como raça e religião – fundamentalmente incompatíveis entre si. Ao classificar as civilizações o autor as simplificou culturas e sociedades complexas em imagens e signos monolíticos e uniformes. Said (2001), em resposta ao autor norte-

[16] Segundo Bottici e Challand (2006) mitos políticos consistem em dispositivos de mapeamento que são utilizados para observar, compreender, com isso, demonstrar como agir no mundo inserido como um grupo social. Eles simplificam o caráter multifacetado da realidade através do uso de imagens e signos acessíveis para quem os utiliza. Por não ser baseado em dados empíricos, ele não pode ser falseado.

americano, argumenta que ele realizou um movimento que diminuiu a integridade de todas as civilizações ao afirmar que culturas e identidades são entidades isoladas das diversas correntes e contra correntes que permeiam a história. Apesar de internamente fragmentas as Zonas Culturais Islâmicas (ZCI) são apresentadas como uma alteridade homogeinizada (PASHA, 2007).

Essa homogeneização é fundamental para as práticas orientalistas, pois é através dela que a identidade Ocidental é criada. Para construir uma oposição são necessários dois atores, como argumentam Bottici e Challand (2006), dizendo que, ao se criar o "bloco Islâmico", foi possível a criação de uma "civilização em casa", pois é a partir da criação do "outro" que se cria o "eu". Portanto, discursos orientalistas, ao se referirem à "Civilização Ocidental" como sociedades homogêneas e uniformes, contextualizam uma reimaginação da prática do etapismo. Ao conectar os pontos nodais "ocidente" e "progresso", cria-se uma imagem de que quem não segue os moldes ocidentais é "atrasado" ou "tradicional".

Pasha (2007) argumentava que a naturalização do Islã como resiliente a modernidade é o caráter mais importante do discurso neo-orientalista. Ao contrário de outras religiões "maleáveis", o Islã é apresentado como exceção, sendo preso ao passado e incapaz de aceitar a modernidade. A identidade islâmica apresenta-se como um rótulo monolítico que desafia o tempo e o espaço e é excepcional em sua alteridade. O autor argumenta que a noção de "excepcionalismo islâmico" não é nova. Na verdade, encontra-se enterrada no fundo da Percepção Ocidental da Religião e existe desde os tempos do Orientalismo como disciplina formal. A novidade advém de uma mudança da meta narrativa de como ela é apresentada. A imutabilidade do Orientalismo tradicional – ou *hard Orientalism* – foi substituída por a uma narrativa mais sutil, a do *soft Orientalism.* Essa mudança paradigmática ocorreu através do historicismo e de meta narrativas de modernização e desenvolvimento. Quando outrora o Islã era demonizado ou fetichizado, hoje é visto como uma ordem decadente, uma civilização que uma vez já foi grandiosa, mas saiu da trilha do progresso devido aos dogmas, autoritarismo[17] e dissensão política. A apresentação do Islã como o "Outro do Progresso e da

[17] Na visão de Pasha (2006), existe uma incompatibilidade inerente do islã com os valores democráticos

Modernidade" correlaciona uma vasta gama de signos e imagens representativas, que se sobrepõem e se contrastam. O autor exemplifica essa relação ao correlacionar a mulher ocidental – supostamente liberada e empoderada – com a mulher muçulmana – supostamente aprisionada pelas correntes da religião.

Observa-se, portanto, como a ferramenta discursiva da negação é, frequentemente, empregada ao se referir sobre a segurança humana. Utilizando-se o exemplo na descrição da mulher muçulmana – pelo Ocidente – é comum referenciar a sua falta de iniciativa, fazendo-se uso de uma gramática que, ao mesmo tempo, denuncia o Islã e exalta os valores de uma sociedade individualizada (liberal). Pasha (2007) argumenta, ainda, que o conceito de segurança humana pode ser utilizado para deslegitimar o Estado soberano. Isso se faz através de tal ferramenta discursiva, em que se apresentam sujeitos sem poder, que somente os ideais da modernidade poderiam transformar em indivíduos emancipados.

Para Pasha (2007), o excepcionalismo islâmico fornece a base argumentativa para que as ZCI's se tornem, particularmente, vulnerável a novas ameaças na esfera da segurança humana. A maior dessas novas ameaças encontra-se na retórica da "guerra ao terror". Por ser pautada – supostamente – na legalidade do estado de emergência e de exceção, ela ofereceu justificativa para que se realize o movimento de negação de diversos povos e populações, permitindo, assim, a superação seletiva das regras liberais que governam a sociedade internacional.

Ao revisar a literatura analisada nesta seção, pode-se concluir que o orientalismo, como disciplina, consistiu num projeto de conhecimento, onde o Ocidente se fez da academia e da literatura para a manutenção e legitimação do projeto civilizatório europeu. Esse movimento foi realizado através de três ferramentas discursivas: a "negação", "naturalização" e "classificação". A criação de legitimação de imagens e signos sobre o Oriente enquadrou-o num esquema representativo totalizante, quando se reduzia povos, culturas e populações em meros arquétipos, considerando suas características como essenciais. Esse esquema classificatório carregava consigo uma hierarquia inerente, que sempre situava o Ocidente acima do "outro", reforçando a identidade ocidental como excepcional e pertencente ao seu próprio nicho. Para a criação dessa tipificação, empregaram-

se significantes como: "bárbaro/civilizado", "progresso/atraso", aplicando uma relação sempre dicotômica entre as partes, conscientemente negando a agência dos povos orientais, e levantando a existência de diferenças irreconciliáveis.

3 O Orientalismo no processo de securitização do Irã no Governo Bush

Neste tópico será feita uma a análise do processo securitizatório do Irã. Esse estudo focará em analisar dois momentos históricos e as falas utilizadas durante tal período. No primeiro momento, o famoso discurso de George W. Bush, de 2002, sobre o Estado da União, quando o Irã foi denunciado como membro de um suposto "eixo do mal", juntamente com o Iraque e a Coreia do Norte e, no segundo momento, as alegações realizadas sobre o projeto nuclear Iraniano.

Com esta análise histórica, analisar-se-á as falas realizadas pelo, então, presidente norte-americano, verificando se foi realizado um "ato de fala" para se criar um movimento de securitização e, caso tenha sido, se esse processo foi pautado em falas orientalistas. Para se reconhecer a presença de ambas as ferramentas discursivas, serão utilizadas ferramentas escolhidas nas seções anteriores.

3.1 O Eixo do mal

O discurso sobre o Estado da União é um evento que ocorre anualmente, exceto no primeiro ano do mandato de um novo presidente, consistindo de uma fala anual apresentada pelo Presidente dos Estados Unidos a uma sessão conjunta do Congresso dos Estados Unidos. A fala inclui uma mensagem orçamentária e um relatório econômico da nação. É nela que o Presidente delineia a agenda legislativa e as prioridades nacionais de seu mandato. É um discurso de caráter obrigatório e previsto na constituição norte-americana, através do artigo II, seção 3.

No dia 29 de janeiro de 2002, George W. Bush discursou sobre o Estado da União. Como de costume, o presidente relatou a situação econômica do país e pontuou as prioridades nacionais. Este foi o primeiro discurso sobre o Estado da União após os atentados de 11 de Setembro de 2001, portanto o tema centrou-se nele. Além dos

assuntos tradicionais, em sua fala o presidente abordou os desenvolvimentos da "guerra ao terror", juntamente com os planos de sua gestão para continuar com ela. Além disso, elencou o Irã, Iraque e Coreia do Norte como membros de um suposto "eixo do mal". Apesar de se referir pouco especificamente sobre o Irã, devido à significância que esse discurso teve e a reverberação que a tipificação criada por ele causou, mesmo assim será utilizado como primeiro caso a ser analisado.

Logo após os agradecimentos costumeiros, o então presidente começou seu discurso com "[...] nossa Nação está em guerra; nossa economia está em recessão; e o mundo civilizado enfrenta perigos sem precedentes. No entanto, o estado da nossa União nunca foi tão forte" (BUSH, 2002, *tradução nossa*).[18]

Ao se observar sob a lente da escola de Copenhagen, pode-se identificar o emprego de uma gramática tradicional da securitização logo no começo desse pronunciamento. O então presidente iniciou seu discurso afirmando o estado de emergência, na qual o país se encontrava, onde tanto a nação quanto o mundo civilizado se sentiam ameaçados devido a um grave perigo.

Fazendo-se uso das categorias elencadas na primeira seção do trabalho, pode-se calcar a suposta ameaça em dois níveis, sendo eles: o societal e o político. Em seu pronunciamento, o presidente identificou dois objetos enfrentando perigos existenciais: a nação e o mundo civilizado, buscando, *a priori,* remover o assunto da esfera da politização e inseri-lo como tópico de segurança.

Buzan e Weaver (1998) categorizam uma ameaça societal a algo maior do que, apenas, uma ameaça ao aparato do Estado, referindo-se, fundamentalmente, a identidades que podem funcionar independentemente do mesmo. Em seu âmago, enquadrar uma ameaça em nível societal é realizar um processo de outracização. Nesse movimento, instrumentalizam-se identidades, a fim de criar dicotomias entre o objeto referente e aquilo que o coloca em perigo.

[18] No original "[...] our nation is atwar, our economy is in recession and the civilized world faces unprecedented dangers. Yet the state of our union has never been stronger" (BUSH, 2003).

Tal tentativa pôde ser vista, claramente, dentro do pronunciamento, pois em sua fala observa-se a tentativa do então presidente de invocar uma identidade comum, não apenas norte-americana, mas de um suposto mundo civilizado, que se encontra ameaçado. Bush busca enquadrar o terrorismo como um perigo capaz de transpor as fronteiras dos Estados Unidos, sendo um inimigo comum de todos aqueles que são "civilizados".

Ainda fazendo uso da teoria de securitização, pôde-se observar que esse pronunciamento é resultado do projeto de tentativa de criação de uma nova agenda de macro-securitização, tendo a Guerra ao Terror como seu pilar. Em seu artigo, Buzan (2006) argumenta que esse movimento foi realizado como um enquadramento político, com o objetivo solidificar e legitimar a liderança estadunidense dentro da lógica unipolar, particularmente dentro das alianças *ad hoc* que surgiram para o combate ao terrorismo.

Como exposto previamente, civilização é um conceito que pode ser compreendido sob as lentes das duas escolas escolhidas. A escola de Copenhague compreende que uma ameaça é socialmente construída, sendo necessário que a existência de um objeto referente seja percebida como tendo risco existencial, tal como uma identidade (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

A identidade ocidental, como compreendida através das teorias pós-coloniais, tem como base de sua criação uma dicotomia entre o civilizado e o bárbaro, sendo tal binarismo especialmente eficiente ao se tratar de identidades islâmicas (PASHA, 2007). Como exposto por Pasha (2006), o Islã encontra-se como o "outro do liberalismo", sendo resiliente às mudanças da modernidade e eternamente atrasado. Portanto, com base na seção anterior, pode-se afirmar a importância da "civilização' nas falas neo-orientalistas. Said (2001) expõe a totalização e homogeneização que tal terminologia resulta, agrupando e ignorando as variedades existentes dentro dos povos islâmicos, ao agrupar todos eles sob um monolítico guarda-chuva conceitual.

Avançando em seu discurso, o presidente exaltou os sucessos da coalizão durante a Guerra do Afeganistão, sempre enfatizando o papel de liderança exercida pelos Estados Unidos e as liberdades que serviram como consequência dessa invasão. Bush instrumentaliza a segurança humana ao denunciar a barbárie praticada pelos grupos terroristas.

> [...] A última vez que nos encontramos nesta câmara, as mães e filhas do Afeganistão foram cativas em suas próprias casas, proibidas de trabalhar ou ir à escola. Hoje as mulheres são livres e fazem parte do novo governo do Afeganistão. E nós damos as boas vindas ao novo ministro de assuntos da mulher, Dr. Sima Samar. [...] (BUSH, 2003, *tradução nossa*).[19]

Retomando os argumentos expostos por Pasha (2007), pode-se demonstrar o contraste existente devido à intervenção do Ocidente nas comunidades islâmicas, exemplificado no caso da mulher islâmica. Ela era oprimida, porém, hoje, encontra-se empoderada, sendo capaz de exercer cargos no governo, uma consequência do progresso trazido pelo ocidente. Fazendo-se uso dos conceitos elaborados por Doty (1996), pode-se observar a negação da história do outro. Devido ao atraso inerente do Islã[20], o Ocidente encontra no Oriente uma lacuna histórica na qual ele – na sua condição como sujeito da história – pode preencher, trazendo a "civilização" e o "progresso" ao fazê-lo.

A negação pode ser encontrada, também, no que tange à caracterização da população do Irã durante o pronunciamento do então presidente, com ênfase especial na falta de dependência existente nela. Bush argumenta que "[...] o Irã persegue agressivamente essas armas (de destruição em massa) e exporta o terror, enquanto alguns, não eleitos, reprimem a esperança de liberdade do povo iraniano [...]"[21] (BUSH, 2003, *tradução nossa*).

---

[19] No original "[...] The last time we met in this chamber, them others and daughters of Afghanistan were captives in their own homes, forbidden from working or going to school. Today women are free, and are part of Afghanistan's new government. And we welcome the new minister of women's affairs, Dr. Sima Samar [...]" (BUSH, 2003).

[20] Como exposto por Pasha (2006).

[21] No original," Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while anunelected few repress the Iranian people's hope for freedom" (BUSH, 2003).

Conclusão

Apesar do Irã ser, formalmente, uma democracia[22], com eleições para presidente, o líder norte-americano apresentou o país como não democrático. As razões para tal encontram-se no orientalismo. A democracia é apresentada como um valor intrinsicamente ocidental e devido a posição do Islã como o outro da modernidade e do liberalismo. As sociedades islâmicas são incompatíveis com tal valor, uma vez que o "islamismo é a pura continuação do infinito, ainda que modulado, drama do despotismo oriental" (PASHA, 2002, p. 125).

A democracia Iraniana – assim como múltiplas formas de governo tipicamente islâmicas – apresenta em seu cerne uma relação intima com a religião. Como exposto por Pasha (2007) previamente, a religião é uma amarra, ao contrário do racionalismo existente na modernidade. O autor argumenta que a impossibilidade de separação das esferas política e religiosa é a causa pela qual os muçulmanos são vistos como incapazes de realizar uma democracia.

Como ponto final de relevância para este artigo, o presidente pontua a existência de um suposto eixo do mal, composto por Coreia do Norte, Iraque e Irã.

> [...] Estados como estes, e os seus aliados terroristas, constituem um eixo do mal, armados para ameaçarem a paz no mundo. Por procurarem armas de destruição massiva, estes regimes são um perigo grave e crescente. Eles podem dar estas armas a terroristas, dando-lhes os meios para combinarem os seus planos. Eles podem atacar os nossos aliados ou tentar chantagear os Estados Unidos. Em qualquer um destes casos, o preço da indiferença seria catastrófico [...] (BUSH, 2003, *tradução nossa*)[23].

---

[22] Devido a proposta desse artigo, a qualidade da democracia Iraniana não será questionada ou estudada. O que se busca compreender é apenas como a mesma é representada pelo Ocidente.

[23] No original, "[...] Stateslikethese, and their terroristallies, constituteanaxisofevil, armingtothreatenthepeaceofthe world. Byseekingweaponsofmassdestruction, these regimes pose a grave andgrowingdanger. They could providethesearmstoterrorists, givingthemthemeansto match theirhatred. Theycouldattackouralliesorattempttoblackmailthe United States. In anyofthese cases, thepriceofindifferencewouldbecatastrophic [...]" (BUSH, 2003).

Sob uma ótica da escola de Copenhague, pode-se observar que tal pontuação carrega consigo típica gramática de securitização. Apresentando uma ameaça existencial, que se encontra, principalmente, no âmbito militar, George W. Bush busca legitimar e justificar as intervenções e operações no Oriente Médio pelos Estados Unidos, colocando-as acima da esfera da politização e no âmbito da segurança.

Essa enunciação demonstra, ainda mais claramente, as ambições de um projeto de macro-securitização pautado no combate ao terror. Fazendo-se uso de uma ameaça universal e de pautas cristalizadas da agenda liberal, principalmente de armas de destruição em massa (BUZAN, 2006), o presidente Bush, em seu ato de fala, divide o mundo em duas facções: aqueles que buscam a paz mundial e o eixo do mal.

"Eixo" é um termo carregado de simbologia dentro da história, pois, originalmente, foi empregado para descrever a aliança militar entre a Alemanha Nazista, a Itália Fascista e o Japão Imperial durante a Segunda Guerra Mundial. Heradstveit e Bonham (2007) argumentam que invocar tal imagem faz parte de uma construção intencional, uma vez que uma comparação favorável aos países do eixo é considerada impossível. Como forma de reforço a essa dicotomia, o binarismo bom/mal é apresentado. Assim como o eixo do mal apresenta seus protagonistas, os autores argumentam que eles se encontram diretamente opostos pelos "bons", ou seja, EUA e sua coalizão.

Heradstveit e Bonham (2007) argumentam, também, que a invocação da imagem do eixo implica na existência de uma aliança entre os Coreia do Norte, Irã e Iraque. Algo que, na época, era visto como improvável, primeiramente devido ao pouco contato que a Coreia do Norte possuía com os países islâmicos e, também, devido as tensões existentes regionais entre Irã e Iraque.

O livro *Iran, Iraq, and the Legacies of War,* Shaul Bakhash (2004), detalha o passado conturbado dos atores. A guerra Irã-Iraque foi um conflito armado entre os países, que durou de 22 de setembro de 1980 até agosto de 1988. A disputa foi consequência de uma longa história de questões fronteiriças, além de parcialmente motivada pelos temores de que a Revolução Iraniana, ocorrida em 1979, inspirariam uma insurgência entre a maioria xiita iraquiana. Mesmo depois da resolução do conflito, as tensões regionais

continuaram elevadas, devido à pouca alteração no quadro de liderança de ambos os países.

Segundo o quadro regional, faria pouco sentido uma aliança entre ambos os países, porém, o presidente Bush ainda enunciou, em seu ato de fala, uma ameaça da suposta coligação. Tendo-se em mente as contribuições de Pasha (2005), é possível explicar o motivo da condição de emergência de tal enunciado.

O autor islâmico (2005) argumenta que, sob a ótica orientalista, o Islã encontra-se como uma entidade quase monolítica, transcendental ao tempo e à modernidade. Pode-se observar um exemplo dessa categorização ao ler os estudos de Huntington (1993), e de sua divisão entre civilizações. Devido à influência huntingtoniana na política norte-americana, fica claro a inspiração de George W. Bush em sua fala, uma vez que o imaginário popular categoriza os países islâmicos sob um único guarda-chuva conceitual.

No presente trabalho buscou-se criar uma metodologia, a fim de identificar orientalismos dentro de atos de fala securitizatórios. Para tal, se utilizou as categorias elencadas por Doty (1995) no processo colonial, sendo elas: negação, classificação e naturalização, identificando-as dentro de uma suposta fala orientalista. Logo, em sequência, conceituou-se orientalismo na sua forma moderna – Neo-orientalismo – e desconstruiu-se tal categorização.

A seguir, buscou-se aplicar tal metodologia em um momento específico, o discurso do eixo do mal, de George Bush, para averiguar sua capacidade analítica. Optou-se por focar no Irã como objeto de estudo, ainda que se tenha feito um estudo abrangente sobre o Islã como um todo.

Houve êxito na identificação de orientalismos nas falas securitizatórias do presidente Bush, e acredita-se que, ainda, a metodologia empregada tenha sido eficiente em seu propósito. Mas, é possível refiná-la para que seja empregada em futuros projetos.

Em outros eventos, seria de relevância acadêmica utilizar os conceitos delineados para identificar outros processos securitizatórios como, por exemplo, o caso nuclear iraniano, bem como tentar observar um evento de dessecuritização de um ator islâmico, para se observar quais significantes são empregados. Um exemplo perfeito para tal seria a Índia e a dessecuritização de seu projeto nuclear, fazendo um estudo comparativo com o movimento de securitização do Irã.

REFERÊNCIAS

Ayako, Liliam. Aspectos da Elaboração Orçamentária nos Estados Unidos. *Cadernos ASFI- CO*, n.1, v.1. Brasília: Câmara Legislativa do DF, 1996.

Balzacq, Thierry. The Three Faces of Securitization: political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*. 2005.

Bottici, Chiara e Challand, Benôit. Rethinking Political Myth: The Clash of Civilizations as a Self-Fulfilling Prophecy. *European Journal of Social Theory*, [S.l.], v.9, n.3, p.315-336, ago. 2016. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/toc/esta /9/3>. Acesso em: 19 jun. 2018.

Bush, George W. President Delivers State of the Union Address. *The White House*. 2002. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/ 2002/01/20020129-11.html>. Acesso em: 19 set. 2017.

Bush, George W. Address to a Joint Session of Congress and the American People. *The White House*. 2001. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>. Acesso em: 22 jun. 2018.

Bush, George W. President Bush Addresses the 89th Annual National Convention of the American Legion. *The White House*. 2007. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070828-2.html>. Acesso em: 19 set. 2017.

Buzan, B., Weaver, O. e de Wilder, J. *Security – A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder. 1998

Buzan, Barry. *The War on Terrorism as the new macro-securitisation*? Oslo Workshop, fev. , 2006.

Chomsky, Noam. *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*. Pluto Press. 2000. ISBN 978-0-7453-1708-3.

Clinton, Bill. *Remarks by the President on U.S. - China Relations in the 21st Century*. 1998. Disponível em: <http://clinton2.nara.gov/WH/New/html/19980611-18132.html>. Acesso em: 23/09/2017.

Doty, Roxy. *Imperial Encounters: the politics of representation in North-South Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

Estados Unidos. *Constituição dos Estados Unidos da América*. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php>. Acesso em: 20 de jun de 2018.

Jones, Branwen Gruffyd. *Decolonizing international relations*. Rowman & Littlefield Publishers, 2006

Hamady, Sania. *Temperament and character of the Arabs*. Michigan: Twayne Publishers, 1960.

Heradstveit, Daniel e Bonham, G. Matthew. What the Axis of Evil Metaphor did to Iran. *Middle East Journal*, [S.l.], v.61, n.3, p. 421-440, jan. 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4330418?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 18 set. 2018.

Huntington, Samuel Phillips. *The Clash of Civilizations*? Foreign Affairs. 1993.

Huntington, Samuel Phillips. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: SIMON and SCHUSTER, 1996. 367p. v.1.

Nogueira, João Pontes e Messari, Mizar. *Teorias de Relações Internacionais*: uma introdução crítica. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

Pasha, Mustapha. Human Security and Exceptionalism(s): Human Security and Exceptionalism(s): Securitization, Neo-liberalismand Islam. In: SHANI, Giorgio e SATO, Makoto (Org.). *Protecting Human Security in a Post 9/11 World Critical and Global Insights*. [S.l.: s.n.], 2007. cap. 12, p.177-192.

Pasha, Mustapha Kamal. Fractured Worlds: Islam, Identity, and International Relations. *Global Society*. 2005

Pasha, Mustapha Kamal. Islam, 'Soft' Orientalism and Hegemony: A Gramscian Rereading. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 8:4, 543-558, 2005.

Pasha, Mustapha Kamal. Predatory Globalization and Democracy in the Islamic World. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia*, v.581, p.121-132, maio. 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1049711?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 16 set. 2018.

Salter, Mark B. Securitization and desecuritization: a dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of International Relations and Development*, [S.l.], v.11, n.4, p.321-349, jan. 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/jird.2008.20.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Said, Edward. Orientalismo: *O Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Said, Edward. The Clash of Ignorance. *The Nation*, October ,2001.

Seth, Sanjay. *Post-colonial Theory and International Relations*: A critical introduction. Routledge, 2013.

Schimitt, Eric; Shanker, Thom U.S. Officials Retool Slogan for Terror War. *New York Times.* 26 July 2005. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2005/07/26/politics/us-officials-retool-slogan-for-terror-war.html>. Acesso em: 22 jun. 2018.

Sulovic, Vladimir. Meaning of Security and Theory of Securitization. *Belgrade Center for Security Police.* Disponível em: <http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_(2010)_meaning_of_secu.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley, 1979.
Weaver, Ole. 'Securitization and Desecuritization'. In: Lipschutz, Ronnie D., (Ed.). *On Security*. 46–86, New York: Columbia University Press, 1995.

GASTOS MILITARES - PROBLEMÁTICA CONCEITUAL E PARADIGMAS ECONÔMICOS

Vinícius Damasceno do Nascimento[1]

RESUMO: Na evolução das guerras é possível identificar a importância do estudo dos Gastos Militares. Embora existam estudos sobre o assunto que se desenvolveram ao longo da história da própria humanidade, ainda existem problemas conceituais e uma diversidade de paradigmas econômicos que podem ser considerados. Desta forma, o presente trabalho se propõe a realizar uma revisão bibliográfica para compreender a persistente e, ainda, atual problemática da conceituação do que é Gasto Militar, bem como identificar os paradigmas econômicos existentes mais relevantes. Com isso, espera-se contribuir, teoricamente, com o ambiente acadêmico, especificamente as Ciências Política e Militar.

Palavras-chave: economia de defesa, gastos militares, paradigmas, orçamento de defesa.

Abstract: In the evolution of wars it is possible to identify the importance of the study of Military Expenditures. Although there are studies on the subject that have developed throughout the history of humanity itself, there are still conceptual problems and a diversity of economic paradigms that can be considered. In this way, the present work proposes to carry out a bibliographical review to understand the persistent and still current problematic of the conceptualization of what Military Spending is, as well as to identify the most relevant existing economic paradigms. With this, it is hoped to contribute, theoretically, to the academic environment, specifically Political and Military Sciences.

Keywords: defense economics, military spending, paradigms, defense budget.

---

[1] Doutorando do Programa de Ciências Militares do Instituto Meira Matos, da Escola de Comando e Estado Maior do Exército.

1 INTRODUÇÃO

Os gastos militares possuem relevância para os Estados por serem uma questão de sobrevivência nacional, tendo implicações para a estabilidade nacional, regional e global (BÖHMELT & BOVE, 2014, p. 1). Por isso, em que pese envolvam altos custos, os mesmos não podem ser interrompidos (ALMEIDA, 2001, p. 28-29), pelos efeitos na estratégia de relações exteriores (ALMEIDA, 2015, p. 28), considerando entre tantos outros aspectos, o fator de dissuasão que podem produzir (ALBALATE *et al*, 2012, p. 280; HARTLEY & SANDLER, 1995, p. 6).

Além dos militares e dos políticos, a mídia e o setor acadêmico citam os gastos militares como "*uma medida para se aferir o poder militar de uma nação*" (SILVA FILHO & MORAES, 2012, p. 8). Corroborando com o aumento dos gastos militares como forma de mensurar o poder de combate de uma nação, pode ser citado o notório aumento das despesas mundiais neste setor no período da Guerra Fria (1945-1989), quando a ordem mundial era bipolar. Neste período, havia um clima de permanente tensão entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviética (URSS) e em função do antagonismo existente ocorreu uma corrida armamentista sem limites, com o consequente aumento dos gastos militares, sendo estes também utilizados como forma de pressão psicológica e indicativo de maior poderio militar (BAYLIS & WIRTZ, 2002, p. 1; SILVA FILHO & MORAES, 2012, p. 7).

Ainda, esta revisão se justifica pela necessidade de consolidação do conhecimento existente, a fim de permitir melhoras no planejamento e obter eficiências práticas no setor Defesa. Os Estados têm imposto frequentes restrições orçamentárias às Forças Armadas nacionais, como resultado de crises políticas e econômicas internas, dos reflexos das crises externas, bem como da incapacidade estrutural de responder à competitividade do mercado globalizado (PACHECO, 1996, p. 137). Com isso, o setor Defesa tem enfrentado desafios crescentes para manter e até elevar seus níveis de desempenho com menos recursos (NAVARRO-GALLERA *et al*, 2013, p. 1). Desta feita, consolidar a base teórica sobre gastos de defesa torna-se elemento indispensável para a aplicação destes conhecimentos de forma eficiente no setor Defesa.

Metodologicamente, foram aplicadas técnicas bibliométricas a fim de realizar a coleta dos artigos científicos disponíveis, em prol de se levantar as referências e avaliar a circulação do conhecimento abordado neste trabalho no ambiente acadêmico (VANTI, 2002, p. 155; ARAÚJO, 2006, p. 12). Desta forma, foram realizadas buscas nos sites Google acadêmico[2], *SciELO*[3] e *ScienceDirect*[4],. para os termos-chaves: "gastos", "despesas", "orçamento", isolados e agregados aos termos "defesa" e "militar", no idioma português; "spending", "expenses", "budget", isolados e agregados aos termos "defense" e "military", em inglês; e "gasto", "gastos", "presupuesto", isolados e agregados aos termos "defensa" e "militar", em espanhol.

Tabela 1 - Resultado de pesquisa às bases de dados científicas disponíveis on-line.

Termo em português	GA	SC	SD	Termo em espanhol	GA	SC	SD	Termo em inglês	GA	SC	SD
gastos	759.000	2	2.205	Gasto	828.000	2	327	spending	2.500.000	2	148.980
gastos militares	10.600	0	17	gastos militares	10.600	0	3	military spending	874.000	0	826
gastos de defesa	292	0	0	gastos de defensa	2.530	0	3	defense spending	502.000	1	880
orçamento	219.000	0	69	presupuesto	645.000	3	377	budget	3.160.000	3	89.679
orçamento de defesa	496	0	0	presupuesto de defensa	1.720	0	1	defense budget	705.000	2	583
orçamento militar	760	0	0	presupuesto militar	2.190	0	0	military budget	1.170.000	0	317

Fonte: Resultado de busca realizada em 02 de setembro de 2017 na internet pelo autor.

Legenda: GA - Google Acadêmico, sem filtro; **SC** - SciELO, com filtro de "*Social Sciences*"; e **SD** - ScienceDirect, com filtro das áreas "*Economics, Econometrics and Finance*" e "*Social Sciences*" e busca à "*Journals*".

---

[2] Google Acadêmico - https://scholar.google.com.br/

[3] SciELO - Scientific Electronic Library Online - http://www.scielo.org/php/index.php

[4] ScienceDirect.com | Science, health and medical journals, full text articles and books. - http://www. science direct.com/

Ao verificar os resultados constantes da Tabela 1, percebe-se que o Google acadêmico foi o buscador com maior número de artigos encontrados, entretanto, qualitativamente a aderência dos achados ao tema foi muito baixa por não permitir refinamento da pesquisa por tipo de ciência.

Ao comparar a produção acadêmica por especificidade, fica evidente que a produção científica na área de defesa é reduzida pela comparação dos termos agregados com os termos isolados gastos e orçamento, para todos os idiomas. Comparando as produções acadêmicas no português com as em inglês e espanhol, é nítida a defasagem da produção em português e em espanhol face o inglês. Esta percepção também foi apontada por Domingos Neto (2006, p. 145).

Em virtude da bibliometria realizada, pode-se afirmar que o presente trabalho é relevante a fim de contribuir com a produção acadêmica mundial que ainda é baixa e, principalmente, para a redução do hiato no idioma português. Esse fator encontra eco no fato de que assuntos relacionados com Economia de Defesa são pouco discutidos no Brasil (BRUSTOLIN, 2014, p. 39).

Posto isso, este trabalho tem por objetivo realizar uma revisão de literatura a fim de identificar o atual estado da arte e consolidar o conhecimento existente. A fim de atingir o objetivo proposto, este trabalho foi organizado da seguinte forma: na seção 2 será abordada a problemática de se conceituar o que são gastos militares; e na seção 3 serão apresentados os principais paradigmas envolvidos no estudo dos gastos militares.

2 A PROBLEMÁTICA DA CONCEITUAÇÃO

A conceituação do que são gastos militares apresenta problemas a serem superados (BRZOSKA, 1995a, p. 47). Primeiramente deve-se compreender o campo das ciências a que é afeto o estudo dos gastos militares, a fim de saber o caminho a se percorrer. A classificação correta é o campo das ciências sociais, em específico, a disciplina economia, em virtude de que tanto os conhecimentos de gastos econômicos, como os relacionados à defesa em casos de guerra possuem uso social (BOURDIEU, 2003, p. 34, 67-68, 77, 82).

Empregando a lógica do fluxo circular da economia é possível, a partir do conceito de Produto Interno Bruto (PIB) de um país tentar definir o que é gasto militar. O PIB pode ser compreendido em função

da renda ou dos gastos da nação. Assim, em função dos gastos, o PIB seria o "*gasto total com a produção de bens e serviços na economia"* (MANKIW, 2004, p. 13). Desta feita, os gastos de um país com defesa é assunto de interesse econômico, podendo "*gerar efeitos positivos ou negativos sobre o crescimento econômico de um país."* (ALMEIDA, 2001, p. 25). Desta feita, é fácil compreender um outro problema com relação à definição do termo: a manipulação dos dados reais, uma vez que os Estados são livres para definir conforme os próprios interesses e objetivos nacionais, implicando na dificuldade de se realizar comparações entre países (BRZOSKA, 1995a, p. 52, 54)

Para definir gastos militares deve-se possuir certo nível de flexibilidade, uma vez que existem variações de classificações e de registros contábeis entre os países, existindo conceitos diferentes de nação para nação (HERRERA *apud* PULIDO & ESTRELLA, 2013, p. 233; HEYE, 2015, p. 115).

Por exemplo, Scheetz (2004, p. 108) identificou 4 problemas na aplicação da metodologia de gastos militares da Comissão Econômica para a América Latina entre o Chile e a Argentina: 1) a falta de uma definição básica do que são gastos militares, explicando detalhadamente o que deve ser incluído ou excluído do cálculo; 2) uma questão político-econômica específica entre os países resultante da "Lei do Cobre" no Chile; 3) a falta de confiabilidade das informações prestadas pelos países em função da falta de rigor na escrituração contábil; e 4) a falta de transparência sobre as informações chaves referentes aos gastos militares.

Corroborando com a visão acima, Heye (2015, p. 115-116) identifica problemas com as bases de dados internacionais sobre gastos de defesa, citando: 1) a questão de confiabilidade das bases de dados, por serem informadas pelos próprios Estados e existirem questões políticas na decisão do que informar; 2) a questão de padronização metodológica que dificulta comparação, como critérios contábeis; e 3) a questão da falta de transparência sobre as fontes utilizadas para a constituição da base de dados. Em seu estudo emprega como fonte de dados os fornecidos pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), porque seria o que melhor permite comparação no tempo e no espaço, sendo uma fonte não estatal com reputação. Entretanto, como exposto pelo autor, no caso Brasil o SIPRI apresenta problemas de confiabilidade para alguns períodos.

Desta feita, este trabalho considera útil ter em mente que os gastos militares possuem dois tipos de conceitos: 1) um amplo (*lato sensu*) para efeitos teóricos gerais e 2) um restrito (*strictu sensu*) para cada instituição (governamental ou não) que se propõe a aplicar a teoria à realidade social de um Estado. No contexto não governamental, incluem-se, por exemplo, organismos supranacionais, como a OTAN e a ONU, e instituições como o IISS, *think-thank* britânico, e o SIPRI.

Em relação à conceituação teórica geral, serão analisados conceitos diversos a fim de identificar pontos gerais comuns. Por exemplo, a metodologia para o cálculo dos gastos militares adotada pelo *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT)*, dos EUA, apresenta divergências com a adotada pelo IISS no *The Military Balance*, entretanto serão buscados os aspectos semelhantes. Assim, o WMEAT na verdade emprega uma análise de gastos com armas e não de investimentos estatais totais no setor Defesa, razão pela qual a conceituação deixa de ser empregada para efeitos deste trabalho. (CHAMBERLIN, 2004, p. 1). O IISS adota um conceito de que "*os gastos militares são definidos como os desembolsos de caixa de um governo central ou federal para cobrir os custos das forças armadas nacionais*" (IISS, 2003, p. 10).

Explicando a distinção entre as definições empregadas pelo IISS e pelo WMEAT, o SIPRI apresenta definições para ambos os tipos de gastos:

> As despesas militares significam os gastos com os militares em geral, incluindo os gastos com pessoal (ou seja, os salários e benefícios de tropas e pessoal civil), operações e manutenção (ou seja, os gastos com suprimentos em geral, serviços e transportes), equipamentos (por exemplo, armas, outros equipamentos militares e equipamentos não militares), construção (por exemplo, de bases militares) e pesquisa e desenvolvimento. Em geral, os gastos com armas, sistemas de armas e plataformas e outros equipamentos especificamente militares (incluindo a investigação e desenvolvimento de tais equipamentos) constituem mais do que um terço dos gastos militares, e muito menos em países não produtores de armas. (SIPRI, 2016)[5]

[5] Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex/frequently-asked-questions#1-definition>; Acesso realizado em 04 set 16.

Assim, pode-se entender que, gastos militares, lato sensu, são os desembolsos financeiros que um Estado realiza para manter as forças armadas nacionais. Em *stricto sensu*, cada Estado possui seu próprio conceito de gastos militares, uma vez que as regras contábeis e o detalhamento do tipo de despesas a ser incluída ou não variam de governo para governo, sendo esta a grande dificuldade para se realizar comparações no nível mundial.

3 PARADIGMAS DE ESTUDO

Embora, o primeiro pensador a conectar a governança de instituições democráticas aos incentivos para a promoção da paz seja Immanuel Kant (1795), atribui-se à Angell (1910) o reconhecimento da guerra como um fenômeno econômico a ter seus custos e benefícios partilhados com todos os cidadãos de um Estado (McGUIRE, 1995, p. 627). Assim, inaugura-se uma visão econômica clássica dos gastos militares, aplicada à política internacional (HUGHES, 2011, p. 102).

Dunne identifica três abordagens aplicáveis às despesas militares: a neoclássica, a liberalista crítica e a marxista (DUNNE, 2015, p. 398). Entretanto, na revisão de literatura foram identificados outros paradigmas aplicáveis. Desta forma, a seguir serão analisados os principais paradigmas encontrados nas obras que tratam sobre gastos militares: economia clássica, neoclassicismo, keynesianismo, keynesianismo militar, estruturalismo e institucionalismo.

Economia Clássica

A teoria econômica clássica pressupõe a liberdade para o mercado se autorregular, sendo o trabalho a principal fonte de riqueza. Dentre os principais autores da escola econômica clássica podem ser citados Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx, não havendo coesão nesta classificação e, existindo, inclusive, quem considere o Marxismo um paradigma específico (FIANI, 1990, p. 129).

O clima de "nacional militarismo" que antecedeu a Primeira Guerra Mundial (1GM), de corrida armamentista na Europa sob financiamento da industrialização do século anterior, fez com que Norman Angell entendesse a guerra como um fenômeno econômico (PARADISO, 2002,

p. ix-xii). Desta forma, para Angell, a decisão de um Estado participar de guerras variava em função do nível de democracia existente, onde as autocracias seriam mais propensas de iniciarem guerras que as democracias (1910, p. 164, 245).

À época, existiam aparentes ganhos econômicos para um Estado entrar em guerra, como a ampliação territorial, o acesso à recursos e as indenizações a receber pela vitória. Entretanto, Angell entendia que estes ganhos seriam uma "grande ilusão", por causa da integração comercial de todas as nações no sistema internacional e do fato que as riquezas não poderiam ser confiscadas. Assim, os gastos com defesa seriam infrutíferos para o desenvolvimento (1910, p. 21-29), pois a guerra é uma "falha de entendimento", uma vez que "nunca trouxe lucro para ninguém" (CARR, 2011, p. 106-107).

Uma grande contribuição de Angell foi enxergar as guerras além de um fenômeno econômico, e identificar sua razão moral, como uma questão subjetiva de valores. Assim, as razões para alocar recursos para a guerra são distintas, onde os pacifistas o fazem a fim de prevenir a fome dos filhos e os militaristas a fim de obter oportunidades econômicas advindas com a vitória, por exemplo. (ANGELL, 2011, p. 152-153).

O imperialismo reinante na Europa até o século XIX passou a ser contestado por autores liberais como Adam Smith e David Ricardo, defendendo que o sistema não era idealizado para beneficiar a nação como um todo, e contestavam os elevados gastos militares em função das vidas perdidas e dos investimentos na política expansionista (SILVA, 2015, [s.n.] - verbetes Imperialismo e Império).

Adam Smith inovou ao identificar a existência de relação entre o desenvolvimento econômico e os gastos militares. Ele classificou as sociedades em quatro níveis de desenvolvimento econômico: caçadores, pastores, agricultores e manufatureira, na ordem de desenvolvimento (1976, p. 173-178). Assim, os extremos sociais, sociedades menos e mais desenvolvidas, seriam menos propensas a iniciar guerras devido aos elevados custos de oportunidade, onde sociedade de caçadores não poderiam manter grandes exércitos e longas guerras, bem como sociedades manufatureiras não suportariam o afastamento da mão de obra da produção. Com isso, Smith sugeriu existir uma relação, embora não linear, entre o nível de desenvolvimento econômico e o risco de guerra (ANDERTON & CARTER, 1995, p. 1226-1227).

Para Smith só uma sociedade rica e civilizada seria capaz de manter um exército efetivo, da mesma forma que só este exército seria capaz de defender uma nação rica e civilizada por um período considerável de tempo. Com isso, legislou em prol da existência de uma relação direta entre o desenvolvimento (civilização e prosperidade) do Estado e seus gastos militares, os quais deveriam ser ininterruptos, ocorrendo em tempo de guerra e paz. Por fim, relaciona o aumento do desenvolvimento tecnológico e o aumento dos gastos militares, onde os custos de treinamento, ocorridos desde o tempo de paz, e os custos efetivos da guerra, aumentaram com a invenção das armas de fogo, que exigem treinamento de tiro e munição (1976, p. 178-187).

Em contrapartida, para Palme, a teoria clássica pressupõe que despesas militares são uma forma improdutiva de consumir recursos que seriam exigíveis de outra forma (1982, p. 5). Na mesma senda, Ricardo afirmava que os impostos de guerra só causavam prejuízos, causando inflação, deterioração do sistema produtivo e interrupção das importações e exportações (1827, p. 178, 192-197).

Pelo exposto, pode-se verificar que na economia clássica não há consenso sobre a relação entre desenvolvimento e gastos militares, contudo é neste paradigma que surge a relação dos gastos militares com o bem-estar coletivo, focando Ricardo no custo social da guerra, como o nível de aceitação da ocorrência de mortes. Contudo, é Adam Smith que identifica a relação com o desenvolvimento econômico, em quesitos como civilidade, riqueza e tecnologia bélica. Ainda, em Angell aparece a relação entre os gastos militares com o nível de democracia de um Estado e a importância da questão moral em fazer ou não guerra. Desta forma, infere-se que o paradigma clássico não se limita ao campo econômico, sendo os gastos militares influenciados por fatores sociais e tecnológicos.

Em tempo, o modelo clássico é em si um modelo liberal. Desta feita, considerando que DUNNE identificou o modelo liberal-crítico, o dito paradigma poderia aqui estar inserido. Apesar da presente pesquisa não ter encontrado literatura que embasasse essa classificação, de todo não é ilógica e impossível. Desta forma, cabe apontar o que o citado autor identificou como uma crítica ao modelo clássico, no qual as ameaças externas seriam apenas uma explicação a se dar para a sociedade, uma vez que os gastos militares seriam realmente influenciados por interesses escusos e pressões internas que distorceriam, inclusive,

os interesses nacionais. Assim, os interesses de complexos industriais poderiam tornar os gastos militares até um fardo para a nação, com efeitos adversos sobre a sociedade (1990, p. 398).

Por fim, tratando especificamente da abordagem marxista identificada por Dunne, cabem também explicações. Este paradigma releva maior importância aos militares no desenvolvimento do capitalismo e na acumulação do capital (1990, p. 398-399), embora a teoria marxista seja de cunho ideológico e defenda que a queda da taxa de lucro seja o colapso do próprio sistema capitalista (GOTTHEIL, 1986, p. 583-584). Este esgotamento é defendido por Marx em sua teoria do valor, na qual a desmaterialização da riqueza capitalista e a tendência decrescente da taxa de lucro são melhor explicadas (2008, p. 12). Em que pese exista quem afirme o contrário (VALENZUELA FEIJÓO, 2006), diante da ruptura da URSS, da queda do muro de Berlim e do Consenso de Pequim – que combina "*um sistema político autoritário e uma economia onde a mão invisível do Estado conduz o mercado*" (MAH, 2013, p. 53), deixa-se de aprofundar este paradigma, pela sua exposta ineficiência histórica de se autossustentar economicamente.

Neoclassicismo

O neoclassicismo parte do pressuposto básico que o mundo é essencialmente ordenado e racional, cabendo à ciência econômica desvendar as regras racionais deste ordenamento, que se realizam independente da vontade e da consciência dos indivíduos (PAIVA & CUNHA, 2008, p. 22). Ignora a demanda por entender que todos os resultados produzidos dão uma visão parcial do contexto de desenvolvimento (DEGER & SEN, 1995, p. 281).

Os economistas neoclássicos não são unânimes, havendo correntes distintas, ora defendendo um radicalismo cartesiano em que o desequilíbrio é uma ilusão – "novos clássicos", ora admitindo alguns fundamentos keynesianos, e aceitando que o desequilíbrio pode ocorrer momentaneamente. Entretanto, todos os neoclássicos, no longo prazo, concordam que as forças de mercado impõem o equilíbrio, sendo esta racionalidade o fundamento característico do paradigma (PAIVA & CUNHA, 2008, p. 22).

Este paradigma assume que o Estado deseja maximizar o bem-estar em função da segurança, do consumo total e da população,

entre outras variáveis econômicas. Entretanto, em virtude da subjetividade da segurança, onde alianças políticas a afetam sem alterar os gastos militares, e por considerar que é um bem estocável, a substitui por outras variáveis estratégicas quantificáveis (SMITH, 1995, p. 71-74). Ainda, há um consenso social e democrático nesta função de bem-estar estatal no qual a Base Industrial de Defesa é o modo mais eficaz de produzir o nível ótimo de segurança, justificando as despesas militares para investimentos neste setor da economia nacional (DUNNE, 1995, p. 409-410).

Em virtude desse paradigma adotar como objeto da Economia a ação racional, ignora "*nível de emprego, preços dos diversos bens, renda nacional, inflação, taxa de câmbio, taxa de juros, etc*", por serem dissociáveis da economia racional, ou as considera aparentemente irracionais, e por tanto irrelevantes (PAIVA & CUNHA, 2008, p. 23).

Útil para analisar o comércio de armas, o volume comercializado e o preço relativo das armas. Existem três variáveis do modelo neoclássico: gastos, tecnologia de produção e dotação de recursos (ANDERTON, 1995, p. 536-537), deixando a simples oferta e procura do modelo clássico em prol de uma abordagem mais microeconômica.

As críticas realizadas ao paradigma se fundamentam no fato de que: o racionalismo empregado, dirigido ao fim e sem considerar o comportamento humano, restringe as escolhas que podem induzir à previsibilidade (SMITH, 1995, p. 71-74); e não considera a realidade observável (DUNNE, 1990, p. 398)

O keynesianismo e o keynesianismo militar podem ser compreendidos dentro do contexto da síntese neoclássica, como uma *"adição e não uma sucessão de paradigmas",* sendo a "Teoria Geral" (1973) de Keynes o auge da "Riqueza das Nações" de Adam Smith. Entre os argumentos adotados nesta postura estão, em Keynes, a não fuga dos três elementos básicos do neoclassicismo: o reducionismo no indivíduo, a racionalidade e a noção de equilíbrio. Ainda, Keynes, como um liberal, não teria rompido com o neoclassicismo, uma vez que este é mais metodológico que ideológico (SAMUELSON, 1997, p. 5, 9-10). Apesar disto, serão abordados, cada um deles – keynesianismo clássico e militar, como paradigmas próprios, uma vez que possuem características que os diferenciam, com base nas seguintes obras de Keynes: "Teoria Geral de Keynes" (1973) e "Como Financiar a Guerra" (1940), respectivamente.

Keynesianismo

O modelo keynesiano foi muito empregado para explicar as economias de mercado ocidentais durante os anos de 1960 e 1970 (BRZOSKA, 1995b, p. 1188). Entre as principais causas da crise do modelo está a sua incapacidade de resistir à intensificação da crise durante a década de 1970, envolvendo o choque do petróleo, desemprego, estagnação, aumento da concorrência global, queda dos lucros e dividendos, queda no mercado de ações, entre outros problemas econômicos (BIN, 2016, p. 109). Assim, os gastos militares foram um mecanismo para os EUA estimular a economia quando em recessão (DeGRASSE Jr, 1983, p. 5).

O keynesianismo pressupõe que o crescimento e a formação do capital são dependentes da demanda agregada, incluindo a demanda gerada pelo setor Defesa, estando diretamente relacionada aos gastos militares (DEGER & SEN, 1995, p. 281). Desta forma, este paradigma possui uma abordagem em que o aumento na renda e nas despesas gera também o aumento na demanda agregada que, por sua vez, facilitará a resposta da oferta em regiões com excesso de capacidades (BRADDON, 1995, p. 503).

No keynesianismo o método de se aumentar a demanda agregada para resolver problemas de recessão é aumentar os gastos do governo, pois além de serem um componente grande o suficiente para gerar flutuações no PIB, também é em grande parte responsável pela estabilidade econômica (MAJESKI, 1992, p. 219).

Assim, os gastos militares são questão de política pública. Diferente de Adam Smith, que considera os gastos militares improdutivos, para o keynesianismo as despesas militares geram empregos para as pessoas, mesmo que não exista base industrial no país, em virtude de outras necessidades como a construção civil de bases militares (PALME, 1982, p. 10-11, 18). Assim, os gastos militares são uma fonte de demanda agregada de bens e serviços, cujos valores positivos estimulam a economia pelo efeito multiplicador da renda (PIERONI *et al*, 2008, p. 676).

Desta forma, o modelo keynesiano pressupõe que os gastos militares geram alterações nas condições econômicas de uma nação ao ponto de ocorrerem recessões se a demanda agregada estiver abaixo da oferta resultante da capacidade produtiva, resultando em desemprego e crescimento negativo (MAJESKI, 2003, p. 219).

Por fim, cabe destaque para o fato de que o keynesianismo da Teoria Geral, cuja obra consagrada foi publicada em 1973, nasceu ao longo da década de 1930, evoluindo até a década de 1950, como resposta à crise de 1929, principalmente. Com isso, buscava-se eliminar os dois principais problemas vividos à época: a recessão e o desemprego. A solução proposta era a aplicação de políticas heterodoxas que manipulassem a taxa de juros, a fim de incentivar o investimento pelo aumento dos gastos governamentais agregados, inclusive os gastos militares, aquecendo, com isso, a economia e gerando empregos. (KEYNES, 1973)

Keynesianismo Militar

Para Smith, o modelo que explica os gastos militares dos EUA seria classificável como um "modelo 'racional' do keynesianismo militar", porque tenta explicar o aumento destes gastos pela necessidade de compensar a tendência de estagnação (1995, p. 76). Esta teoria econômica, posta em prática nos EUA, foi capaz de expandir a economia e mantê-la estável até início da década de 1970, quando os elevados gastos governamentais no setor já não eram mais tão relevantes para a criação de empregos e aumentos salariais do operariado. No período, o fator que é considerado principal para manter a relação positiva entre gastos militares e crescimento econômico foi a parceria entre indústrias-liderança civil-militares, conhecida como "Triângulo de Ferro" (CYPHER, 2007, p. 57).

Foi no período de 1949 até 1976 que este paradigma mais influenciou a economia dos EUA, tendo utilidade seu estudo de forma agregada ou não. De forma agregada, é útil para analisar seus reflexos sobre a economia como um todo, contudo os gastos militares com pessoal, por exemplo, servem para analisar, especificamente, os efeitos sobre o desemprego (MINTZ & HICKS, 1984, p. 417)

Cypher defende que o paradigma do militarismo global neoliberal surgiu a partir da decadência do keynesianismo militar nos EUA, no início da década de 1970, pois os elevados gastos com Segurança Nacional não proporcionaram o crescimento econômico esperado. Com isto, o modelo que impulsionou a economia norte-americana do "Triângulo de Ferro", combinando interesses das indústrias de manufatura e alta tecnologia, do poder político estatal aliado à liderança civil no Pentágono e dos militares, teve que ser modificado

para o modelo privatizador em que o Estado deixava de investir no setor, mas passava a regulá-lo a fim de manter aquisições de sistemas de armas adequadas às suas necessidades. O "suposto novo paradigma" teria sua base nas privatizações do Setor de Defesa, que, para obter o acesso à serviços essenciais, passou a terceirizá-los, além de garantir aquisições constantes de sistemas de armas complexos em substituições aos investimentos em desenvolvimentos e parcerias. Defende também que este "novo" paradigma ganhou impulsão com os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, não sendo mais motivado por questões econômicas apenas, como inflação, mas também por questões de Segurança Nacional, trocando a racionalidade pela irracionalidade que o terrorismo incluiu nos gastos militares dos EUA (CYPHER, 2007, p. 57-59, 64).

Contudo, na verdade, a prática do keynesianismo militar pode ser exemplificado pelas práticas orçamentárias introduzidas no orçamento de Reagan, de 1981 até 1989 (CUSACK, 2003, p. 103). Na realidade, o neoliberalismo é apenas uma forma ortodoxa de keynesianismo (NAVARRO, 1991, p. 204), o keynesianismo milita, recrudescido por questões psicossociais diante da guerra ao terrorismo.

Por fim, cabe destaque para o fato de que o keynesianismo militar surgiu no início da Segunda Guerra Mundial, quando a Inglaterra tinha que financiar a guerra, sendo esta a realidade vivida por Keynes quando publicou o panfleto de 1940 "*How to Pay for the War*". Os problemas aos quais procura solução não são mais a estagnação e o desemprego, como no paradigma keynesiano clássico, mas o combate à inflação, a fim de não prejudicar a população como um todo e privilegiar a parcela mais rica. Com isso, ao invés de defender os gastos militar para incentivar a economia, no paradigma keynesiano militar busca-se estimular a poupança e ampliar a tributação, a fim de financiar a guerra e proporcionar meios de recuperação econômica pós-guerra. Interessante, que Keynes demonstra uma preocupação psicológica e social ao visualizar a economia antes, durante e após a guerra, de maneira que não ocorra uma sobrecarga da população e o Estado garanta que os ricos financiem a guerra. Assim, para que o Estado obtenha a eficiência da Política de Defesa teria que considerar: a Política Monetária (taxa de juros), a Política Fiscal (gastos militares) e os impostos (sobretaxa do esforço de guerra). (KEYNES, 1940).

Estruturalismo

Em que pese os modelos tradicionais tenham sido desenvolvidos para uma realidade europeia e norte-americana de países desenvolvidos, há quem os empregue para países em desenvolvimento, como Stewart que modelou os gastos militares segundo o paradigma keynesiano (*apud* DEGER & SEN, 1995, p. 291). Entretanto, existem críticas sobre sua aplicabilidade para explicar a realidade de países em desenvolvimento, surgindo novos paradigmas focados no dualismo ou dicotomia que caracteriza a estrutura socioeconômica destes países. A escola estruturalista, por exemplo, enfatiza a demanda e a oferta, sendo o setor Defesa analisado de forma desagregada (DEGER & SEN, 1995, p. 284). Ainda, cabe destaque que este paradigma é considerado apto para caracterizar a tradição kantiana na América Latina (PAIVA & CUNHA, 2008, p. 25).

O paradigma estruturalista, apesar de ser uma forma de racionalismo, estuda o setor Defesa de forma própria. Partindo do kantismo, defende que há uma ilusão na associação cartesiana, onde a racionalidade humana não corresponde à realidade, ou seja, não é universal. Em outras palavras, a razão é plástica e mutável, induzindo a afirmar que os sistemas sociais e econômicos são múltiplos e diferenciados, exigindo amplas e profundas pesquisas em múltiplas áreas das Ciências Sociais, a fim de embasar a modelagem da estrutura essencial de cada sistema social e econômico. Assim, a lógica e o raciocínio dedutivo não são suficientes, mas necessários à construção de modelos racionais consistentes que se fundamentem também na observação e sistematização do observado. Desta feita, o paradigma estruturalista valoriza, além das teorias econômicas para formulação dos modelos racionais, o empirismo como "Crítica da Razão". (PAIVA & CUNHA, 2008, p. 24-27).

Uma possibilidade para superar esse problema é o emprego da modelagem econométrica. Baldwin já colocava em 1971 a econometria ao lado do estudo de teorias econômicas avançadas como a principal estrada empregada pelos cientistas políticos (1971, p. 614). Entretanto, seu uso tem um pré-requisito a ser atendido, que é a modelagem realista do setor público, pois sem o qual não é possível avaliar o impacto dos gastos militares sobre a economia em âmbito

nacional, havendo aspectos a ser considerados: primeiramente, deve empregar variáveis instrumentais relacionadas aos decisores políticos; e, depois, o modelo deve ser capaz de captar adequadamente o impacto das ações governamentais (LEE, 1970, p. 153).

A utilidade da abordagem econométrica é controversa na literatura, recebendo: status de metodologia enganosa; status descritivo - pela explicação do fenômeno sem teorias para realizar previsões ou resumos de características específicas; e status casual ou estrutural - no qual é exigido um modelo teórico prévio ao modelo econométrico. Entretanto, os resultados empíricos têm aumentado a percepção de utilidade da econometria e sugere-se o emprego da teoria como forma de aumentar a eficiência da estimativa, valorizando os testes como forma de verificar a confiabilidade do modelo (SMITH, 1995, p. 80-81).

A grande maioria dos modelos econométricos ligados ao setor defesa busca compreender a relação entre gastos militares, com a ênfase na ocorrência de conflitos, e crescimento econômico ou desenvolvimento, enfatizando algumas vezes a base industrial de defesa (DEGER & SEN, 1995; DUNNE, 1995). Poucos modelos foram realizados com enfoque diversos, como processo de aquisição (ROGERSON, 1995) ou de alistamento militar (WARNER, 1995), por exemplo.

Em que pese a análise acadêmica considere os gastos militares como o melhor indicador da atividade militar, existem limites a serem considerados em qualquer análise de regressão, pois não existe coesão sobre o conceito do que é gasto militar (BRZOSKA, 1995a, p. 64). Ainda, a escolha das variáveis passa por questões de natureza ideológica, moral, psicológicas e políticas, não apenas internas, em relação aos decisores políticos nacionais, mas também externas em relação aos adversários (WOLFERS, 1952, p. 491). Desta forma, é difícil comparar modelos, porque, muitas vezes, empregam pressupostos teóricos distintos que interferem na escolha das variáveis, sendo cada um dos modelos próprios à realidade de cada país em análise para um determinado momento no tempo, por isso a metodologia é afeta ao paradigma estruturalista.

Institucionalismo e neo-institucionalismo

O institucionalismo baseia-se nas ideias de Hegel e sua filosofia realista. O hegelianismo parte da ideia que nem a realidade e nem a racionalidade são imutáveis**,** evoluindo a partir de tensões. Assim, *"a História existe e acompanha o desenvolvimento da razão"* sem ser esta *"a fonte supra-Histórica da História"* em uma *"revolução permanente"* que engloba todos os demais paradigmas como forma de reação à realidade e à racionalidade (PAIVA & CUNHA, 2008, p. 27-33).

De igual forma que o estruturalismo, o institucionalismo valoriza os dados, entretanto, devido à falta de sistematização de um núcleo teórico, em sua origem, deixou de ser valorizado no meio acadêmico. Esta abordagem emprega uma perspectiva baseada nos conceitos de hábito e de evolução do comportamento humano e das instituições, sendo denominada de "velho" institucionalismo. Com o surgimento de métodos quantitativos, a partir das décadas de 1980 e 1990, passou a empregar as teorias causais para fundamentar as modelagens matemáticas. A não adoção do hábito como ponto de partida para definir as instituições e sim como uma forma de regular o comportamento da sociedade é denominada de "novo" ou neo-institucionalismo. (HODGSON, 1998, p. 166-169, 173-174).

O neo-institucionalismo é uma perspectiva teórica empregada pela ciência política que atrai certa crítica, quer seja pela falta de unidade entre seus defensores (HALL & TAYLOR, 2003, p. 193), quer seja pela falta de aceitação entre economistas como um paradigma econômico (DEQUECH, 2011, p. 616).

Não se pode negar a importância econômica do referido paradigma em aproximar a sociologia da economia pela aceitação do homem como "ator econômico racional", não havendo *trade-off* entre as visões do "velho" e do "novo" institucionalismo. Assim, o neo-institucionalismo aceita que as instituições sofrem influência dos indivíduos no nível microeconômico (comportamento) e o "velho" institucionalismo considera as instituições como base da análise dinâmica, sendo este o nível macroeconômico (HODGSON, 1998, p. 189-190).

Em relação aos gastos militares, os institucionalistas têm problema em explicar situações críticas que causam mudanças institucionais importantes. Os institucionalistas históricos, tendem a

insistir no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares como explicação dessas mudanças, contudo, segundo Hall e Taylor, a literatura ainda não dedicou a atenção necessária ao tema.(2003, p. 201). Entretanto, como exposto por Lopes, a matriz institucional da URSS sofreu inúmeras reformas sem resultados eficientes como o consequente declínio da economia a partir de 1985 (2013, p. 626). Desta forma, fica demonstrado o motivo das fortes críticas que sofre dos pensadores econômicos.

4. CONCLUSÃO

Os governos valorizam o assunto gastos militares, por ser questão de Segurança Nacional e estar ligado à economia e ao desenvolvimento do Estado.

Em relação à conceituação do termo, percebe-se que existe um núcleo duro, em um sentido amplo, contudo cada Nação possui seu conceito próprio em sentido restrito por razões diversas, havendo forte apelo econômico. Desta forma, a comparação dos gastos militares entre Estados torna-se tarefa árdua e extenuante, porque não há como comparar "coisas" diferentes, embora similares.

A guerra, como fenômeno econômico, não pode ser negligenciada, havendo também questões sociais, psicológicas e tecnológicas a serem consideradas para se entender o referido fenômeno. Todas estas questões influenciam no conceito de gastos militares de uma Nação e devem fazer parte dos estudos para se determinar o quanto o governo deve gastar no setor Defesa.

Assim, embora existam vários paradigmas possíveis de serem empregados, na atualidade o que vem norteando os estudos tem sido o emprego de métodos quantitativos. Desta forma, os paradigmas do institucionalismo e do estruturalismo ganham vantagem em relação aos demais por permitirem o estudo econométrico, onde a teoria racional, que consideram mutável, pode ser testada empiricamente.

Em virtude da revisão crítica da literatura realizada e da identificação da real problemática em conceituar o que é gasto militar, não apenas em sentido amplo, como na especificidade do conceito restrito a cada país, percebe-se que a escolha do paradigma a se empregar na conceituação é outro problema a se considerar quando se pensa de forma econômica. Por conseguinte, em virtude das

dificuldades apresentadas, entende-se que o objetivo de consolidar o atual estado da arte no tema foi atingido de forma parcial, uma vez que existe inúmeras nuances impossíveis de serem plenamente abordadas no limite de páginas de um artigo e ser o termo gasto militar repleto de subjetividade.

Por fim, em relação à produção científica em português, espera-se que esta obra possa servir de incentivo a estudos pormenorizados que abordem de forma mais específica questões aqui apenas apresentadas.

REFERÊNCIAS

ALBALATE, Daniel; BEL, Germà; ELIAS, Ferran. Institutional determinants of military spending. **Journal of Comparative Economics**, v. 40, n. 2, p 279–290, 2012.

ALMEIDA, Carlos Wellington de Almeida. Economia e orçamento para a defesa nacional. **Revista do TCU**, v. 32, n. 90, p. 22-33, out/dez./2001.

_____. **Orçamento de defesa no Brasil**: evolução e perspectivas. Rio de Janeiro: ESG, 2015.

ANDERTON, Charles H.. Ch 18 - Economics of arms trade. **Handbook of Defense Economics - v. 1**, Editado por Keith Harley e Todd Sandler. Noth Holland: Elsevier, p. 522-561, 1995.

_____; CARTER, John R. Chapter 35 - A survey of peace economics. **Handbook of Defense Economics - v. 2**, Editado por Keith Harley e Todd Sandler. Noth Holland: Elsevier, p. 1211-1258, 1995.

ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão.** Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Publicado originalmente em 1910), 2002.

_____. Economics and the moral case for war *in* **Security Studies** - A reader. Editado por by Christopher W. Hughes e Lay Yew Meng. London & NY: Routledge, p. 151-156, 2011.

ARAUJO, C. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 11-32, jan/jun, 2006.

BALDWIN, David A. Money and Power. **Journal of Politics**. v. 33, n. 3, p. 578-614, 1971.

BAYLIS, John; WIRTZ, James J. **Introduction**. In: _____. **Strategy in the Contemporary World:** an introduction to strategic studies. London: Oxford University Press, 2002. p. 1-14.

BIN, Daniel. The Politics of financialization in Brazil. **World Review of Political Economy**. v. 7, n. 1, p. 106-126, 2016.

BÖHMELT, Tobias; BOVE, Vincenzo. Forecasting military expenditure. **Research and Politics**. apr-jun, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

BRADDON, Derek. Ch 17 - The regional impact of defense expenditure. In: **Handbook of Defense Economics - v. 1**, Editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 490-522, 1995.

BRUSTOLIN, Vitelino Marcos. Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil. **Mural Internacional**, v.5, n. 1, p. 38-45, jan-jun/2014.

BRZOSKA, Michael. Ch 3 - World Military Expenditures. In: **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 46-67, 1995a.

_____. Ch 34 - Success and failure in defense conversion in the 'long decade of disarmament'. In: **Handbook of Defense Economics - v. 2**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 1177-1210, 1995b.

CARR, E. H. The nemesis of utopianism. In: **Security Studies** - A reader. editado por by Christopher W. Hughes e Lay Yew Meng. London & NY: Routledge, p. 105-117, 2011.

CHAMBERLIN, Jeffrey. **Comparisons of U.S. and Foreign Military Spending**: Data from Selected Public Sources. CRS Report for Congress. 2004.

CUSACK, Thomas R.. On the Domestic Political-Economic sources of American Military Spending. In: **The political economy of military spending in the United States**. Editado por Alex Mintz. USA & Canada: Routledge - Taylor & Francis e-Library, p. 103-131, 2003.

CYPHER, James M. La reestructuración de la política económica armamentista en EEUU: Más allá del keynesianismo militar. **Revista de la Escuela de Administración y Economía**, n. 23, Chile: Oikos, p. 51-76, 2007.

DEGER, Saadet; SEN, Somnath. Ch 11 - Military Expenditure and Developing Countries. In: **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 274-307, 1995.

DeGRASSE Jr, Robert W. Military Spending and Jobs. **Challenge**, v. 26, n. 3, Taylor & Frances, p. 4-15, 1983.

DEQUECH, David. Instituições e a relação entre economiae sociologia. **Revista Estudos Econômicos**. V. 41, n. 3, p. 599-619, 2011.

DOMINGOS NETO, Manuel. Defesa e Segurança como área do conhecimento científico. **Tensões Mundiais***,* Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 136-149, 2006.

DUNNE, Paul. The political economy of military expenditure: an introduction. **Cambridge Journal of Economics**, v. 14, n. 4, Oxford University, p. 395-404, Dec. 1990.

_____. Ch 14 - The defense industrial base. In: **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 399-430, 1995.

FIANI, Ronaldo. Teoria econômica clássica e teoria econômica marginalista. **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 4 (40) , p. 128-137, out./dez., 1990.

GOTTHEIL, Fred M. Marxism and Military Spending: A Reply. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 8, n. 4, Taylor & Francis, p. 581-584, Summer, 1986.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd. Ch 1 – Introduction. In: **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler, Noth Holland: Elsevier, p. 1-11, 1995.

HEYE, Thomas Ferdinand. Democracia, controle civil e gastos militares no Pós-Guerra Fria: uma análise realista. **Carta Internacional**. v. 10, n. 1, p. 105-134, jan-jun 2015.

HODGSON, Geoffrey M. The approach of institucional economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, p. 166-192, 1998.

HUGHES, Christopher W; MENG, Lay Yew. Introduction - Part 2 - Security Paradigms. In: **Security Studies** - A reader. Editado por Christopher W. Hughes e Lay Yew Meng. London & NY: Routledge, p. 101-103, 2011.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS, **The Military Balance**: 2003-2004, Oxford University Press, 2003.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Coleção Os Economistas. Tradução de Mário R. da Cruz. E Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, (Publicado originalmente em 1973), 1996.

_____. **Como Financiar a Guerra**: Um plano radical para o Ministério da Fazenda. Ministério da Marinha, (Publicado originalmente em 1940), 1970.

LEE, Maw Lin. Impact, Pattern, and Duration of New Orders for Defense Products. **Econometrica**, EUA: The Econometric Society, v. 38, n. 1, p. 153-164, jan. 1970.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos dde Thorstein Veblen e Douglas North. **Brazilian Journal of Political Economy**.v. 33, n. 4, p. 619-637, 2013.

MAH, Luís. A emergência do modelo de desenvolvimento chinês. **Relações Internacionais [online]**. n.38, p.45-56., 2013. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n38/n38a05.pdf; Acessado em: 13 out. 2016.

MAJESKI, Stephen J. Defense Budgeting, Fiscal Policy, and Economic Performance In: **The political economy of military spending in the United States**. Editado por Alex Mintz. USA & Canada: Routledge - Taylor & Francis e-Library, p. 217-237, 2003.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2004.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

McGUIRE, M.C. Chapter 21 - Economics of Defense in a Globalized World. *in* **Handbook of Defense Economics - v. 2**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 622-648, 1995.

MINTZ, Alex; HICKS, Alexander. Military Keynesianism in the United States, 1949-1976: Disaggregating Military Expenditures and Their Determinantion. **American Journal of Sociology**, v. 90, n. 2, p. 411-417, 1984.

NAVARRO, Vicente. Welfare e "keynesianismo militarista" na era Reagan. **Lua Nova**, São Paulo , n. 24, p. 189-210, Sept. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200010&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 13 Oct. 2016.

NAVARRO-GALERA, A.; MUÑOZ-LEYVA, F. ; IVÁN, R.; MATURANA, O.; RUBIO, J. L.. Factors Influencing the Modernization of Military-Investment Economic Appraisal Systems. **Defence and Peace Economics**, 2013.

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 113-140, jun. 1996.

PAIVA, Carlos Águedo nagel; CUNHA, André Moreira. **Noções de economia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, 2008.

PALME, Olof, et al. Military spending: the economic and social consequences. Taylor & Francis, **Chalenge**, v. 25, n. 4, p 4-21, sep/oct. 1982.

PARADISO, José. **Prefácio à edição brasileira**. In: ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão.** Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

PIERONI, Luca; D'AGOSTINO, Giorgio; LORUSSO, Marco. Can we declare military Keynesianism dead**? Journal of Policy Modeling**, n. 30, p. 675–691, 2008.

PULLIDO, William Vargas; ESTRELLA, Enit Godoy. Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. **Rev. Cient. Gen. José María Córdova**, Bogotá , v. 11, n. 11, p. 227-257, Jan. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-65862013000100011&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 03 Sept. 2016.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Coleção Os Economistas (tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni). São Paulo: Nova Cultural, (Publicado originalmente em 1827) 1996.

ROGERSON, William P. Ch 12 - Incentive models of the defense procurement *in* **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 309-346, 1995.

SAMUELSON, Paul Anthony. **Fundamento da análise econômica**. Tradução de Paulo de Almeida. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural-FUNAG, 1997.

SCHEETZ, Thomas. Una evaluación del documento cepalino: "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa". **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, a. 18, n. 1-2, p. 107-121, Santiago de Chile, 2004.

SILVA, Francisco. **Enciclopédia de guerras e revoluções**: vol. I (1901-1919): a época do imperialismo e da Grande Guerra (1914-1919). Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Dos "dividendos da paz" à guerra contra o terror**: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009. Textos para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Brasília, n. 1754, Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2012.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Coleção Os Economistas (tradução de Luiz João Baraúna). v. 2. São Paulo: Nova Cultural, (Publicado originalmente em 1976), 1996.

SMITH, Ron. Ch 4 - The Demand for Military Expenditure *in* **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 69-87, 1995.

Stockholm International Peace Research Institute - **SIPRI**. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex/frequently-asked-questions#1-definition> Acessado em: 03 set 16.

VALENZUELA FEIJOO, José. Socialismo y marxismo: ¿dos cadáveres? (Regímenes burocrático-autoritarios y marxismo vulgar). **Andamios** [online]. 2006, vol.3, n.5, p.129-162. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v3n5/v3n5a8.pdf; Acessado em: 13 out 2016.

VANTI, Nadia Aurora Peres. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, Brasília , v. 31, n. 2, p. 369-379, Aug. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S0100-19652002000200016&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 02 Sept. 2016.

WARNER, John T. Ch 13 - The economics of military manpower. In: **Handbook of Defense Economics - v. 1**, editado por Keith Harley e Todd Sandler,. Noth Holland: Elsevier, p. 347-398, 1995.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, v. 67, n. 4, p. 481–502, dec. 1952.

COMISSÃO COORDENADORA DO PROGRAMA AERONAVE DE COMBATE (COPAC): AQUISIÇÕES TECNOLÓGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA E O FORTALECIMENTO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO

Antonio Rodrigues da Silva[1]
Newton Hirata[2]
Rodrigo Antonio Silveira dos Santos[3]

RESUMO : Este artigo versa sobre o elo do Comando da Aeronáutica responsável por acompanhar atividades de obtenção de equipamentos ou serviços aeronáuticos de empresas transnacionais, bem como gerenciar as contrapartidas tecnológicas decorrentes de Acordos de Compensação (*Offsets*). Ademais, este trabalho considera a importância destes produtos para as Forças Armadas e o Sistema Nacional de Inovação, por meio de estratégias que permitam acesso a tecnologias diferenciadas. A Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) concentra atribuições para gerenciar processos de aquisição tecnológica e retroalimentar o sistema de inovação com o aprimoramento dos níveis industriais técnicos alcançados pela Base Industrial de Defesa. A pesquisa exploratória compreendeu visita à Comissão, observação de apresentações institucionais e entrevistas com especialistas das áreas técnica e de contratos administrativos. Foi consultada a legislação e normas vigentes, bem como artigos publicados sobre a atuação da COPAC. Como resultado, foram feitas considerações sobre Inovação Tecnológica, Estratégias Nacionais e Contratos de *Offsets*, destacando como positiva a gestão dos processos da COPAC para o aprimoramento do Poder Aeroespacial Brasileiro e, por consequência, para a Base Industrial de Defesa.

Palavras-chave: Produtos de alta tecnologia. Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate. Transferência de tecnologia. *Offset*.

---

[1] Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA)
[2] Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da UNIFA
[3] Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da UNIFA

ABSTRACT: This article is about the link of the Aeronautical Command responsible for monitoring activities of obtaining aeronautical equipment or services from transnational companies and the technological counterparts in Offsets. It considers the importance of these products for the Armed Forces and the National Innovation System for strategies that allow access to differentiated products. The Coordinating Commission of the Combat Aircraft Program (COPAC) concentrates assignments to feed back the system with perceptions of the technical industrial levels reached by the Industrial Defense. The exploratory research comprised a visit to the Commission, verification of institutional presentations and contact with specialists in technical areas and administrative contracts. Were consulted the legislation and current standards, as well as articles published for the understanding of COPAC's performance. The Conclusion synthesized considerations on Technological Innovation, National Strategies and Offsets Contracts, highlighting as positive the process management for the Defense Industrial Base and Aerospace Power.

Keywords: *High-tech products. Coordinating Commission of the Combat Aircraft Program. Technology transfer. Offset*

INTRODUÇÃO

Os produtos de alta tecnologia estão inseridos em um contexto considerado fundamental à geração de riquezas para as nações, além de fatores diferenciais de desenvolvimento e projeção de poder nas diversas regiões do mundo.

Característicos da terceira revolução tecnológica, ocorrida a partir dos anos de 1990 e fomentados pelos países desenvolvidos e suas empresas multinacionais, eles são o resultado da busca das organizações nacionais em obter vantagens econômicas.

A posse exclusiva do conhecimento capaz de produzir radares meteorológicos, instrumentos digitais de navegação e voo de veículos e aeronaves, bem como, armamento guiado por laser ou satélite e sistemas de comunicações conectados a operadores em terra representa uma grande vantagem na comunidade internacional.

Notadamente, as tecnologias surgidas neste período se diferenciam dos materiais e equipamentos gerados nos séculos XIX e primeira metade do século XX, pois, se a tecnologia característica da segunda revolução tecnológica estava difundida e acessível, o mesmo não ocorre para o domínio tecnológico atual, muito em função do desenvolvimento da Ciência e Tecnologia nos países de centro e de suas áreas de interesse em pesquisa técnica, na qual as empresas realizam um considerável aporte financeiro (GORENDER, 1995).

O Brasil tem procurado atuar, no comércio exterior, com uma estratégia de global trader. Encontra-se, contudo, limitado pelo fato de não possuir no seu portfólio de exportações os produtos tecnológicos de ponta, de média ou alta intensidade tecnológica, precisamente aqueles de maiores valores no mercado mundial (VELLOSO e FRITSCH, 1994; THORSTENSEN e NAKANO, 1994). Razão pela qual o governo brasileiro, tendo por base o entendimento da importância da Ciência, da pesquisa de métodos e produtos, Tecnologia e Inovação - previsão do artigo 2184 da Constituição Federal de 1988 - tem promovido o desenvolvimento científico e incentivado a pesquisa de base para a capacitação tecnológica das firmas pelo envolvimento político de diversos de seus ministérios, via Estratégias Nacionais para a Ciência,Tecnologia e Inovação (CT&I) e Defesa Nacional.

Entretanto, uma vez que o desenvolvimento tecnológico demanda tempo, de médio a longo prazo, e necessita possuir condições de fatores para a absorção de técnicas capazes de compor a base científica da nação para, a partir deste ponto de maturação, gerar produtos e processos, que instrumentos utilizar para conseguir obter as técnicas de produções iniciais em produtos de alta tecnologia de uso dual?

Especificamente, no caso de produtos de defesa com altos níveis tecnológicos no setor aeroespacial, que instituições possuem capacidade para fomentar o desenvolvimento industrial, atrair empreendedores e coordenar as aquisições de equipamentos e sistemas relacionados, bem como gerenciar as transferências tecnológicas em acordos de compensações (offset) decorrentes destas contratações realizadas? Qual a importância de seu desempenho para a consolidação da Base Industrial de Defesa e o fortalecimento técnico-operacional do Poder Aeroespacial?

---

[4] O Art. 218, da CF destaca atenção para a pesquisa científica básica e tecnológica; a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação; o apoio às atividades de extensão tecnológica; estímulo às empresas que invistam em pesquisa; promoção de atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação.

Este artigo aborda tema ligado às Forças Armadas, Sociedade e Estado. Para tanto, a metodologia empregada é a de pesquisa exploratória, a partir de visita realizada à Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC), de 25 a 28 de setembro de 2017, quando foram feitas entrevistas a especialistas técnicos das gerências de projetos e especialistas administrativos das subdivisões de 'Contratos' e de 'Acordos de Compensação', bem como observação de apresentações institucionais do Ministério da Defesa (MD), Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e da própria COPAC.

A estrutura formal do trabalho agrega conceitos originados de consultas à legislação e normas vigentes, pertinentes às previsões da atuação da Comissão no acompanhamento das entregas de materiais aeronáuticos e transferências de tecnologias para empresas nacionais, bem como, verificações em documentos que exploram o tema, como artigos publicados em rede educacional e de *internet*, úteis no entendimento da atuação da COPAC.

A abordagem é iniciada pela delimitação da formação de um Sistema Nacional de Inovação (SNI), voltado para produtos de intensidades tecnológicas importantes para a economia do país e as atividades constitucionais das Forças Armadas (FA) brasileiras, por planos ou estratégias nacionais em andamento que permitam a atração, obtenção e internação de processos produtivos diferenciados em empresas componentes da Base Industrial de Defesa (BID).

Contextualizado o ambiente de atuação, apresenta-se a estrutura de acompanhamento e fiscalização das entregas contratuais, destacando-se a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) como o órgão que supervisiona os contratos administrativos e as transferências técnicas a partir da ação de agentes experientes e que informam a Alta Administração da Força Aérea Brasileira (FAB) e o MD a respeito das etapas atingidas e as percepções a respeito dos níveis industriais e técnicos alcançados na BID.

A Conclusão sintetiza as considerações sobre Inovação Tecnológica, Estratégias Nacionais e Contratos de Aquisição e Compensação, destacando como relevante a gestão dos processos feita pelo órgão do Comando da Aeronáutica para a Base Industrial de Defesa e o Poder Aeroespacial.

Cabe assinalar que este trabalho teve como limitação o fato de ter se concentrado em órgão do Poder Aeroespacial, deixando as verificações dos setores análogos de controle dos contratos e Offsets dos Poderes Marítimo e Terrestre para investigações futuras em novas pesquisas.

2 SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO (SNI): ORIGEM E CARACTERÍSTICAS

No Brasil, em se tratando de tecnologia nacional, os produtos e processos industriais de média e alta intensidade tecnológica gerados representam a materialização de esforços da mobilização de órgãos ministeriais, como o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Educação e da Defesa. Todos buscando alimentar parcerias para o crescimento de um Sistema Nacional de Inovação com características ligadas ao compartilhamento de conhecimentos, gestão de patentes, fortalecimento do mercado interno e o alcance do comércio exterior.

Mas, um SNI não surge inopinadamente em um país. Ele, como um constructo gerado em acordos, ao longo do tempo, é uma sólida rede multi atores que é consolidada a partir do entendimento político da importância das inovações tecnológicas para a nação e se projeta como resultado das gestões e parcerias empresariais e industriais, trazendo como reflexos positivos a formação de um conglomerado de instituições voltado para o desenvolvimento dos ramos econômicos internos e a consequente melhoria social da população.

A exploração do potencial das inovações como 'motores' de desenvolvimento (CHRISTENSEN; RAYNOR, 2003) exige uma estruturação setorial capaz de gerar oportunidades a partir de estratégias delineadas para multiplicar as etapas de aprendizagem e infraestrutura, permitir a absorção técnica de conhecimentos e a realização de pesquisa científica que possibilite a geração de produtos radicalmente novos e, por isso, atrativos no mercado, consequentemente, agregando valor de demanda interna e externa e crescimento contínuo a partir de uma base científica e tecnológica, características que têm sido apontadas por estudiosos como Michael Porter (1989) e Paulo Bastos Tigre (2006) como fatores fundamentais da diferenciação econômica entre os países de centro e os de periferia.

O SNI brasileiro se organiza a partir de duas estratégias nacionais (BRASIL, 2008; BRASIL, 2016(a)), compreendendo, de fato, ramificações que entrelaçam diretrizes de uma e de outra, com métodos distintos na atração do conhecimento e fomento do setor industrial, prioritariamente ligados às inovações técnicas, mas que têm objetivos comuns direcionados para o desenvolvimento da Indústria e do Comércio nacionais:

a) Reduzir assimetrias regionais na produção e no acesso à CT&I;
b) Posicionar o Brasil entre os países mais desenvolvidos em CT&I;
c) Desenvolver soluções inovadoras para a inclusão produtiva e social;
d) Aprimorar as condições institucionais para elevar a produtividade a partir da inovação;
e) Fortalecer as bases para a promoção do desenvolvimento sustentável.

A estratégia nacional direcionada aos segmentos civis com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) à frente da coordenação dos programas, e a gerida pelo Ministério da Defesa (MD) têm suas expectativas futuras comuns fundamentadas na:

a) Promoção da pesquisa científica básica e tecnológica;
b) Formação, atração e fixação de recursos humanos nos ramos econômicos;
c) Atração e internalização da inovação tecnológica nas empresas;
d) Ampliação do financiamento para o desenvolvimento da CT&I;
e) Modernização e ampliação da infraestrutura existente e voltada para a CT&I.

Políticas sensíveis que colocam a Ciência, Tecnologia e Inovação no centro das iniciativas de desenvolvimento e do fortalecimento de um segmento nacional de forma homogênea, baseado em legislação internacional, respeitando as propriedades intelectuais em patentes, conforme tratados reconhecidos para áreas sensíveis, o que oferece maior credibilidade e confiança aos parceiros transnacionais, interessados em fornecer equipamentos tecnológicos e a realizaremos acordos de retribuição que possibilitem o intercâmbio industrial.

3 AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS E SUAS APLICAÇÕES

A estratégia capitaneada pelo MCTIC tem reforçado, a médio e longo prazos, a importância dos parques tecnológicos e das pesquisas para os três grupos econômicos e, com o aporte político e financeiro do governo federal, vai incrementando a relação pública e privada em direção à maturação de um ambiente de pesquisas pela geração de condição de fatores, recursos humanos e estruturas laboratoriais, condições de demanda e indústrias especializadas, exatamente como orientado por Porter (1989); já a estratégia conduzida pelo MD investe seus esforços, a curto e médio prazos, na atração de indústria de materiais e serviços de média a alta tecnologia, buscando a saturação da BID com empresas nacionais especializadas capazes de serem capacitadas em sistemas tecnológicos inéditos no país, como os de redes de satélites para monitoramento interno e o de fronteiras, aeronaves de interceptação de invasores em geral ou de transportes logísticos essenciais à mobilidade e controle operacionais, carros de combate ou navios especializados em tarefas dedicadas aos problemas brasileiros, bem como, sistema marítimo de controle da plataforma fluvial e continental, principalmente a Amazônia Azul.

A necessidade imediata que as Forças Armadas demonstram por tecnologia em seu estado da arte ou, o mais atualizado possível, é compreensível quando se recorda das responsabilidades constitucionais com seu território e sua gente, bem como, do interesse internacional pela biodiversidade brasileira.

> O Brasil é um país de dimensões continentais. Possui a maior costa Atlântica do mundo e, com quase 191 milhões de habitantes, tem a quinta maior população do planeta. É grande produtor de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possui extensas reservas de água potável, enorme biodiversidade e vastos recursos minerais. As recentes descobertas do pré-sal levaram o País a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural.

Esse patrimônio exige defesa. O Brasil se considera e é visto internacionalmente como um país amante da paz, mas não pode prescindir da capacidade militar de dissuasão e do preparo para defesa contra ameaças externas. Não é possível afirmar que a cooperação sempre prevalecerá sobre o conflito no plano internacional (BRASIL, 2012(b), p.11).

O Brasil possui um extenso acervo de equipamentos e infraestrutura fabril militar, distribuído pelo país para o apoio operacional de suas plataformas de combate e de sistemas associados, inclusive aos serviços aeroespaciais que abrangem atividades oferecidas à aviação militar e civil, cuja a maior parte nos dias atuais carece de, no mínimo, a atualização de suas funcionalidades – modernização física, técnica e operacional. Razão pela qual o MD iniciou nos anos de 1990 programas de fortalecimentos para os comandos militares: aquisição de materiais de defesa, vetores operacionais para a Marinha, Exército e Aeronáutica e atração de conhecimentos tecnológicos para o complexo militar-industrial.

Planos estes que foram consolidados no Livro Branco de Defesa de 2012, já sob a gestão do Ministério da Defesa, no intuito de, sob a forma legal organizada, apontar as direções a serem seguidas pelas instituições públicas e privadas, pelos centros de ensino nacionais, empresas da base industrial e entidades de classe, todos estes elementos compondo o Sistema Nacional de Inovação (SNI), sob a observação e fiscalização da sociedade brasileira.

Também de forma distinta do ramo civil, o MD buscou concentrar as atividades aquisitivas de tecnologias em um setor comum aos comandos militares, mas de gestão paralela e particular a cada um destes[5], evitando o modelo '*Top-Down*' de gestão de processos das nações desenvolvidas e sem que haja influência de uma força sobre a outra em diversos assuntos peculiares, mesmo que estes tenham correlações, como por exemplo, os Acordos de Compensação (*Offset*).

[5] Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) e Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI) na FAB; Conselho de Compensação, na Marinha do Brasil; e, Comando Logístico (ComLog) e Instituto de Fomento e Inovação do Exército Brasileiro.

Compete no Nível Político à Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) assessorar à Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID6) quanto aos seguintes documentos constantes no Livro Branco de Defesa (BRASIL, 2012(b), p.62 e 63):

a) Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa, visando ao desenvolvimento tecnológico e à criação de novos produtos de defesa;

b) Política Nacional da Indústria de Defesa; e,

c) Política de Obtenção de Produtos de Defesa.

E à CMID cabe assessorar ao Ministro da Defesa em atos relacionados à indústria nacional de defesa e os projetos em andamentos pelos comandos militares, provenientes dos Planos de Articulção e Equipamentode Defesa (PAED) específicos a cada forçaarmada (BRASIL, 2012(b)).

4 A COMISSÃO COORDENADORA DO PROGRAMA AERONAVE DE COMBATE (COPAC): INSTRUMENTOS E ATIVIDADES

Na FAB, o Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI7) e a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC8) são os órgãos subordinados ao Departamento de Ciência e

---

[6] Criada por meio do Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013, a Comissão Mista da Indústria de Defesa – CMID tem por finalidade assessorar o ministro da Defesa em processos decisórios e em proposições de atos relacionados à indústria nacional de defesa.

É presidida pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e terá como Secretário-Executivo o Diretor do Departamento de Produtos de Defesa, bem como, membros indicados pelos órgãos que compõem a CMID: Secretário-Geral do Ministério da Defesa - SG; Chefe da Chefia de Logística - CHELOG; Secretário de Produtos de Defesa - SEPROD; Chefe do Estado-Maior da Armada; Chefe do Estado-Maior do Exército; Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica; representante do Ministério da Fazenda; representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; representante do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação; e representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Fonte: http://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/cmid/estatuto_cmid.pdf)

[7] Criado em 1967, é reconhecido pelo *International Accreditation Forum* (IAF) como órgão de certificação de sistemas de gestão da qualidade e de gestão da qualidade aeroespacial. (Fonte: http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/instituicoes-de-ensino-militar/instituicoes-de-ensino-e-pesquisa-vinculadas-a-forca-aerea-brasileira/instituto-de-fomento-e-coordenacao-industrial-ifi)

[8] Art. 129 do Regimento Interno do Comando da Aeronáutica (RICA) nº 20-36/2009.

Tecnologia Aeroespacial (DCTA), de São José dos Campos-SP, responsáveis por apoiar o desenvolvimento industrial aeroespacial e coordenar as aquisições de aeronaves e sistemas relacionados, respectivamente.

Sob a coordenação do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), ações desenvolvidas com base em contratos de aquisição de produtos ou desenvolvimento de projetos, em conjunto com ações de compensação comercial, industrial e tecnológica junto a fornecedores transnacionais em favor das empresas da Base Industrial de Defesa.

> A Força Aérea, desde a sua criação, teve o entendimento estratégico de que o estímulo continuado ao aprimoramento tecnológico e ao desenvolvimento da indústria aeroespacial, de forma integrada e compatível com a situação econômica do país, era um imperativo para a autonomia e a independência nacionais no setor aeroespacial (OLIVEIRA, 2012, p.39).

Uma vez efetivados os processos de contratação e iniciado o desenvolvimento dos projetos, sempre sob coordenação do gerente de projeto e acompanhamento pelo fiscal do contrato de aquisição, a COPAC adota uma estrutura matricial, formada pelas gerências das áreas de suporte, que passam à responsabilidade de diversos institutos setoriais9 do Poder Aeroespacial, a saber:

a) Logística (COMGAP);
b) Técnica (DCTA);
c) Offset (IFI);
d) Industrial (IFI);
e) Operacional (COMPREP);e,
f) Conceitual (EMAER).

O Fiscal de Contrato é o responsável pelo acompanhamento,controle e recebimento das diversas etapas adquiridas, alémdasprevisões de Offsets.

---

[9] EMAER: Estado-Maior da Aeronáutica; COMPREP: Comando de Preparo e Emprego; DCTA: Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial; COMGAP: Comando-Geral de Apoio.(Fonte: http://www.fab.mil.br/reestruturacao/)

Os Acordos de Compensações (Offset) configuram uma espécie de contratos administrativos que derivam dos contratos principais de aquisições de materiais ou serviços junto a empresas transnacionais em valores acima de cinco milhões de dólares americanos. São previsões obrigatórias legais que figuram como contrapartida comercial (BRASIL, 2012(a)), uma prática mundial regulada pela OrganizaçãoMundial do Comércio (OMC). Objetos de crítica e controle dos governos líderes comerciais e agências que regulam as práticas relacionadas ao Comércio, de uma maneira geral, os Offsets são tidos como 'toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens, serviços etecnologia, realizada de forma direta ou indireta10 (OLIVEIRA, 2012).

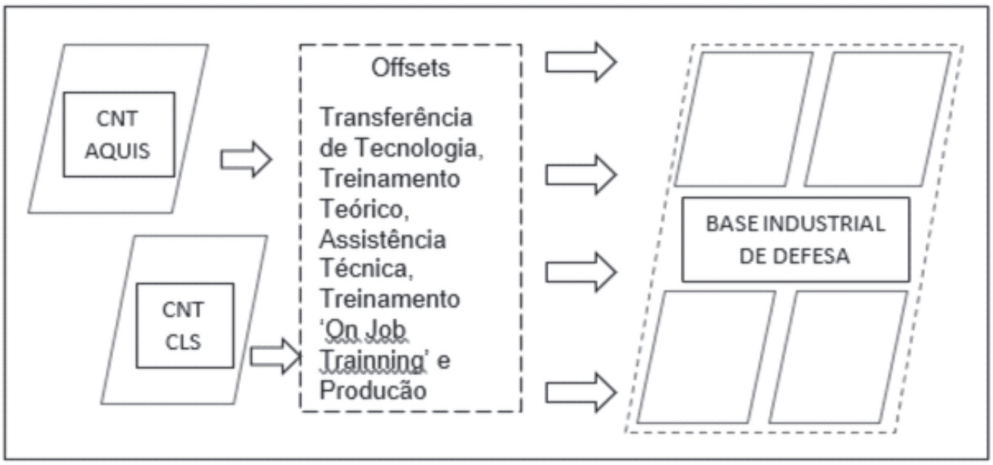
Para Crepaldi (2012, p.4), as compensações agregam razões adicionais para sua exigência:

> [...] para aliviar o ônus das aquisições do setor de defesa em sua economia, para aumentar ou preservar o emprego doméstico, para obter uma tecnologia ou uma inovação tecnológica desejada, para capacitar e treinar recursos humanos e/ou ainda promover alguns setores industriais específicos de interesse do país importador.

Estas atividades de apoio e coordenação que a COPAC realiza sobre os objetos contratuais, de aquisição e compensação estão na conformidade do início do ciclo de vida dos materiais ou das suas readequações tecnológicas para sistemas aeronáuticos modernos (BRASIL, 2007), cujas adições materiais ao acervo aeronáutico implicam em compensações comerciais a serem entregues ao Poder Aeroespacial, produtos e/ou processos transferidos à comunidade de empresas nacionais da BID, como indicado na Figura 1, no intuito de que estas absorvam e desenvolvam as futuras gerações de tecnologias aplicáveis aos vetores aeroespaciais e seus sistemas aeronáuticos, de uso duais ou não. Do satélite ao equipamento solo de controle, passando por sistemas de aviônicos de cabine e armamentos integrados. Sempre tendo o IFI como certificador das aquisições materiais ou técnicas, de produtos e processos.

[10] "OFFSET" DIRETO - acordos de compensação que envolvem bens e serviços diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação; "OFFSET" INDIRETO - que envolvem bens e serviços não relacionados com o objeto dos contratos de importação (OLIVEIRA, 2012).

Figura 1: Processo de transferência de tecnologias para a BID



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de entrevistas a especialistas da COPAC.

Elas têm base normativa, objetivo e alvo:

> (...) procura da autonomia nacional crescente, mediante a contínua nacionalização de seus meios, nela incluída a pesquisa e desenvolvimento, o fortalecimento da indústria nacional e o desenvolvimento da Aviação Civil, fonte e sede da sua reserva mobilizável (BRASIL, 2005, p.9).

E atuação sobre uma variada gama de projetos aeronáuticos que projetam obrigações em carteira de *Offsets*, prevendo a internação tecnológica de produtos ou serviços para diversas empresas estratégicas da base de defesa, na ordem de US$ 10 bilhões de dólares americanos, investimentos realizáveis até 2025, considerando um horizonte temporal iniciado em 2010, com geração de aproximadamente 2.300 empregos diretos especializados no setor aeroespacial e um total de 14.650 empregos, incluindo outros setores da economia (BRASIL, 2015).

A supervisão da COPAC, com o apoio técnico do IFI sobre o objeto dos *offsets,* engloba uma série de observações a serem feitas no ambiente de acompanhamento das entregas ao longo dos anos de vigência (BRASIL, 2014a):

a) Atendimento aos requisitos iniciais em proposta do COMAER;
b) Áreas de Interesse descritas no Request For Proposal;
c) Compatibilidade com a Política de Compensação;
d) Valor Agregado (subjetivo e objetivo);
e) A compatibilidde do beneficiário na proposta e os benefícios;
f) Singularidade Tecnológica.

Os resultados obtidos em indicadores servem como alerta aos elos horizontais e verticais da cadeia de fornecimentos/recebimentos dos materiais e serviços, bem como, das compensações, em caso de

de Defesa, quanto:

a) À sustentabilidade do Projeto;
b) Aos impactos econômicos e tecnológicos;
c) O possível uso dual e derivativos (*Spin-Offs*); e
d) A consistência e viabilidade do Projeto.

O que poderia inviabilizar o sucesso dessas transferências, a

produtos e processos que se originariam destas parcerias contratuais.

Afinal, o uso do poder de compra do Estado por meio de planejamento que preveja a aglutinação de produtos e sistemas a serem adquiridos, em uma quantidade que viabilize todas as transferências desejadas, só será efetivo se todas as entregas dos meios de produção ocorrerem ao tempo e na intensidade tecnológica delineada pelo EMAER.

Estratégias em plano nacional (END, 2008) neste viés que garantem a viabilidade técnica e financeira dos investimentos das empresas nacionais e transnacionais detentoras das tecnologias desejadas pela Força Aérea e necessárias ao cumprimento de suas missões constitucionais.

Compromissos assumidos na área aeroespacial que exigem da COPAC o acompanhamento, o controle, a avaliação e a assessoria ao CMID para que esta comissão possa orientar a definição dos valores efetivamente a agregarem valor pelos acordos de compensações futuros, conforme os requisitos definidos para cada projeto em desenvolvimento, as necessidades de conhecimento tecnológico.

Na visão de Brustolin, Oliveira e Senna (2016), a dinâmica desse mapeamento do conjunto entendido como necessário para a manutenção dos vetores em aquisição, a operação continuada dos sistemas e, por associação ao conjunto, acompanhará a disposição das empresas nacionais agregadas estrategicamente ao projeto aeronáutico em receber as transferências de tecnologia, alavancar seus negócios e reduzir o *gap* tecnológico.

Na janela de tempo esperada para as transferências de tecnologias e no tempo da maturidade técnica das empresas, de 2010 a 2025, os efeitos destes aportes deverão ser sentidos no SNI brasileiro, evidenciados a partir do crescimento físico das empresas, de incremento de instalações modernas e laboratórios para pesquisa e desenvolvimento, do crescimento do seu capital financeiro investido e, principalmente, da multiplicação de produtos na carteira de oferta aos mercados internos e externos de cada uma das empresas da Base Industrial de Defesa.

5 A EXPERTISE QUE CONSOLIDA O *OFFSET* COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Uma variada gama de profissionais especialistas é requerida para executar todas essas complexas tarefas de planejamento, atração e oferta das necessidades, coordenando as obtenções técnicas, regulando os graus de transferências, fiscalizando e inferindo as interações entre os elementos envolvidos nas atividades de recebimento dos materiais adquiridos ou tecnologias transferidas.

Técnicos e gestores preparados nas instituições de ensino e especializados nas áreas de contratos e negociação, bem como, na rotina diária das confecções contratuais de aquisição ou compensação, com as devidas provas por acompanhamento destes instrumentos – erros e acertos – capazes de os prepararem para a

fiscalização da execução do que foi delineado, de forma completa e operacional, de todos os requisitos técnicos logísticos, desde a concepção e produção, passando pela implantação do projeto, utilização e revitalização, chegando finalmente à desativação, onde se encerra o ciclo de vida dos materiais aeronáuticos.

Oliveira (2012) estimou que os setores de execução e fiscalização dos Acordos de Compensação concentraram mais de setenta e sete militares e funcionários civis nos últimos dez anos, dedicados prioritariamente às atividades fins em caráter permanente, considerando os recursos humanos do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), da Coordenação do Projeto da Aeronave de Combate (COPAC), seus Grupos de Assessoramento à Coordenação (GAC) e o IFI.

A concentração desta espécie de gestores, em especial na COPAC, se reveste de importância pelo necessário acompanhamento especializado descrito dos fornecimentos contratuais durante suas vigências, sejam eles de materiais, serviços ou de tecnologias transferíveis à Base Industrial de Defesa Aeroespacial, avaliando os principais aspectos fiscais relacionados aos contratos comuns e aos *Offsets* – Transferência de Tecnologia, Treinamento Teórico, Assistência Técnica, Treinamento '*On Job Trainning*' e Produção – sinalizando perdas no processo de transferências de tecnologias, garantindo os fornecimentos previstos, sob a ameaça de penalização dos fornecedores, e a correção de rumos nos recebimentos.

O setor tem-se constituído um repositório de conhecimentos que reverberam em todos os elos do SNI, com casos nacionais e internacionais em debates em simpósios e intercâmbios (BRASIL, 2004) que passaram a constituir um núcleo duro para consulta do assunto *Offset* no Brasil, a partir das reflexões colhidas de expertos das Forças Armadas (Departamento de Pesquisas e Desenvolvimento do COMAER, Estado-Maior da Armada e Diretoria de Material de Aviação do Exército); de renomadas universidades brasileiras como a Universidade de Brasília (UNB) e Universidade de São Paulo (USP); de empresas brasileiras, como a EMBRAER; e do exterior, como a Universidade de Columbia - EUA e Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa - Portugal; bem como da comunidade empresarial e industrial internacional, como o *think thank* europeu Inteli, da empresa sul-africana Denel e da entidade privada de defesa britânica *Defence Manufacturers Association* (DMA).

O que, internamente, eleva o capital intelectual e permite a ascensão de gestores na cadeia de gestão naturalmente aptos a, uma vez no EMAER ou MD (SEPROD ou CMID), emitirem pareceres perfeitamente consubstanciados e decidirem a respeito da oportunidade das aquisições ou transferências de tecnologia nas áreas Técnico-Operacional, Logística, Industrial, Comercial, Risco e Compensação, com propriedades em suas convicções e a materialização de planos sólidos nas obtenções futuras.

Decisões do Estado de forma direta com fulcro nas necessidades materiais tecnológicas que as forças armadas precisam para cumprirem suas destinações constitucionais, utilizando-se da força de demanda do seu poder de compra em grau inerente e suficiente para garantir o crescimento permanente de sua base industrial, preferencialmente de modo dual, e retroalimentando um Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação independente e necessário às pesquisas de base e desenvolvimento de produtos e serviços voltados para a sociedade.

CONCLUSÃO

O exercício efetivo do Poder Aeroespacial Brasileiro possui relação direta com a tecnologia embarcada nas aeronaves, mísseis e equipamentos de solo com que o Comando da Aeronáutica cumpre sua missão constitucional.

Inovações técnicas que se constituíram em desafios a serem ultrapassados a partir do entendimento político, do desenvolvimento de estratégias industriais pelas instituições públicas e privadas e da ativa participação dos ministérios brasileiros relacionados à aquisição e absorção dos processos tecnológicos.

Os ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações e o da Defesa têm sido os líderes na promoção do desenvolvimento científico, incentivo das pesquisas e da capacitação tecnológica. Suas estratégias nacionais para o setor têm sido um diferencial na indicação das metas a serem alcançadas, a partir de diretrizes objetivas e efetivas.

Elas possuem diferentes abordagens aqui apontadas nos prazos de formação da base industrial de defesa e nas obtenções, bem como, na concentração das atividades aquisitivas de tecnologias em um setor comum que coordene as necessidades.

Neste mesmo viés, o Comando da Aeronáutica desenvolveu grande experiência em Acordos de Compensação (*Offset*), uma vez

que, ao iniciar a gestão do ciclo de vida de um projeto aeronáutico, o faz envolvendo seus órgãos setoriais especializados em cada área do avião ou equipamento em aquisição, desenvolvimento ou modernização: Conceitual, Técnica, Logística, Operacional, Industrial e Offset.

Aquisições de inovações tecnológicas que agregam, por previsão legal, a obrigação de realização de compensações comerciais, industriais e tecnológicas para a Base Industrial de Defesa.

No COMAER, a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) é o órgão subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) designado para gerenciar a execução contratual decorrente da aquisição e o desenvolvimento de sistemas de defesa.

Atividades de coordenação e acompanhamento das etapas previstas em contratos administrativos, que ratificam as ações executadas pelos órgãos setoriais especializados e materializam definitivamente as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa para o Poder Aeroespacial.

Atividades capazes de indicar a cadência de obtenções e transferências efetivas de tecnologias para a BID, garantindo as condições para que as empresas nacionais possam ter a possibilidade de se elevarem a um novo patamar técnico, crescendo em condições de fatores, recursos humanos especializados, infraestrutura e estratégias de mercado; transformando-se economicamente pela possibilidade da conquista dos mercados internos e externos.

Somente estas mudanças na estrutura empresarial-industrial aeroespacial já seriam suficientes para enaltecer a importância deste setor estratégico do DCTA para o país, mas, a concentração de expertos nesta unidade militar, nos assuntos relativos aos contratos de aquisição e de acordos de compensação (Offsets) e a atuação destes especialistas na multiplicação do conhecimento do tema pela comunidade científica garante ainda mais destaque e importância à COPAC.

Desta forma, esta pesquisa permitiu observar os diferenciais da COPAC para a garantia das tecnologias essenciais e a necessária atualização das plataformas de serviços, o desafio a ser vencido neste novo milênio, com que a Força Aérea Brasileira aspira cumprir suas missões voltadas para as atividades de monitoramento controle,mobilidade e presença que visam a proteger o país.

Por fim, destaca-se a necessidade de novas pesquisas sobre o tema nos institutos militares com funções análogas à COPAC, nos Poderes e Terrestre.

REFERÊNCIAS:

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

BRASIL. **Decreto n° 6.703, de 18 de dezembro de 2008**, aprova a Estratégia Nacional de Defesa (END). Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7970.htm>. Acesso em 31 Mar. 2017.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 7.546, 2 de agosto de 2011.** Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Brasília, DF, 2011(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm>. Acesso em 18 Set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 dezembro de 2010.** Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF, 2010(a).

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em 14 Out. 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação**. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação | 2016-2019.** Brasília, 2016(a). Disponível em: <http://nit.uesc.br/portal/2016/05/24/estrategia-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-2016-2019/>. Acesso em 18 Jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos**. Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2010(b). Disponível em: <http://www.cgee.org. br/atividades/redirect.php?idProduto=6820>. Acesso em 18 Jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 764 /MD, 2002.** Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/port_norm_n0_764_md_2002_pltc_dtz_comps_cmc_indu_tecnl_md.pdf>. Acesso em 3 Out. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional.** Brasília, DF. 2012(b). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em 3 Out. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 3214/MD, 2013.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Comissão Mista da Indústria de defesa, criada pelo Decreto N 7970 de 28 de março de 2013. Brasília, DF, 2013(b). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/cmid/estatuto_cmid_portaria_3214.pdf. Acesso em 3 Out. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Monitoramento de Acordos de Compensação.** Apresentação de Power Point da Secretaria de Produtos de Defesa – SEPROD, Avaliação de Resultados em Transferência de Tecnologia, 21 de novembro de 2016. Brasília, DF, 2016(b). Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/23/Monitoramento-de-Acordos-de-Compensacao.pdf>. Acesso em 26 Out. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 360-1 - Diretriz do Comando da Aeronáutica. Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica**. Brasília, DF. 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 400-6 - Diretriz do Comando da Aeronáutica Ciclo de vida de sistemas e materiais da Aeronáutica**. Brasília, DF. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Portaria COMAER nº 1049, DE 11 de novembro de 2009.** Aprovar a reedição do RICA 20-36 "Regimento Interno do Comando da Aeronáutica". Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 1666, 2013.** Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2013(c) Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24850426_PORTARIA_N_1666_DE_16_DE_SETEMBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em 3 Out. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **II SEMINÁRIO DE OFFSET – Offset atualização e perspectivas política de offset** / Brig Ar José Augusto Crepaldi Affonso (org). Apresentação de Power Point do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial, 11 e 12 dez. 2014(a). Disponível em: <http://www.workshop3.ifi.cta.br/apresentacoes/4.EMAER_CelModesti.pdf>. Acesso em 26 Jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **WORKSHOP DE OFFSET – PERSPECTIVAS E ATUALIZAÇÃO: A Visão Estratégica do Comando da Aeronáutica para o Offset** / José Ancelmo Modesti (org). Apresentação de Power Point do EMAER – Estado-Maior da Aeronáutica, 11 dezembro de 2014(b). Disponível em: <http://www.workshop3.ifi.cta.br/apresentacoes/4.EMAER_CelModesti.pdf>. Acesso em 26 Jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Processos e projetos de incentivo à tecnologia na Indústria da Defesa** / Paulo Roberto de Barros Chã (org). Apresentação de Power Point COPAC - Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate, maio de 2015. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/apresentacao_brigadeiro-do-ar_paulo_roberto_de_barros_cha.pdf >. Acesso em 26 Out. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 201-EME, 2011.** Aprova as Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro. Brasília, DF, 2011(b). Disponível em: <http://www.11icfex.eb.mil.br/images/orientar_e_controlar/produtos_de_defesa/Port_201.pdf>. Acesso em 3 Out. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama da Prática de Offset no Brasil: Uma Visão da Negociação Internacional de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica.** Organizado por Zuhair Warwar: Diversos autores. Brasília-DF: Livraria Suspensa, 2004.

BUSTOLIN, V.M.; OLIVEIRA, C.A.; SENNA, C. J. A. **Análise das práticas de Offset nos contratos de Defesa no Brasil.** Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro v.22, n.1. p.169-196, Janeiro/Abril 2016. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/brustolin/files/brustolin_oliveira_sennaanalysis_of_offset_practices_in_defense_contracts_in_brazil._revista_egn-2016-v.22_n.1.pdf>. Acesso em 28 Out. 2017.

CREPALDI, J. A. A política de offset da aeronáutica no âmbito da estratégia nacional de defesa. Concurso de Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional, 2012. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/photo/HO/senado/jose_augusto_crepaldi.pdf>. Acesso em 10 Abr. 2017.

CHRISTENSEN Clayton M.; RAYNOR, Michael E. O Crescimento pela Inovação. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

GORENDER, J. Estratégias dos Estados Nacionais diante do processo de globalização. In: Palestra no Instituto de Estudos Avançados (IEA) – SP, 27 de março de 1995. Universidade de São Paulo (USP).

MODESTI, J. A. Offset: teoria e prática. In: WARWAR, Z. (Ed.). Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica. Brasília, DF: Projeto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

OLIVEIRA, S. S. Análise crítica da transferência de tecnologia oriunda da compensação financeira ("off-set") dos grandes contratos internacionais de aquisição de aeronaves do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira, após 1990. 105 f. Dissertação (Especialista em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2012.

PORTER, M. E. A vantagem competitiva das nações; tradução de Waltensir Dutra. 16ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.
THORSTENSEN, V.; NAKANO, I. O Brasil frente a um mundo dividido em blocos. São Paulo, Nobel, 1994.

TIGRE, P. B. Gestão da inovação: A economia da tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VELLOSO, J. P. R.; FRITSCH, W. A nova inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA MARÍTIMAS NO ATLÂNTICO SUL: REVISITANDO CONCEITOS

Etiene Villela Marroni[1]
Alexandre Rocha Violante[2]
Ricardo Pereira Cabral[3]

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar uma abordagem teórica que possibilite, com enfoque nos conceitos de segurança das relações internacionais e da geopolítica, o entendimento da importância estratégica, da defesa e da segurança, e da economia no espaço Sul Atlântico, a partir dos anos de 1990. Como metodologia de pesquisa, procedeu-se uma revisão de literatura de autores geopolíticos clássicos nacionais e contemporâneos, bem como de conceitos de Complexos Regionais de Segurança e Comunidades de Segurança de Buzan e Waever, bem como de Karl Deustch, respectivamente. Por fim, concluiu-se que tanto a Geopolítica quanto as Relações Internacionais possuem seus pontos de contato e são relevantes para estabelecer um pensamento estratégico nacional ante as atuais ameaças às áreas estratégicas para o planejamento integrado e o Poder Marítino no Brasil.

Palavras-chave: Atlântico Sul; Geopolítica; Relações Internacionais.

---

[1] Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPol), Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

[2] Doutorando em Estudos Estratégicos pelo INEST-UFF, Mestre em Estudos Estratégicos pelo INEST-UFF, Mestre em Ciências Navais pela EGN. Professor Associado da Escola de Guerra Naval (EGN) e Professor Colaborador do INEST-UFF.

[3] Doutor em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Colaborador da Escola de Guerra Naval (EGN).

Abstract: *The objective of this article is to present a theoretical approach that, with focus on the concepts of international relations security and geopolitics, allows the understanding of strategic importance, defense and security, and economy in the South Atlantic space, from the 1990. As a research methodology, a literature review of classic national and contemporary geopolitical authors, as well as concepts of regional security complexes and security communities of Buzan and Waever, as well as of Karl Deustch, respectively, was carried out. Finally, it was concluded that both geopolitics and international relations have their points of contact and are relevant to establishing a national strategic thinking in the face of the current threats to the maritime strategic areas for maritime integrated planning and Maritime Power in Brazil.*

Keywords: *South Atlantic; Geopolitics; International Relations.*

Introdução

A região do Atlântico Sul, quando comparada ao oceano Atlântico Norte ou ao Pacífico, é considerada, pela maioria dos estudiosos, uma região secundária quanto ao fluxo do comércio marítimo e aos assuntos de segurança e defesa. Todavia, tal fato tem mudado pela necessidade, cada vez mais premente, das grandes potências mundiais, que buscam por novos espaços e poder no que tange a recursos naturais renováveis ou não. Mesmo com esta "nova procura", de maneira geral, os países lindeiros dessas massas continentais têm, ainda, pouca influência nos assuntos estratégicos do Mundo.

No passado, a importância foi ainda maior, devido à falta de estradas e outros meios de transporte, quando, então, se dependia da navegação de cabotagem para ligar as várias partes do país. Do século XVI ao XIX, o Atlântico Sul, como um todo, manteve um intenso ritmo de comércio, sendo importante rota de acesso à Ásia. A partir da abertura do Canal de Suez (1869) e do Canal do Panamá (1914), a região teve o trânsito de navios reduzido (mais ainda com o fim do tráfico de escravos), limitando o comércio local e em direção ao norte, para onde eram escoadas as matérias-primas e recebidos os produtos industrializados.

Embora a geopolítica ainda seja importante nos discursos políticos e na política externa da América Latina (e também na África), existem poucas análises do pensamento geopolítico atual. Há uma ênfase exagerada nas delimitações de fronteira na análise de antigas pesquisas geopolíticas, que pode ter influenciado a falta de interesse em questões geoeconômicas. Embora as questões econômicas estivessem presentes nos estudos existentes sobre a velha geopolítica, elas estavam alinhadas em estudos de disputas sobre fronteiras territoriais e marítimas, sem se distinguirem do estudo de questões de soberania (NOLTE e WEHNER, 2015).

Gray e Sloan (2005, p.3), em *Geopolitics, Geography and Strategy*, afirmam que os objetivos políticos resultam das escolhas dos decisores governamentais que, entre outros aspectos, apresentam condicionantes geográficas. Estas, por sua vez, sofrem interferência das possibilidades oferecidas pela tecnologia, economia e outros campos da segurança e defesa, em uma relação profundamente dinâmica. Neste contexto, teorias internacionalistas conectam-se à geopolítica nas análises da defesa e segurança, dentro da estratégia dos Estados, na manutenção de suas soberanias e uso dos recursos vivos e não vivos, no âmbito de suas jurisdições.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo apresentar uma abordagem teórica mais ampla, com enfoque nos conceitos de segurança das relações internacionais e da geopolítica, para o entendimento da importância estratégica, da defesa e da segurança, e da economia no espaço Sul Atlântico, a partir dos anos de 1990.

Em uma visão panorâmica, pode-se apresentar, inicialmente o objeto como sendo decorrente do aumento do fluxo comercial, em direção à Europa, América do Norte, Índia e China, seja pela descoberta de grandes reservas de petróleo nas plataformas continentais da África e da América do Sul ou das possibilidades de crescimento dos mercados internos e de investimentos devido à limitada infraestrutura regional.

As maiores ameaças ao tráfego marítimo em tempos de paz na perspectiva dos conceitos de segurança, relacionam-se ao contrabando, narcotráfico, imigração e tráfico ilegal de pessoas, crimes ambientais, pesca ilegal, terrorismo, pirataria entre outras,[4] ou seja,

[4] Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo recebe a Visita Operativa do Coordenador da Área Marítima do Atlântico Sul. Disponível em: <https://www1.mar.mil.br/comcontram/?q=content/21-e-23032017-comando-do-controle-naval-do-tr%C3%A1fego-mar%C3%ADtimo-recebe-visita-operativa-do>. Acesso em: 10 mai. 2017.

o retorno das chamadas "novas ameaças", que poderiam ser denominadas, de melhor forma, como "ameaças neo-tradicionais", de vez que, um tanto quanto esquecidas nos séculos passados, vêm se solidificando na região.

Assim, verifica-se a importância das Linhas de Comunicação Marítimas que passam pelo Atlântico Sul (Quadro 1), pois elas possibilitam a ligação do Brasil com o Atlântico Norte, costa leste dos Estados Unidos da América (EUA), Europa Ocidental, costa Africana e com os oceanos Índico e Pacífico. Tais linhas são compartilhadas por Estados sul-americanos e africanos.

Quadro 1: Principais Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) brasileiras que cortam o Atlântico Sul

Região	Navios-média por dia (NM/d)
Europa e o Norte da África	215 NM/d
América do Norte, Caribe e América do Sul setentrional	68 NM/d
Costa do Brasil	359 NM/d
Golfo da Guiné (Centro da África)	40 NM/d
Cone Sul e o Oceano Pacífico	77 NM/d
Sul da África, Oriente Médio e Ásia, por intermédio do Cabo da Boa Esperança (Rota do Cabo)	65 NM/d

Fonte: Adaptado de Guerra, 2016

A região do Golfo da Guiné é onde se exige maiores cuidados, pois foram registrados ataques terroristas e ação de piratas em uma área rica em petróleo e gás, que possui grandes reservas e imensas potencialidades na exploração dos seus recursos naturais[5]. Como, de modo geral, a maioria dos Estados africanos não possuem os recursos militares necessários para manter a segurança e a boa ordem no mar, e os sul-americanos têm meios navais limitados, ocorre uma presença marcante de Forças Navais de potências extra-regionais.

[5] BP *Statistical Review of World Energy*, June 2016. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2018.

No que tange às potências centrais, ressalta-se a presença do Reino Unido no arquipélago das Malvinas, nas ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha. Os EUA, mais presentes na cooperação internacional em assuntos de Defesa nos Açores, em Cabo Verde e nas Canárias, no limite da confluência de Linhas de Comunicações Marítimas do Atlântico Norte com o Atlântico Sul, além de possuírem bases em El Salvador e em Cuba (Guantánamo) no Caribe.

Em 2008, os estadunidenses instalaram radares em São Tomé e Príncipe, na entrada do Golfo da Guiné, em um projeto denominado *Marine Domain Awareness*, a fim de prover vigilância às águas de soberania desse Estado, mas que também possibilitou controlar todo tráfego marítimo no Golfo da Guiné. Em 2016, os EUA conseguiram acesso a uma base naval argentina, em Ushuaia, próxima à Antártica, bem como a permissão para instalar uma nova central de comunicações em São Tomé e Príncipe. Voltados para o Atlântico Sul, os estadunidenses possuem o *US Southern Command* (SOUTHCOM, em Miami) e o Comando da 4ª Esquadra (Mayport), ambos na Flórida. O USAFRICOM, com sede em Stuttgart (Alemanha), dispõe de tropas ("estacionadas" e/ou atuando) com acesso a bases em diversos Estados africanos (VIOLANTE, 2017).

Já a China, que caminha a passos largos para ser uma potência global, não apenas pelo viés econômico, mas também militarmente, está presente em Walvis Bay (Namíbia), em Lagos (Nigéria) e em Luanda (Angola), como alguns exemplos de franqueamento de instalações portuárias para seus navios,[6] cujo objetivo maior tem sido expandir a estratégia do incremento da cooperação em Defesa para Estados da costa ocidental africana, seja por meio de doações ou financiamento de vendas de embarcações, seja por investimentos em infraestrutura portuária, como futuras bases logísticas revestidas como entrepostos comerciais a seus navios mercantes e/ou de guerra. Nesta região, o aumento da cooperação na área de defesa tem sido exponencial na última década, chegando até o extremo norte do Atlântico Sul, que é Cabo Verde.

---

[6] GALANTE, Alexandre. A China planeja construir 18 bases navais no exterior, inclusive na Namíbia. Poder naval. 23/11/2014. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2014/11/23/china-planeja-construir-18-bases-navais-no-exterior-inclusive-na-namibia/GALANTE>. Acesso em: 20 dez. 2017.

A França possui bases em Caiena (Guiana Francesa), em Dakar (Senegal) e Port Bouët (Costa do Marfim); a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Estados da União Europeia (UE) têm grande presença militar no continente africano em missões da ONU e no combate a grupos terroristas em Estados como a Líbia, Sudão, Mali, Chade e Congo; a Rússia utiliza bases de Augustin Armário e Puerto Cabello (Venezuela), em Cuba e em Angola.

Penha (2011) sustenta que tamanha presença externa é decorrente de um relativo "vazio estratégico, decorrente da dispersão de interesses" e da baixa capacidade de projeção de poder dos principais atores regionais, o que abre espaço de atuação, influência e interferência de potências extrarregionais. Os Estados supracitados buscam instalar suas empresas e programas de cooperação econômica na região, a fim de disputar mercados e recursos. Este ambiente de acirrada competição estratégica pode levar a uma questão de defesa como veremos mais a frente. Neste contexto, o Brasil seria uma potência regional com influência limitada, mesmo no seu entorno, devido, em parte, a insuficiência de meios navais.

Um ponto importante a se ressaltar é que países da bacia do Atlântico Sul abriram mão da possibilidade de desenvolverem armas nucleares a partir de uma série de acordos internacionais, como o Tratado do Tlatelolco (1967), Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (1968), Tratado de Pelindaba (1996) e a criação da Zona Livre de Armas Nucleares da África, ratificada por todos os Estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Além disso, tem-se o Tratado Antártico (1959), que declarou o Continente livre de armas nucleares. Com relação a este aspecto, pode-se afirmar que o Atlântico Sul é a maior área do planeta a ostentar o *status* de uma região livre de armas nucleares, e tal fato reduziu suas possibilidades de dissuasão de possíveis agressores.

O Brasil também aderiu a tratados, que limitaram sua soberania em decisões polêmicas da política externa, afetando, também, sua política de defesa, a partir do governo Cardoso (1995-2002), sendo que em 1995, o Brasil assinou o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis[7] (MCTR) e, em março de 1996, o Brasil aderiu aos pactos de

[7] O MCTR é um tratado, liderado pelos EUA, entre países que se comprometem a não produzir nem exportar mísseis capazes de portar armas de distribuição em massa (VIOLANTE, 2017).

erradicação de armas químicas e biológicas de destruição massiva. Já em julho de 1998, o Congresso Nacional ratificou as adesões brasileiras ao Tratado sobre a Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT) e ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) (VIOLANTE, 2017).

1 Segurança Internacional na estratégia marítima

Após essa breve panorâmica sobre a situação geopolítica e estratégica da região sul-atlântica e com a finalidade de formar um quadro mais preciso sobre as questões de segurança, passam a ser apresentadas análises dinâmicas nas áreas da América do Sul e da África. Para tal, algumas teorias das relações internacionais fazem-se imprescindíveis

A Teoria das Comunidades de Segurança, formulada, inicialmente, por Karl Deutsch (1978), com contribuições de Emmanuel Adler e Michael Barnett (1998), busca explicar a baixa ocorrência de conflitos armados na América do Sul e o alto grau de cooperação entre os Estados lindeiros ao Atlântico Sul, apesar de dinâmicas internas conflitivas, como ocorre na África subsaariana – em especial, nos Estados situados às margens do Golfo da Guiné. De igual importância é o estudo de marcos teóricos sobre a Teoria dos Complexos Regionais, formulados por Barry Buzan (1983, 1998, 2003 e 2012) e Ole Wæver (1998, 2003), para a compreensão das dinâmicas de segurança nos limites do espaço marítimo brasileiro.[8]

De acordo com Deutsch (1978), a criação de comunidades baseadas na compatibilidade de valores fundamentais entre Estados, busca a construção de uma identidade regional, voltada para a cooperação em ações de desenvolvimento social, econômico ou outras áreas, em que se ressaltam processos variados de integração.

[8] Para a Política Nacional de Defesa "A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica. Ao Norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região" (BRASIL, 2012, p.21).

Adler e Barnett (1998), ao abordarem a questão das Comunidades de Segurança, as definiram como um grupo de Estados fronteiriços ou próximos, que não têm a perspectiva de agressão por parte de seus vizinhos para a solução de conflitos, devido ao alto nível de interação entre eles em relação aos assuntos da área de segurança. Tal ambiente de confiança é fruto da baixa, ou mesmo inexistência de percepção de ameaças entre eles, da previsibilidade, da transparência, dos interesses comuns, além da existência de organizações para a superação de possíveis controvérsias e/ou divergências – o que torna a guerra entre seus integrantes improvável.

Com relação aos sistemas de segurança regional, Kolodziej (1995) atenta para a diversidade existente entre eles e afirma que os fatores históricos, geográficos e ambientais os influenciam. Além destes, acrescenta outros elementos, tais como a divergência das necessidades de segurança, a heterogeneidade dos atores envolvidos (com capacidades militares variáveis) e a natureza particular nos "eixos de conflitos". Todos estes fatores, em conjunto, definem a estrutura de um determinado complexo de segurança.

Para Buzan (1983), segurança não está centrada, apenas, nos aspectos militares ou nos conceitos realistas tradicionais de poder, balança de poder e limitados aos Estados, mas recaía sobre todas as coletividades humanas, afetando, principalmente, cinco setores: o militar, o político, o econômico, o social e o ambiental. Daí a defesa de abordagem holística dos problemas da segurança nacional, uma das principais características da Escola de Copenhague.

Buzan, Waever e Wilde (1998), apresentam uma nova abordagem para análise dos Estudos sobre a Segurança Internacional, o processo de securitização[9] e a setorização dos assuntos de segurança. Os autores afirmam que a ameaça pode ser percebida de maneiras diferentes por diferentes setores. Tradicionalmente, quando se pensa em segurança e defesa, logo as caracterizam como sendo de natureza exclusivamente militar. Entretanto, existem outros setores que integram o amplo espectro de segurança. As preocupações do

[9] "O movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e molda a questão como um tipo especial de política ou como acima da política. Securitização pode assim ser visto como uma versão mais extrema da politização" (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998, p.23-24 – tradução nossa).

setor de segurança militar estão na interação das capacidades ofensivas e defensivas, e nas percepções relativas aos níveis de ameaças proporcionadas por outros Estados ou organismos não-estatais. Portanto, os autores conceituam segurança política, como aquela referente à estabilidade organizacional do Estado, do sistema de governo e das ideologias que lhes dão suporte e legitimidade. Segurança econômica estaria representada nas preocupações voltadas ao financiamento das atividades produtivas, na estabilidade dos mercados e nos recursos necessários para sustentar, em níveis aceitáveis, o bem-estar da população e o poder de Estado. Segurança social diz respeito à sustentabilidade, dentro de condições toleráveis de evolução, dos padrões tradicionais de cultura, língua, religião, costumes e identidade nacional. E, finalizando, a segurança ambiental que é concernente à manutenção do local e da biosfera planetária, como o sistema de apoio para o desenvolvimento das atividades essenciais e da sobrevivência do ser humano.

Dentro dessa perspectiva, a complexidade do ambiente de segurança no Pós-Guerra Fria, bem como a inclusão de temas não tradicionais, coloca sobre os Estados a necessidade de analisar e mensurar o grau de perigo representado por determinado aspecto, a fim de que se possa evitar securitizar temas, sem que se securitize toda a agenda. O sucesso no processo de securitização de um determinado assunto não depende da vontade política do ator proponente, mas de que o tema também seja reconhecido como ameaça pelos outros atores que compõem o sistema.

Para Nolte e Wehner (2015) citando Kacowicz (2000), os regimes autoritários das décadas de 1960 e 1970 tenderam a enfatizar as narrativas nacionalistas em face de questões territoriais. O pensamento geopolítico dos governos militares, principalmente na América Latina, estava intimamente ligado às doutrinas de segurança nacional.

Buzan e Waever (2003), afirmaram que os Complexos Regionais de Segurança se encontram relacionados com a interdependência de segurança dos Estados, numa área contígua e determinada. Neste sentido, pode-se definir Complexo Regional de Segurança (CRS) como um conjunto de Estados, permanentemente afetados por uma ou

mais externalidades de segurança, que emanam de uma área geográfica distinta. Nestes complexos, os seus membros são tão interrelacionados em termos de sua segurança, que as ações de qualquer membro e as dinâmicas internas de segurança, dentro de qualquer membro, têm grande impacto sobre os outros, o que é conhecido como efeito de transbordamento (*spillover efect*).

Em uma comparação simplificada dos conceitos de Comunidade de Segurança e CRS, pode-se afirmar que a Comunidade de Segurança, proposta por Deutsch (1978), envolve um sentido mais amplo de conjugação entre a cooperação e a dissuasão, cujo conceito foi atualizado pela Escola de Copenhague de Buzan, Waever e Wilde (1998) num sentido mais estrito.

2 Segurança Internacional e Estratégia Marítima Integrada na Geopolítica Oceânica

Nessa seção, o artigo apresenta análises específicas a áreas e espaços políticos e geográficos dos países lindeiros ao Atlântico Sul.

2.1 África Sul-Atlântica

A África, em especial a porção banhada pelo Atlântico, ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar uma Comunidade de Segurança. As ações de integração econômica, a implementação de medidas de confiança e a troca de informações nas áreas de defesa e segurança, estão apenas no começo. É interessante observar a persistência da UA (União Africana) e das entidades sub-regionais na busca de seus objetivos, em que pesem a falta de recursos de toda ordem e os interesses divergentes de grandes Estados africanos (Nigéria, Angola e África do Sul), interessados em impor zonas de influência e buscar equilíbrio de poderes, uma vez que, na atual conjuntura, não conseguem impor sua hegemonia. Na realidade, não apenas a UA é responsável por intervenções e discussões dos assuntos e defesa na África e, mais especificamente na África ocidental. Destaca-se outra Organização Internacional (OI) relevante, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), que, nos últimos anos, tem se voltado a prover uma estratégia marítima própria e integrada a seus Estados membros, principalmente no que tange aos ilícitos transnacionais e a possíveis contenciosos sobre recursos naturais, como o petróleo. Há também várias discussões junto a outras OI, como a Comunidade Econômica dos Estados da

África Central (CEEAC) e a Comissão do Golfo da Guiné, visando uma concertação mais positiva no continente africano. Todavia, ainda falta mais consenso, comprometimento e confiança política para avançar nesse tema (ICG, 2012; ZUCATTO e BAPTISTA, 2014).

Buzan e Waever (2003) estudaram as possibilidades de criação de complexos de segurança na África Ocidental e, mais precisamente, na região Sul-Africana. Os autores salientaram a fragilidade institucional e o baixo nível de coesão sócio-política interna de alguns Estados. Tal instabilidade interior teve sua origem no período colonial e ocorre devido a uma série de conflitos entre grupos étnicos e religiosos rivais, confinados em um território a ser explorado, sem a preocupação com a homogeneidade, mas, somente, com a facilidade de manutenção da possessão colonial. Este sistema de dominação e controle foi mantido após a independência e, atualmente, é uma das principais causas da existência de Estados fracos ou falidos no Continente e do trasbordamento das questões de segurança interna para os vizinhos. Os autores ainda ressaltavam o fato de que o rápido processo de descolonização e a transposição do modelo de Estado europeu, sem experiência na administração dos negócios locais ou maturidade para um sistema político complexo, contribuiu para a situação de existência de vários simulacros de Estados e de Estados fracos e/ou falidos. Para os vizinhos dos problemas de segurança interna existe, também, o fenômeno do *spillover effect*[10] - o que, na maior parte das vezes, desestabiliza todo o complexo.

Akokpari (2016) afirmava que as questões de segurança na África tiveram melhora significativa com a reforma da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963, e sua transformação em União Africana (UA), em 2002, com o estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança (CPS), em 2004, com a adoção da arquitetura de paz e segurança, que incorporou a doutrina da ONU quanto a "Responsabilidade de Proteger".[11] As operações de manutenção da paz, em sua maior parte, são constituídas por forças regionais de

[10] Atores não estatais, tais como clãs, tribos e/ou quadrilhas dedicadas ao crime organizado e à exploração de recursos naturais, tudo junto e misturado com questões religiosas ou de senhores da guerra querendo controlar porções de território.

[11] Nesse sentido, pode-se dizer que o conceito de soberania é relativo, pois as intervenções são realizadas, mediante indicação do CPS e aprovada pela Assembleia da UA, à revelia do Estado envolvido.

Estados membros da UA e realizaram uma série de intervenções, com sucesso, desde 2004.[12] No período Pós-Guerra Fria, os conflitos africanos tiveram múltiplas origens, tais como: guerras por recursos naturais, disputas étnicas, tribais e religiosos, aos quais se juntam outros fatores internos, como a corrupção, má governança, desrespeito aos direitos humanos e impunidade. O autor também ressalta que as ações de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico e a alternância dos grupos no poder, com o respeito da ordem democrática (nem que seja ao custo de intervenção externa), em que pesem as limitações da UA, têm contribuído para reduzir os conflitos interestatais e aumentar a estabilidade interna com ações, buscando tornar a região mais pacífica.

Este conjunto de fatores, portanto, torna a região instável e imprevisível, o que, de certa forma, se reflete em seu mar territorial. A maioria das nações africanas da costa Atlântica, que está inserida na área de interesse estratégico brasileiro, não possui uma força naval minimamente organizada e/ou capaz de prover a segurança da navegação em suas águas jurisdicionais, nem tampouco cumprir ações de resgate e salvamento.

Apenas Marrocos, Nigéria, Angola e África do Sul dispõem de uma Força Naval (Marinha e/ou Guarda Costeira) capaz de exercer algumas das funções básicas de uma Marinha, como o controle de área marítima (de forma limitada) e a manutenção da boa ordem no mar, mesmo assim, com restrições devido às limitações materiais. Estados como a Nigéria vêm se equipando para atender as crescentes demandas por mais segurança no Golfo da Guiné e reduzir a intervenção de outras potências (TILL, 2004).

No que tange à Nigéria, esta é, praticamente, a única a exercer, na prática, sua soberania na fiscalização da Zona de Desenvolvimento Compartilhada (ZDC), existente entre ela e São Tomé e Príncipe para a explotação e exploração de petróleo, nas interseções de suas Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE). Ficou acordado entre os dois Estados que uma força militar conjunta combateria a pirataria e outros ilícitos transnacionais na referida área. Porém, até 2017, a Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe não possuía a devida regularidade e meios suficientes para desempenhar esta tarefa (VIOLANTE, 2017).

[12] Em Darfur (no Sudão), Comoros, Somália, República Democrática do Congo, Burundi, Costa do Marfim, Mali, Líbia, Togo, Mauritânia, Somália e, mais recentemente, em Gâmbia (AKOKPARI, 2016).

2.2 A Segurança Marítima Integrada na América do Sul Atlântica

No que se refere à América do Sul, o Subcomplexo do Cone Sul (com exceção do Chile e do Paraguai), é banhado pelo Atlântico Sul. Os Estados estão consolidados politicamente e não apresentam um nível de rivalidade que possa gerar um conflito armado, pelo menos no médio prazo. O processo de integração sul-americano segue em frente muito lentamente, condicionado pelas limitações econômicas e pela falta de um projeto consistente formulado pela liderança política, em que pesem os ganhos em escala que proporcionaria a todos os atores regionais. Excluindo a disputa pelo arquipélago das Malvinas, entre a Argentina e o Reino Unido, as questões de segurança estão restritas: à demarcação dos limites fronteiriços em poucas áreas no mar e na Floresta Amazônica, ao crime transnacional ou às "novas ameaças" (narcotráfico, descaminho, tráfico de seres humanos, degradação ambiental entre outros), que exigem uma atuação coordenada dos Estados, algo já em prática. A proteção dos abundantes recursos naturais da região, apesar da preocupação que causa aos militares, está contida, até o momento, nos limites do direito internacional e não se vislumbram possibilidades de intervenções externas ou de uma guerra entre os países componentes do subcomplexo (BUZAN e WAEVER, 2003).

Hurrel (1998) colocava em dúvida se estávamos diante da emergência de uma comunidade de segurança na América do Sul. Destacou a centralidade da liderança do Brasil nos processos de integração, no fomento da cooperação, para a superação de rivalidades e controvérsias pela negociação.

Criações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, permitiram construir uma agenda que prioriza, no contexto regional, a conexão das estruturas econômicas e de certo nível de coordenação política para o tratamento dos problemas continentais. Por outro lado, o projeto de integração tem buscado criar uma identidade sul-americana, explorando os elementos culturais comuns, a construção de mecanismos de confiança mútua e de cooperação para o tratamento das ameaças transfronteiriças no próprio subcontinente.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ainda em 2008, coloca mais peso na hipótese a favor da emergência de uma comunidade de segurança, ao estimular a elaboração dos conceitos de segurança e defesa coletivos no subcontinente, a integração das indústrias de defesa, o aprofundamento da cooperação e a realização de exercícios militares conjuntos, entre outras medidas.

Hurrel (1998) retomou o paradigma teórico de Deutsch (1978), ao afirmar que a ideia de uma comunidade de segurança, é representada por um grupo de Estados no qual há uma garantia real de que os membros dessa comunidade não vão lutar uns contra os outros fisicamente, mas vão resolver suas disputas de alguma outra maneira. O autor continuava afirmando que dentro de tal comunidade deveria haver expectativas confiáveis de mudança pacífica, com força militar gradualmente minimizada como um instrumento concebível de poder do Estado. E finalizava dizendo que uma comunidade de segurança, portanto, envolve necessariamente a não expectativa de guerra de uma forma muito particular.

Dentro dessa conceituação, a América do Sul, especialmente o Cone Sul, assume uma conotação muito próxima de uma Comunidade de Segurança. No entanto, Hurrel (1998) chamava atenção à necessidade de se cumprir alguns requisitos fundamentais como a importância dos interesses e identidades historicamente construídos, das forças de aprendizagem e ideacionais e das estruturas normativas e institucionais dentro das quais os interesses do Estado são construídos e redefinidos.

Pode-se dizer nesse aspecto, mais assertivamente no governo Lula da Silva, mas, em um *continuum,* iniciado a partir do ano 2000, que o Brasil procurou liderar esse processo de integração em um modelo de desenvolvimento a ser compartilhado mediante uma estratégia de reforço da soberania do Brasil e desses Estados. Visualizou-se a criação de uma Comunidade de Segurança, mais aos moldes de Deutsch (1978) do que no sentido mais estrito dos escritos de Buzan, Waever e Wilde (1998) e de Buzan (2012).

Entretanto, a partir dos conceitos relacionados, destaca-se que as estruturas normativas sul-americanas não têm sido consistentes, ficando sujeitas às injunções políticas conjunturais. A maior parte das dificuldades do processo de integração sul-americano se dá pela assimetria existente entre as economias regionais e os interesses políticos, por vezes conflitantes e/ou contraditórios

difíceis de harmonizar. A questão da construção de uma identidade regional ainda tem que superar obstáculos que não se limitam, apenas, aos aspectos que envolvem a diversidade cultural ou a superação de rivalidades históricas. Também, devem se ater aos fatores geopolíticos, tais como a interferência de potências extrarregionais e o receio de hegemonização do Brasil com a consequente sateletização dos demais Estados sul-americanos, por intermédio das instituições regionais. No entanto, mesmo diante das inúmeras dificuldades e limitações, o processo e o projeto de integração regional prosseguem a passos lentos, entre avanços e recuos, pois não existe solução para superação dos graves problemas sul-americanos sem a cooperação regional.

A partir do exposto, pode-se afirmar que faltam algumas das condições essenciais que caracterizam uma Comunidade de Segurança. Neste sentido, compartilha-se da classificação feita por Kolodziej (1995), no sentido de que a América do Sul, na atual conjuntura, estaria bem mais enquadrada como uma Comunidade de Segurança Pluralística, em que pese a estagnação do processo de integração regional.

Além disso, tem-se observado o aguçamento da securitização no Atlântico Sul, em virtude da falta de *hard power* dos Estados da região. O tema "Comunidade de Segurança," ou CRS, permaneceu mais como um exemplo retórico do chanceler Celso Amorim durante o governo Lula (2003-2010) e como Ministro da Defesa no primeiro governo Rousseff (2011-2014), do que em ações mais concretas que, de fato, decaíram, ainda mais, nos governos que se seguiram. Nas palavras de Amorim, sua intervenção na plenária do CDS - Lima, em 28/11/2012:

> [...] o nosso objetivo maior é criar uma zona de paz e cooperação. Eu diria mesmo, sendo um pouquinho acadêmico, que queremos que a nossa América do Sul seja aquilo que Karl Deutsch, cientista político norte-americano, chamava de uma Comunidade de Segurança, isto é, uma zona onde a guerra se torna inconcebível. Daí decorrem várias decisões importantes que o nosso país tem que tomar e também decorre a percepção de outras decisões que tem que ser tomadas (AMORIM, 2012, p.1).

3 Conceitos brasileiros na Geopolítica para o Atlântico Sul

A geopolítica está inclusa com conceitos das relações internacionais e da estratégia. Nessa compreensão, Gray e Sloan (2005) afirmavam que a geopolítica era a relação entre geografia e estratégia, sendo a geografia sua estrututa conceitual. Toda a estratégia é inerentemente geográfica, mesmo quando outras dimensões, como a política, a econômica, o social e o militar são abordadas, pois cada uma destas vertentes está sujeita à geografia. Desse modo, a estratégia e a política estão inseridas dentro de um contexto de paradigmas geográficos e da geopolítica propriamente dita. Assim, para a compreensão do "espaço" Atlântico, os conceitos da Geopolítica Brasileira absorvem os preceitos do internacionalismo.

Golbery (1967) em sua obra "Geopolítica do Brasil", construiu um mapa mundo com a projeção centrada sobre o Brasil. A partir daí, identificou as massas continentais das Américas, Europa e África, o que caracterizaria o "Atlântico como um novo mediterrâneo, igualmente cinturado, mais aberto, entretanto, a influências e ameaças externas". No caso do Brasil, o autor ressaltou a proteção oferecida pelo oceano Pacífico e a Cordilheira dos Andes, enquanto que a África oferece, pelo seu lado oeste, uma frente desimpedida para a projeção de poder brasileira. O Atlântico Sul era uma chave estratégica de ligação tanto com o Ocidente quanto à Ásia e, por isso, uma área de grande interesse estratégico para o país.

Entretanto, na conjuntura do final da década de 1960, o general não identificou ameaças em longo prazo à segurança sul-americana e ao Brasil, a não ser a ideológica, até porque ele pensava em um Brasil desenvolvido a partir de uma aliança hemisférica com os EUA, marcado pelo conflito leste x oeste, que não passava por uma união regional, a não ser se fosse liderada pelo Brasil e com a "aprovação" dos EUA. Esse pensamento de Golbery, dos anos 1950 a 1960, atualizou-se quando ele foi Chefe da Casa Civil do governo Geisel (1974 a 1979), coincidentemente com a aplicação de uma política externa mais autônoma e independente (SILVA, 1967, p.77-97).

Tais ideias formariam a base das concepções geopolíticas e estratégicas de Meira Mattos e Therezinha de Castro em relação ao Atlântico Sul, e que seriam uma antecipação de toda arquitetura institucional formada pelo MERCOSUL, IIRSA, UNASUL e seu CDS, além do estabelecimento do conceito de Entorno Estratégico, presente na Política Nacional de Defesa de 2008.

Seguindo este raciocínio, pode-se dizer que, em termos geoestratégicos, o Brasil está bem posicionado, uma vez que dispõe de um extenso litoral de 7.367 km e o contorno da costa brasileira aumenta para 9.200 km se forem consideradas as saliências e reentrâncias do litoral. As ilhas oceânicas, como os arquipélagos de Fernando de Noronha e de Trindade[13], poderiam vir a ser utilizadas como bases aeronavais, a fim de permitir o controle das principais linhas de comunicações marítima do Atlântico Sul. A Marinha do Brasil (MB), em que pesem suas dificuldades conjunturais, é a maior do seu entorno regional, tendo a capacidade operacional e logística de exercer um limitado controle de área marítima no "gargalo do Atlântico".[14]

Meira Matos (2011) salienta que, com os meios adequados e em número suficiente, se poderia adicionar a capacidade de controle das linhas que vem pelos outros dois acessos ao Atlântico Sul, no estreitamento existente entre a América do Sul e África com a Antártica. Ao propor um controle da massa marítima entre as duas massas continentais era fundamental intensificar as relações com os países vizinhos, não apenas pelo lado comercial, mas, principalmente, pelo viés estratégico. Dessas premissas, desenvolve-se a ideia da criação de uma comunidade do Atlântico Sul que, em uma concertação política, econômica e militar, enfrentaria os desafios das ameaças a linhas de comunicação marítimas importantes. Inicialmente, essa comunidade passaria por uma pequena comunidade no Cone Sul para, depois, alargá-la com países da costa ocidental africana, o que abarcaria mais de quarenta (40) países do Atlântico Sul.

Complementarmente, ao analisar o posicionamento geográfico do Brasil, Meira Mattos (2011) concluiu pela necessidade de se construir bases nas ilhas oceânicas (Fernando de Noronha e em Trindade), essenciais para a segurança das linhas de comunicação marítimas e controle de área marítima, de modo a permitir a projeção o controle da cintura do Atlântico na linha Natal-Dakar. Essas bases permitiriam, ainda, projetar poder na costa africana sul-atlântica, por intermédio do apoio em ações de segurança e defesa dos aliados africanos.

---

[13] No caso da Ilha da Trindade haveria necessidade de um extenso (e custoso) trabalho de engenharia visando a construção de uma pista de pouso e um cais, a exemplo do que os chineses fizeram na região das ilhas Spratly, no mar do Sul da China.

[14] Região estratégica de afunilamento do oceano, entre o saliente nordestino e a costa oeste da África, na altura de Dakar, no Senegal.

Therezinha de Castro (1999), seguindo a linha de Meira Mattos (2011), mostrou a importância do controle das linhas de comunicação marítimas. A autora referiu como relevantes e importantes quatro rotas para o desenvolvimento e projeção política do Brasil: a rota sul-americana, a rota europeia, a rota africana e a rota do Cabo.

> A Rota sul-americana é, praticamente, uma navegação de cabotagem desde o Rio da Prata até Trinidad, a Rota Europeia, que do saliente nordestino atravessa a zona de estrangulamento do Atlântico, apoiando-se em Cabo Verde para atingir mercados e importação e exportação da Europa. No sentido Leste-Oeste, em âmbito bem regional do Atlântico Sul, a Rota africana, partindo da tri-junção de corredores de exportação Santos-Rio de Janeiro-Vitória, atinge a zona ocidental do continente que reparte conosco o oceano; essa rota vem tomando grande impulso desde 1972. E, finalmente, a Rota do Cabo a qual já participávamos ativamente durante o período colonial no comércio com Portugal; atualmente, em face de interesses comerciais no Japão, aproximação com a China e necessidade de importar petróleo do Oriente Médio, não sendo país bi oceânico, para o Brasil, a Rota do Cabo, além de ser o mais longo percurso, é também de maior importância (CASTRO, 1999, p.181).

Apresentou, ainda, a "Tese da Triangulação Insular", constituída a partir das bases instaladas nas ilhas oceânicas, estrategicamente localizadas, que poderiam controlar os acessos ao Atlântico Sul. Tais ilhas estão sob o controle do Brasil, do RU e dos EUA. Esse triângulo seria formado pelos seguintes vértices: Fernando de Noronha-Trindade-Malvinas, Ascensão-Santa Helena-Tristão da Cunha e Cough-Shetlands-Sandwich. Além disso, essas ilhas proporcionariam pontos de apoio para ações de projeção de poder na África. Ela defendeu a necessidade do estabelecimento de uma base científica e de uma política para a Antártica, a fim de posicionar o Brasil nas decisões sobre este continente e de uma região que tem influência sobre o Atlântico Sul (CASTRO, 1999).

Em relação ao Continente Antártico, o Tratado Antártico de 1959 prevê que toda a região seja mantida como uma área de preservação ambiental e de pesquisa científica, sendo vedada a exploração econômica de todos os recursos vivos e não vivos. No entanto, esse quadro pode se alterar e a região tornar-se um foco de instabilidade, em virtude de disputas territoriais e de pretensos direitos. Para 2048, já está prevista a revisão dos tratados que impedem a exploração dos recursos naturais do continente, que possui grandes reservas de petróleo, gás, carvão, cromo e ferro. Além do mais, o planeta está passando por um processo de transição climática que, dependendo da intensidade, poderá resultar em um quadro de escassez de água e proteínas, ao mesmo tempo em que tornaria a exploração dos recursos naturais da Antártica atrativa, do ponto de vista das necessidades de sobrevivência.[15]

A manutenção do *status quo* na Antártica é de interesse brasileiro. A fim de preservar a estabilidade regional e defender os interesses nacionais, é fundamental que a Marinha seja dotada das capacidades necessárias para manter uma presença ativa no Continente Antártico, até porque é provável, em um futuro não muito distante, imaginar um cenário de escassez de recursos, mudanças climáticas drásticas e de alterações na ordem mundial.

Assim, é importante perceber a interrelação entre as teorias de Deustch e da Escola de Copenhague no estabelecimento das Comunidades de Segurança e dos CRS. Esses autores, mais clássicos da Geopolítica Nacional, conseguiram antecipar tais conceitos à luz dos conhecimentos de outrora.

Na contemporaneidade, Wanderlei Messias da Costa (2012) aponta a relevância do Atlântico Sul e seu potencial quanto a recursos naturais, humanos e de desenvolvimento. Nesse contexto, ele aponta como fundamentais o gerenciamento da questão Antártica e as complementaridades econômicas do Brasil em relação à África. É inegável o aumento da presença militar de potências extracontinentais no Atlântico Sul, de integrantes da OTAN, a existência de territórios coloniais como potenciais riscos à segurança

[15] COATES, Ashley. Nationalism threatens Antarctica´s future as a peaceful hub for Science. *The Independent*. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/science/nationalism-threat-antarctica-future-as-peaceful-hub-for-science-oild-mining-land-grab-territorial-a7622721.html>. Acesso em: 30 mar. 2017.

e a possibilidade de conflitos de soberania quanto à exploração dos recursos naturais. Em termos políticos-estratégicos, ele ainda destaca o "adensamento da presença militar" dos EUA na região, no controle das rotas que conectam o Atlântico ao Índico e ao Pacífico, e para garantir o acesso aos mercados e recursos naturais regionais, em uma política de contenção das potências concorrentes – como a China, a Índia e a Rússia.

Costa (2012, p.9-22) ainda contesta uma visão comum entre os analistas de estratégia, por acreditar que "havia busca por equilíbrio de poder e novas estratégias militares em curso e, com isso, o Atlântico Sul está, rapidamente, deixando de ser aquela periférica e plácida zona marítima, para se juntar aos macros espaços geopolíticos mais relevantes do mundo". Em relação ao Brasil, o autor atentava para o desafio de combinar projeção, por intermédio da cooperação multilateral e multidimensional e de uma estratégia de dissuasão sem fricções com os Estados vizinhos, observando a necessidade de se investir na pesquisa científica, na modernização das Forças Armadas e nas relações econômicas com os vizinhos.

Viegas Filho (2016), em "A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África", defende a celebração de um grande acordo de cooperação regional, semelhante aos termos do Acordo de Cooperação Amazônico (1978). O Atlântico Sul é uma área muito vasta, constituída por várias etnias culturalmente diversificadas, em processo de consolidação institucional, separados por um imenso vazio empenhados em ações de cooperação de desenvolvimento econômico que, nos últimos anos, têm transbordado para outras áreas como a segurança, extrapolando a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[16] e incorporando todos os Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS, 1986),[17] reforçando a cooperação intraregional na construção de uma identidade regional, que respeite a heterogeneidade na determinação dos interesses e objetivos comuns. O autor defende um futuro que

[16] Criada em 1996, conta com nove membros: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

[17] A instituição é uma organização de cooperação regional, que busca formas de integração com ações voltadas para a colaboração econômica, comercial, científica e tecnológica, política, diplomática, que contribui para afirmar a identidade própria da região sul-atlântica, reconhecida pelos Estados costeiros

aborde, de forma mais específica, os assuntos de segurança e defesa, mesmo com a possibilidade de acusações de imposição de uma hegemonia brasileira. Tal organização seria simples, com uma secretaria *pro tempore* e um conselho, respeitando-se, em ambos, o número de membros e a questão continental. Os Estados-membros da organização seriam aqueles situados na orla do Atlântico Sul e os países mediterrâneos, que têm relação direta com o oceano, como, por exemplo, o Paraguai e o Mali.

Atualmente, a cooperação em defesa envolvendo especificamente a MB, possui acordos de maior importância a partir dos anos 1990, após a assertividade dos anos 1970. Bons exemplos disso são os acordos firmados apara a formação da Marinha da Namíbia, em 1994, como a reformulação das guardas costeiras de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, com a criação de Núcleos de Missão Naval, respectivamente em 2013 e 2014. Destaca-se, ainda, a ampliação do acordo já existente com Angola.[18]

Esse tipo de cooperação com os Estados africanos está limitada aos poucos recursos que o governo brasileiro destina a tal tipo de ação de política externa. O apoio político é, muitas vezes, retórico ou limitado às inciativas da Força Armada diretamente envolvida. A descontinuidade e falta de efetividade na implementação dos acordos de cooperação prejudica a imagem brasileira e reduz a confiança dos parceiros. A construção de uma agenda comum nos temas ligados a segurança, com ênfase na segurança cooperativa, elaborada em conjunto com os Estados africanos, permitiria priorizar ações, recursos e ampliar as experiências bem-sucedidas, como a Coordenação de Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS),[19] atualmente limitada à América do Sul, e tornar o Brasil o principal interlocutor em seu entorno estratégico.

Com relação à possível nova organização para gerenciar ações de cooperação nos termos recomendados por Viegas, citada anteriormente, esta pode não ter uma eficácia maior do que a CPLP ou ZOPACAS, que servem de palco mais para retóricas do que para ações efetivas. Entende-se, portanto, que melhor seria fazer uso das estruturas já existentes, dando-lhes novas funcionalidades.

---

e por toda a comunidade internacional. Atualmente conta 24 membros.

[18] Em 1991, foi assinado o Acordo de Cooperação Cultural e Científica. Em 1995, o acordo foi ampliado com a aberturada Aditância Militar, abrindo o sistema de ensino militar brasileiro aos angolanos.

[19] Criada em 1967 e composta por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo, apresentaram-se análises que apontaram, na atualidade, um período de revalorização em termos econômicos e estratégicos do Atlântico Sul - região rica em recursos vivos e não-vivos, com grande potencial de exploração, mas com vários Estados em vias de desenvolvimento e politicamente instáveis, em ambas as margens.

Constatou-se a dificuldade de se utilizar uma única teoria para lidar com a região sul-atlântica, em face da multiplicidade de fatores envolvidos, que abrangem diferentes níveis de desenvolvimento dos Estados, diversos níveis de institucionalização e a existência de potências extra-regionais com interesses estratégicos e geopolíticos antagônicos, frente a diversas agendas regionais.

O artigo apresentou uma breve discussão sobre a geopolítica atlântica, mostrando a importância das suas rotas mercantis e dos pontos de passagem, fundamentais para a segurança das linhas de comunicação marítima. Identificou-se a região da Antártica e seu entorno como um foco potencial de conflito entre grandes potências e potências emergentes, em um cenário de escassez de recursos. Ressaltou-se, ainda, a importância de ampliar a presença brasileira no subcontinente e na costa ocidental africana, o que passa pela existência de organizações regionais e sub-regionais em ambas as margens do Atlântico, que possuem papel relevante, mas que para serem mais efetivas devem melhor coordenar-se institucionalmente. Nesta linha, constatou-se a interação entre as abordagens teóricas da geopolítica e das relações internacionais, com a análise de geopolíticos clássicos e contemporâneos nacionais, com conceitos teóricos dos complexos regionais de segurança e de comunidades de segurança de Buzan e Waever, bem como de Deustch, respectivamente.

Percebeu-se que a maior ou menor relevância da região sul-atlântica está ligada, diretamente, ao desenvolvimento socioeconômico de seus grandes Estados, como África do Sul, Angola, Argentina, Nigéria e, em especial, o Brasil. Este é o ator que detém as maiores capacidades de poder na região e de quem se espera a liderança na construção de um sistema de segurança cooperativa regional. O Brasil não deve ter receio de assumir uma hegemonia coercitiva quando necessária e uma hegemonia cooperativa, principalmente com os países amigos do entorno estratégico, em todo esse processo.

Reitera-se, ainda, a centralidade da Marinha do Brasil nos acordos de cooperação em defesa, que buscam a solidificação do *soft power* como estratégia de política externa, principalmente na costa ocidental africana, como na Namíbia, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, fortalecendo a diplomacia pública nacional na área da defesa.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael (Org.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AKOKPARI, John. África do Sul e a Arquitetura de Paz e Segurança da União Africana: velhas responsabilidades e novos desafios. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Vol. 1, N. 2, 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbea/article/view /65626/40011>. Acesso em: 31 jan. 2017.

AMORIM, Celso. *Intervenção na reunião plenária do CDS, em Lima, em 28/11/2012.* 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/ novembro/intervencao_ministro_na_plenaria_cds.pdf.>. Acesso em: 25 nov.2016.

ANUÁRIO Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <www.anp.gov.br/?dw=78135>. Acesso em: 12jan.2018 BP *Statistical Review of World Energy*, June 2016. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>. Acesso em:13fev.2018

BRUSTOLIN, Vitélio Marco. Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil. Dimensions and executions of the Defense Budget of Brazil. *Mural Internacional*. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/7574>. Acesso em: 02 abr.2017.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear*. Bringhton: Whaeatsheaf Books, 1983.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis.* Boulder: Lynne Rienner Publishers. 1998.

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional.* São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CASTRO, Therezinha de. *Geopolítica. Princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

COATES, Ashley. Nationalism threatens Antarctica´s future as a peaceful hub for Science. *The Independent*. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/science/nationalism-threat-antarctica-future-as-peaceful-hub-for-science-oild-mining-land-grab-territorial-a7622721.html>. Acesso em: 30 mar. 2017.

COSTA, Wanderley Messias. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia. São Paulo: *Revista da USP*. N. 95. Setembro/Outubro/Novembro. 2012. p.9-22. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/52234/56270>. Acesso em: 14 jan. 2017.

DEUSTCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

FERREIRA, Renato Rangel. Operações Navais no século XXI. *Tarefas Básicas do Poder Naval para a Defesa da Amazônia Azul*. p.79-98. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/biblioteca/monografias/cpem/2011/18CPEM11%20MONO%20CMG%20(FN)%20RENATO.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2016.

GALANTE, Alexandre. A China planeja construir 18 bases navais no exterior, inclusive na Namíbia. *Poder Naval*. 23/11/2014. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2014/ 11/23/china-planeja-construir-18-bases-navais-no-exterior-inclusive-na-namibia/GALANTE>. Acesso em: 20 dez. 2016.

GRAY, Colin; SLOAN, Geoffrey. *Geopolitics, Geography and Strategy*. New York: Routledge, 2005.

GUERRA, Wilson Barbosa. Entorno estratégico do Brasil. Opinião. *Defesanet*. 03/10/2016. Disponível em: <http://defesaeseguranca.com.br/entorno-estrategico-do-brasil/>. Acesso em: 2 mar. 2017.

HURREL, Andrew. An emerging security communitie in South America? In: ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael (Org.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p.228-261

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *The Gulf of Guinea: The New Danger Zone.* Bruxelas, 2012. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/guinea/gulf-guinea-new-danger-zone>. Acesso em: 24 mar. 2015.

KENKEL, Kai M.; MATTOS, Beatriz R. B.; DE MATOS, Francisco E. L. Segurança regional, comunidades epistêmicas e cooperação no Atlântico Sul: o caso das ilhas Falklands/Malvinas em perspectiva comparada. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Vol. 21, N.2 (jul/dez 2015). Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015.

KOLODZIEJ, Edward A. A segurança internacional depois da Guerra Fria: da globalização à regionalização. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 17, N. 2, jul./dez. 95. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=228& sid=42>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica, Vol II. *Estratégias Militares Dominantes*. Rio de Janeiro: FGV/Bibliex, 1986.

MATTOS, Carlos de Meira. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

MATTOS, Carlos de Meira. Brasil: *Geopolítica e Modernidade*. Geopolítica. BIBLIEx/FGV Editora, V.2, 2011.

NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie E. Geopolitics in Latin America, Old and New. In: MARES, David R. e KACOWICZ Arie M. *Routledge Handbook of Latin American Security*. New York: Routledge, 2015.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

STRAVIDIS, James. *Seapower: the history and geopolitics of the world´s ocean*. New York: Peguin Press, 2017.

TILL, Geoffrey. *Seapower*. London: Frank Cash Publishers, 2004.

VIEGAS FILHO, José. *A Ssegurança do Atlântico Sul e as Relações com a África*. Brasília: FUNAG, 2016.

ZUCATTO, Giovana Esther e BAPTISTA, Michele. Pirataria no Golfo da Guiné. *UFRGS Model United Nations,* V.2, p.531-565, 2014. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/ 2014/files/ZOP2.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

TENSIONES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Marcelo Gullo[1]

Introducción

El escenario internacional está caracterizado por atravesar un estadío de cambio. Dicho escenario se caracteriza por la permanente presencia de tensiones entre quienes resultan ser los principales actores, que se mueven en ese escenario. Para realizar un análisis a la vez breve, pero profundo, de esta actualidad internacional, consideramos que es necesario: Primero, establecer cuáles son, las tensiones a qué hoy está sometido el sistema internacional. Segundo, quiénes son los actores que las protagonizan. Tercero, cuáles son los fines de cada uno.

Las tres grandes tensiones

El Sistema Internacional atraviesa, actualmente, tres grandes tensiones:

La primera, está provocada por la lucha por la hegemonía, producida entre dos estados-nación, los Estados Unidos y China.

La segunda, está provocada por la lucha protagonizada por el Capital Financiero internacional, a fin de imponerse por sobre los estados nacionales y construir un orden internacional, propicio a sus intereses.

La tercera, está provocada por la lucha por la supervivencia que protagonizan los pueblos pobres, y sin esperanza, del Asia y el África, (el "proletariado exterior"), que marchan hacia Europa.[2]

---

[1] Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador, Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Graduado en Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática de Madrid, Magister en Relaciones Internacionales, por el Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, de la Universidad de Ginebra. Asesor en materia de Relaciones Internacionales de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC)."Pesquisador Associado" del "Instituto de Estudos Estratégicos" (INEST) de la Universidade Federal Fluminense. Profesor de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra y de Universidad Nacional de Lanús. Asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la República Argentina.

[2] Sobre el concepto de "proletariado externo", ver TOYNBEE, Estudio de la historia, Barcelona, Ed. Altaya, 1998.

Estos pueblos llegan a una Europa que ha perdido su idea de trascendencia. Pobres, pero munidos de una profunda idea de trascendencia y una visión clara de cómo debe organizarse la vida en común, la sociedad y el estado, que es absolutamente antagónica, a la que posee esa sociedad receptora, que es la Europa laica. El estado laico europeo tiene, inexorablemente, fecha de defunción.

La tensión principal en el hemisferio norte

El éxodo masivo de inmigrantes hacia los países más ricos de la Unión Europea, principalmente hacia Alemania y los países escandinavos tiene, sin lugar a dudas, múltiples causas que deben buscarse tanto en el presente como en el pasado. "*Siglos de tráfico de seres humanos sometidos a la esclavitud y de expoliación de recursos naturales: ocupación territorial colonialista imponiendo fronteras inventadas por encima de las históricas formas de cultura y sociedades existentes; un post colonialismo que apoyó y sigue protegiendo a regímenes locales corruptos y dictatoriales en función de los intereses del mundo occidental, conforman un marco histórico imposible de obviar.*

Más recientemente, la intervención en países como Irak, su ocupación y destrucción de sus organizaciones sociales y políticas con falsas excusas de la tenencia de armas de destrucción masiva. Los bombardeos de la aviación francesa, a la cual se unieron el Reino Unido, España y Dinamarca en la "Odisea del amanecer", que determinó la caída de Kadafi y el inicio del caos en Libia.[3]

Sin ningún lugar a dudas, el triste éxodo, de esa gigantesca masa humana que día a día intenta llegar a Europa, tiene como causa inmediata más importante la destrucción de Irak, Libia y Siria. Esa abrumadora masa humana huye de la violencia, el hambre y la muerte. Sin embargo, preciso es de aclarar que la ola migratoria tiene también como causa remota: la crisis cultural que atraviesa Europa y la consecuente pérdida de la idea de trascendencia. El estudio, de las distintas culturas que se han desarrollado a lo largo de la historia, permite observar que, cuando una mayoría sustancial

[3] MÁRMORA, Elio, "El triste éxodo de los que no tienen nada que perder". http://www.clarin.com/opinion/Refugiados-Europa-Racismo-Solidaridad_0_1426657359.htm.

de la población pierde el sentido de la trascendencia llega a la conclusión de que, si no hay trascendencia, la aptitud y la acción más racional que el ser humano puede adoptar consiste en vivir el presente maximizando el placer y el goce inmediato. De ahí la exacerbación del individualismo y del consumismo. Como a mayor cantidad de hijos se corresponde una disminución en la capacidad de maximizar el placer individual y el goce inmediato; resulta lógico que aparezca la tendencia generalizada a tener un solo hijo o ninguno. De ahí que pueda afirmarse que, la pérdida del sentido de trascendencia lleva, como consecuencia lógica, al desinterés por la procreación. Aparece, entonces, la imagen de una pirámide poblacional funeraria. Una población que tiende a envejecerse rápidamente. Hecho que, en el largo plazo, desequilibra el sistema económico y, pone en riesgo el bienestar material alcanzado por dicha sociedad. Surge entonces, como lógica consecuencia, la necesidad estructural de incorporar población joven. Los inmigrantes se convierten en el principal recurso para solucionar los problemas derivados del envejecimiento de la población. Se produce, entonces, la inexorable marcha del "proletariado exterior" hacia la sociedad opulenta envejecida que ha perdido el sentido de la trascendencia. La llegada del proletariado exterior no provoca ninguna inestabilidad inmediata – aunque la sociedad de acogida se encuentre coyunturalmente en un periodo de recesión económica- porque el proletariado exterior realiza los trabajos más pesados físicamente, insalubres o menos remunerados que la población de acogida ya no quiere realizar, razón por la cual no aumenta el desempleo y no se produce ni lucha por el empleo ni baja generalizada de los salarios. Sin embargo, importa resaltar que, cuando el proletariado exterior se convierte en proletariado interior – si en la transición de un estadio a otro- no ha perdido el sentido de la trascendencia tiende a tener una tasa de natalidad superior a la sociedad que lo acoge, lo que a largo plazo provoca que los descendientes del proletariado exterior sean más numerosos que los descendientes de la población originaria, es decir de la sociedad de acogida. Ahora bien, si el proletariado exterior tiene, un sentido de la existencia y una visión de cómo organizar la sociedad y el estado antagónica con la reinante en la sociedad de acogida y, si sus descendientes mantienen ese mismo sentido y esa misma visión, resulta como consecuencia lógica que, cuando los descendientes del

proletariado exterior constituyan la mayoría de la población, tiendan naturalmente a querer modificar, pacífica o violentamente, la organización política y social en la cual se encuentran pues, esta se contrapone a la idea de cómo ellos piensan que debe organizarse la sociedad y el estado. Se origina entonces en esas sociedades un siclo tensiones y desequilibrios.

Los informe efectuados por la Comisión Europea señalan que Alemania, el motor económico de Europa, es el país con la edad media más alta del planeta tras superar a Japón y que, la Unión Europea necesitará en las próximas tres décadas sumar unos 50 millones de trabajadores para mantener sus sistemas sociales debido al envejecimiento de la población europea. La conclusión de los informes de la Comisión Europea es que sin inmigración, la Unión Europea no tiene formula alguna de solucionar los problemas originados por el envejecimiento de su población.[4]

Estamos en el inicio de un largo ciclo migratorio cuya corriente va de Asia y África hacia la península europea dado que las sociedades que han perdido el sentido de la trascendencia no tienen sin inmigración formula alguna de solucionar los problemas originados por el envejecimiento de su población. Resulta entonces que es la sociedad opulenta envejecida -por la pérdida del sentido de trascendencia- la que origina la causa primera que hace que el proletariado exterior comience a marchar sobre ella. Por otra parte la ola migratoria que hemos presenciado, hasta el momento, es solo la punta de un iceberg ya que los conflictos del Medio Oriente bien pueden durar décadas y extenderse al África del Norte, en particular en Argelia cuyo regimen está a punto de estallar. Luego vendrán los inmigrantes del África subsahariana que serán expulsados por el cambio climático que está transformando ya el Sahel en un desierto. [5]

---

[4] "Los inmigrantes, una solución para el envejecimiento europeo". http://www.clarin.com/mundo/Inmigrantes-mano_de_obra-desempleo_0_1426057785.ht

[5] "Los inmigrantes, una solución para el envejecimiento europeo". http://www.clarin.com/mundo/Inmigrantes-mano_de_obra-desempleo_0_1426057785.ht

Resulta entonces que, del análisis de la interrelación existente entre la crisis cultural que atraviesa Europa y, el fenómeno de la inmigración masiva hacia el viejo continente, pueda afirmarse, con alto grado de probabilidad: 1) Que la Unión Europea tendera, en el mediano plazo, a solucionar el problema del envejecimiento de su población a través de la inmigración y, por lo tanto logrará, en ese sentido, fortalecer su economía, 2) Que los estados miembros de la Unión Europea sufrirán, en el largo plazo, un proceso de disolución de sus respectivas identidades nacionales originarias. 3) Que el proceso de inmigración masiva dará origen, en el largo plazo, a un cambio, pacífico o violento, de la forma de organizar la sociedad y el estado.

Las fuerzas nacionales y las fuerzas transnacionales

En el sistema internacional podemos identificar dos tipos de actores: Las fuerzas nacionales y las fuerzas trasnacionales.

Entre las fuerzas nacionales de primer orden, encontramos a los Estados Unidos, China y Rusia. En un segundo nivel de protagonismo, podemos mencionar a Alemania, Gran Bretaña, Turquía, Arabia Saudita, Israel e Irán.

Entre las fuerzas trasnacionales debemos mencionar como las principales, al Capital Financiero internacional y, a la Petroligarquía islámica.

Para lograr el objetivo de establecer cuáles son los fines de cada uno de los principales actores, es necesario describirlos y de esa descripción y caracterización surgirá, claramente, la finalidad que orienta sus acciones.

El Capital Financiero Internacional y la Petroligarquía islámica

En cuanto al Capital Financiero internacional, su objetivo ha sido y es, la constitución de un orden económico internacional que permita la acumulación incesante del Capital, y la eliminación de toda traba o restricción, nacional o internacional, al movimiento de los capitales. **Su ideología es el fundamentalismo neoliberal.**

En cuanto a la Petroligarquía islámica, su objetivo ha sido y es la islamización de Europa. **Su ideología es el fundamentalismo islámico wahabita.**[6]

El Capital Financiero internacional, tuvo, a partir de la derrota de Napoleón en 1815, su asiento en Inglaterra. Hay una alianza sustancial entre la capital financiero internacional y el poder británico, que es constitutiva del imperio británico. Desde ese momento, Inglaterra nunca dejó de ser su sede central.

Si bien es cierto que, a partir de 1911, cuando los Estados Unidos es ya, claramente, una potencia en ascenso e Inglaterra una potencia en declive, este Capital Financiero internacional, buscará una alianza con los Estados Unidos y consecuentemente, trasladará parte de su poder a la República norteamericana.

El símbolo de esta nueva alianza es la constitución, en 1911, de la Reserva Federal Norteamericana. La alianza del Capital Financiero internacional con los Estados Unidos se explica porque este capital necesita, siempre, de un Estado fuerte, que pegué el garrote a los Estados díscolos.

Sin embargo, la tensión, en este contexto, entre el Estado nacional y el Capital Financiero internacional con el que realiza esa alianza, es constante.

El Capital Financiero internacional, no tiene lealtad alguna con el estado que lo acoge en su seno. Esta alianza, que es también dañina para quien la acepta, dado que suele transformarse en cooptación absoluta, es decir que el estado aliado comienza, si no tiene precaución, a perder el poder, a convertirse, él mismo, en siervo del Capital Financiero internacional.

El Capital Financiero internacional siempre busca aliarse con el poder emergente. Así, se alió primero, con Inglaterra, cuando esta derrotó a la Francia napoleónica.

Luego, al observar el declive del poder inglés, lo hizo, con los Estados Unidos.

---

[6] El **Sahel** es la zona ecoclimática y biogeográfica de transición entre el desierto del Sáhara en el norte y la sabana sudanesa en el sur. Se extiende a través del norte del continente africano entre el Océano Atlántico y el Mar Rojo. El Sahel cubre el territorio (yendo de oeste a este) del norte de Senegal, el sur de Mauritania, Malí, extremo sur de Argelia, Níger, Chad, sur de Sudán y Eritrea. Está delimitado en el norte por el Sáhara y en el sur por la menos árida sabana.

La posible alianza entre el Capital Financiero Internacional y la República Popular China

Hoy en día, podría decirse que está buscando una nueva alianza, con el nuevo poder emergente: la República Popular China.

Dado que China es el último gran estado que tiene en sus manos el control del poder financiero, la Oligarquía Financiera internacional, le propondrá al Estado chino, liberalizar el sistema financiero, a cambio de garantizarle la riqueza total a los miembros del partido.

Sin embargo, es preciso aclarar que el poder chino tiene dos ejes: el partido y el ejército.

En este contexto, se generan muchas tensiones entre el partido, que estaría dispuesto a aceptar la propuesta del Capital Financiero internacional y el ejército, que siempre ha sido guardián del nacionalismo y que no está dispuesto a que China pierda su soberanía monetaria y financiera.

Por ahora, la rotunda oposición del ejército parecería impedir el pacto entre el PCC y la Oligarquía financiera internacional.

Si ese pacto llegara a darse, China jugaría, en el escenario internacional el mismo papel que juegan hoy, los Estados Unidos, desde 1911.

Por otra parte, importa precisar que la elite china piensa, siempre, a cien años vista.

Su metodología, para adueñarse del mundo no es, enfrentar a los Estados Unidos directamente, sino todo lo contrario. El método chino consiste en superar a los Estados Unidos, en el largo plazo, en todas las variables (económicas, políticas, militares), apelando a su tradición de usar el paso del tiempo a su favor y, mientras tanto, ir a una co-hegemonía, con los Estados Unidos.

La concepción china del tiempo es distinta y, por lo tanto, difícilmente perceptible para los Estados Unidos.

A pesar de esto, y aunque la impresión que transmite China, al jugar la carta de la paciencia, es que no tiene un plazo definido para sus objetivos, muy por el contrario, los tiene claros, aunque, para occidente, parecen demasiado lejanos.

En 2022, se cumplirá el centenario de la creación del ejército popular chino, surgido durante el transcurso de la guerra civil entre nacionalistas y comunistas.

A esa fecha, la dirigencia china se propone haber acabado con la pobreza extrema que todavía azota a China, a pesar de su increíble y prolongado crecimiento económico.

Posteriormente, en el 2049, se cumplirá el centésimo aniversario de la revolución popular China, de Mao Tse-tung.

Para ese momento, la dirigencia, se propone lograr que China, sea un país enteramente compuesto por ciudadanos de clase media.

Luego de lograr estos objetivos, recién se plantearía ejercer el rol de primera potencia mundial.

Dicho rol, consistiría en construir a nivel mundial, los que la dinastía Zhou realizara en su momento, en al ámbito cercano a China, es decir establecer el sistema "de lo que está bajo del cielo" (*Tianxia)*, es decir una "Pax China", de 800 años.

La reacción política del Pentágono: la llegada de Donald Trump

Estados Unidos constituye, hoy en día, un fenómeno muy particular por la llegada de Donald Trump al gobierno y lo que esto significó: un reacomodamiento interno del país, producto de que en la década del setenta el Pentágono (uno de los poderes de Estados Unidos, junto con la elite política, el poder mediático, el poder financiero y el poder industrial clásico), es convencido de que Estados Unidos puede trasladar su producción industrial clásica, al Asia y conservar la tecnología de punta dado que ahí radicaba el poder, lo cual es cierto, al menos en el aspecto militar.

Aquello que el Pentágono no percibió con claridad es que la desindustrialización "clásica" provocaría, internamente, una desestructuración del tejido social, al excluir del trabajo regular a un gran número de norteamericanos. Alrededor de un 25 a un 30% de la población, que desempleada o subempleada, dejaría absolutamente debilitada su estructura social.

Al cabo de unos años, y luego de implementar una política de desindustrialización, que implicaba el traslado de la industria norteamericana primero a Taiwán y Corea del Sur y después, a la propia República Popular China (lo cual hacia que la burguesía norteamericana consiguiera una plusvalía nunca antes conseguida en su historia), Estados Unidos se desindustrializó y de pronto, comenzó la aparición de una creciente pobreza estructural.

Ese fue el momento en que Pentágono, que como dijimos es uno de los factores internos del poder norteamericano, cayó en la cuenta del problema y fue entonces que decidió terminar con el asunto, intentando reindustrializar el país.

Sin embargo, los dos partidos políticos no están de acuerdo con el proyecto del Pentágono de reindustrializar a los Estados Unidos. Los hombres del partido republicano y los hombres del partido demócrata, cooptados por la burguesía cosmopolita, se oponen a la reindustrialización.

Por otro lado, a la burguesía norteamericana, convertida en burguesía cosmopolita, ya no le interesa más, el destino de los Estados Unidos.

Toda esta trama causó una reacción política de importancia, tanto dentro del ejército como en los sectores populares más profundos del interior de los Estados Unidos, que vieron en Trump, el instrumento ideal para expresarse.

Importa resaltar que la vieja burguesía norteamericana, convertida en burguesía cosmopolita, aliada del Capital Financiero internacional que encuentra su expresión política en los dos partidos tradicionales, lo que quiere es la co-hegemonía con China, porque ahí, se encuentra la gran plusvalía de esas industrias y ahí, es donde el Capital Financiero reinvierte una, y otra vez. Paralelamente, el pueblo norteamericano, que ni siquiera entra en la ecuación, jugó su destino, a las manos de Donald Trump.

Rusia de la subordinación pasiva al revisionismo regional

Rusia es el último poder nacional sobreviviente, que intenta subsistir y no ser cooptado, ni dominado, por el Capital Financiero internacional, ni por sus expresiones políticas.

Esto es así, a partir de la llegada de Vladimir Putin al poder.

Cuando Putin llega al gobierno, Rusia se encontraba en un estado de subordinación pasiva.

Boris Yeltsin, había permitido la subordinación de Rusia a Alemania, Estados Unidos y al Capital Financiero internacional, lo que incluye a Inglaterra.

En otras palabras, todos juntos, estaban saqueando Rusia.

Con la llegada de Putin comenzó un proceso de reordenamiento del estado ruso.

Vladimir Putin empezó a poner orden, pasando rápidamente de una subordinación pasiva a una subordinación activa, es decir, que comenzó a gestarse, en Rusia, el embrión de un proyecto nacional.

Una vez que Putin acomodó las piezas internas, rompió cadenas, pasó, a una nueva etapa, a un estado de insubordinación pragmática; Rusia no va a disputarle a Estados Unidos ningún poder fuera de Rusia pero, a su vez, defiende su control sobre lo que suceda dentro de su propio territorio.

Durante mucho tiempo vimos a una Rusia callada, reconstruyéndose.

Cuando Putin concluyó el proceso de reconstrucción del poder interno, comenzó una etapa de insubordinación revisionista regional, es decir, no universal, como lo fuera otrora la de la Unión de Las Repúblicas Socialistas Soviéticas, mostrando ahora que, en algunos puntos, no está de acuerdo con los Estados Unidos y, en ellos, se propone jugar sus propias cartas.

El odio hacia Putin es, primero, justamente porque reconstruye el poder nacional ruso y, segundo, porque lo hace sobre la base más profunda: la Fe fundante.

Putin entiende que todos los poderes que se han constituido en la historia de la humanidad, se constituyeron sobre una "Fe fundante" y la gran paradoja es que, un hombre salido del riñón de la KGB, empieza a concebir que la única forma de reconstruir el poder ruso, es hacerlo a partir de una "Fe fundante" y ésta es, en Rusia, el cristianismo ortodoxo.

Es, justamente, en ese momento en el que decide, públicamente, bautizarse en el mismo río donde se había bautizado el primer zar de Rusia, conmemorando los mil años de la Rusia Cristiana.

Putin se propuso la reconstrucción de la Fe, en Rusia (porque ésta es, a su criterio, la base del poder nacional), y de una escala de valores. Valores que importan todo lo contrario a lo que pregona, a través del control de los medios de comunicación, el Capital Financiero internacional.

Desde los valores cristianos, el hombre no vive para el consumo. El valor principal, no es consumir hoy, sin pensar en el mañana, sino que está en la idea de la trascendencia.

Fue así, como Putin se convirtió en el enemigo público número uno de la Oligarquía Financiera internacional.

Para algunos pensadores rusos, cercanos a Putin, como Alexander Dugin, todo esto parece revelar una guerra en donde, de un lado, se encuentra el sentido de trascendencia del hombre, mientras que del otro, esta la negación del sentido de trascendencia del hombre.

La pregunta ahora sería, ¿por qué el Capital Financiero internacional, estaría interesado en la pérdida del sentido de trascendencia del hombre?

La respuesta es sencilla: cuando el hombre no tiene sentido de trascendencia debe vivir el hoy de forma absoluta, dado que el mañana, no existe.

Por eso, sólo debe preocuparse por sí mismo, convirtiéndose así en el sujeto más vulnerable posible, puesto que pierde el sentido de comunidad, y es así, aislado – sin familia, sindicato, ni patria – que se convierte en un "títere", en tanto es fácilmente manejable por el Capital Financiero internacional, que necesita que el hombre carezca de valores porque su único valor, es la acumulación incesante del capital y el consumo permanente.

UMA BREVE COMPREENSÃO ESTRATÉGICA ACERCA DOS COMPROMISSOS REGIONAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A RECEPÇÃO BRASILEIRA DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.

Edson Medeiros Branco Luiz[1]

RESUMO: O presente artigo trata da dinâmica de internalização de compromissos regionais, objetiva entender como se deu a recepção brasileira da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. A ferramenta metodológica qualitativa foi utilizada para tratar dos aspectos relacionados sobre as organizações internacionais, relações entre os tratados internacionais e a soberania nacional, Organização dos Estados Americanos e a recepção dos documentos internacionais. A compreensão sobre o assunto se faz estratégico ao país, seja através do direito como das relações internacionais, em decorrência dos possíveis compromissos internacionais que possam vir a ser assumidos, podendo levar a eventuais protagonismos como responsabilidades pelas condutas ou omissões junto à comunidade internacional. Para alcançar tais resultados, se valerá de fontes bibliográficas domésticas e estrangeiras, normativas e jurisprudenciais

Palavras-Chave: "Organização dos Estados Americanos". "Compromissos Regionais". "Recepção de Tratados Internacionais".

---

[1] Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP-UFF). Professor e Coordenador Geral do Curso de Direito da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO). Professor do Curso de Direito da Fundação Educacional Serra dos Órgãos (FESO). Professor de Direito Internacional da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região (EJTRT-1ªReg).

ABSTRACT: The paper deals with the dynamics of the internalization of regional commitments, aiming to understand how the Brazilian reception of the Inter - American Convention on Human Rights occurred. The qualitative methodological tool was used to deal with aspects related to international organizations, relations between international treaties and national sovereignty, Organization of American States and the reception of international documents. The subject is strategic to the country, either through law or international relations, due to possible international commitments that may be assumed, and may lead to possible roles as responsibilities for conducts or omissions with the international community. To achieve these results, it will use domestic and foreign bibliographic sources, normative and jurisprudential.

Keywords: "Organization of American States". "Regional Commitments". "Reception of International Treaties".

1 INTRODUÇÃO

Com o findar da Segunda Guerra Mundial, as alianças forjadas entre os vitoriosos gradativamente se esvaíram. Por uma perspectiva, se as tratativas para elaboração e ocorrência de uma organização supranacional que congregasse os interesses de seus aliados progrediam, por outro lado, ficava transparente que os aliados não apresentavam consenso sobre a forma como tratar as questões mundiais, especialmente, aquelas que tangenciassem suas áreas de influência.

A Organização dos Estados Americanos (adiante, OEA) foi modelada através da Carta da OEA, em 30 de abril de 1948, na cidade de Bogotá, Colômbia, para se adequar como organismo regional vinculado aos parâmetros das Nações Unidas. No entanto, uma possível interpretação permitirá enxergar que a mesma OEA segue as estratégias indicadas pelos Estados Unidos.

A assertiva anterior pode ser entendida como verdadeira ao se analisar a votação contra a continuidade do governo cubano[2] como

[2] O Brasil se absteve em votar sobre o referido pedido. San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores, à época, expôs "Com relação a Cuba, o Governo brasileiro manterá uma atitude de defesa intransigente do princípio de não intervenção, por considerar indevida a ingerência de qualquer outro Estado..."

participante da referida organização em 1961, tendo em vista que Cuba, liderada por Fidel Castro, enveredou pela ideologia socialista e manteve contínuas relações com a União Soviética.

Superadas as disputas ideológicas dentro do continente americano com o fim da Guerra Fria, através da preponderância norte-americana, e a recente redução do isolamento que foi conferida ao governo cubano, a OEA apresenta a manutenção da democracia como antiga querela, se deparando com novos desafios, passando desde o combate ao terrorismo ao cumprimento dos direitos humanos.

Afinal, os mecanismos criados pelos documentos regionais conseguiram alcançar seus propósitos estipulados? Até que ponto primar pela democracia, coibir o terrorismo e cumprir com os direitos humanos é consoante aos interesses soberanos dos Estados localizados no continente americano?

Essas questões, como a democracia e os direitos humanos, são exemplos destacados nos diversos documentos regionais com a finalidade de serem alcançados pelos membros da OEA. A própria formulação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (adiante, SIDH), através da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (adiante, CIDH), é a demonstração cabal de tais objetivos.

Mediante prévio consentimento, através de intensas negociações, as respectivas dinâmicas internas de incorporação de convenções, os países componentes da OEA podem aceitar a CIDH, seus protocolos, como ainda se submeter à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante, Corte).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Organizações Internacionais

Afinal, qual é a relevância das Organizações Internacionais para a Ciência Política, em específico para as Relações Internacionais? É possível conferir marco teórico sobre o tema, *verbi gratia*, Celso D. de Albuquerque Mello aponta que as " organizações internacionais,

---

LESSA, Renato; HOLLANDA, Cristina Buarque (Org.). **Coletânea de textos sobre política externa/Francisco Clementino de San Tiago Dantas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

apesar de serem uma realidade na sociedade internacional, não possuem uma definição fornecida por uma norma internacional"[3] e se utiliza da definição de Angelo Piero Sereni para esclarecer que:

> Organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos.[4]

Enquanto Albuquerque Mello se vale do pensamento de Sereni para definir Organização Internacional, Cançado Trindade constata que a "crescente atuação das organizações tem sido um dos fatores mais marcantes na evolução do direito internacional contemporâneo"[5]. Suas observações têm em vista o que se passava nos inícios da década de 1980:

> Se compararmos os mecanismos de implementação dos direitos humanos prevalecentes em nossos dias com os existentes há um século atrás o contraste chega a ser chocante: naquela época não existiam órgãos internacionais de implementação e aos indivíduos não era reconhecida capacidade processual no plano internacional. Esta situação perdurou por algumas décadas. Em decorrência

---

[3] MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 601.
[4] Ibid.
[5] CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Princípios do direito internacional contemporâneo.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p. 183.

> desses fatores, a proteção dos direitos individuais efetuava-se inevitavelmente pelo mecanismo das relações basicamente interestatais, apresentando algumas variações.[6]

Em suas considerações finais, Trindade alude à divergência acerca da defesa dos Direitos Humanos, uma vez que "Nos dias de hoje, ao início da década de oitenta, dificilmente se poderia sustentar que a proteção dos direitos humanos recairia sob o domínio reservado dos Estados, como pretendiam certos círculos há duas ou três décadas."[7] Constata-se que a proteção dos Direitos não se restringe aos Estados, uma vez que:

> É desnecessário insistir no fato de que as obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos são contraídas pelos Estados em pleno exercício de sua soberania. Ademais, não fornece o direito internacional critérios para determinar os assuntos que porventura recaiam sob a competência exclusiva dos Estados.[8]
> [...]
> A prática internacional contemporânea aponta no sentido de que cabe aos órgãos internacionais, e não aos Estados em questão, determinar no exercício de suas funções as matérias passíveis de exame e debate a nível internacional e as pertencentes ao domínio reservado dos Estados, tudo indicando que nos próximos anos a interpretação prevalecente seja a favor de tornar os Estados responsáveis por seu comportamento afetando a chamada "sociedade internacional" em áreas de interesse internacional.[9]

[6] Ibid., p. 223.
[7] Ibid., p. 244.
[8] Ibid., p. 246.
[9] Ibid,, p. 248.

Por fim, ainda sobre a referida temática, Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffman chegam ao seguinte posicionamento:

> As Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público.
> No âmbito das organizações internacionais, está em curso um processo social complexo em que normas são criadas. Conhecimento é formado, e tarefas que cabem à comunidade internacional são definidas, tais como gerar desenvolvimento[10].

2.2 Relação entre os Tratados Internacionais e a Soberania Nacional

Outro marco teórico, de predomínio jurídico, compreende a relação existente entre os tratados internacionais e a soberania nacional através da constituição. Afinal, o que prevalece? Os tradicionais manuais jurídicos e a clássica compreensão acerca da soberania estipulam que as constituições são preponderantes sobre os tratados. Isto é, há uma hierarquia normativa que condiciona os tratados ratificados à constituição. Essa assertiva só é válida quando os tratados são ratificados, através das devidas análises legislativas. A ausência de assinatura por parte do Executivo ou a não ratificação pelo Legislativo não gera eficácia dos tratados sobre os países.

---

[10] HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.p. 23.

Todavia, a dinâmica legislativa muitas vezes não procede adequadamente ao referido debate, gerando aberrações normativas. Por exemplo, a CIDH estipula que ninguém será preso por dívidas, exceto por inadimplemento alimentício.

Em 1992, o Congresso Nacional brasileiro ratificou esse dispositivo sem a devida análise, o que gerou incidente constitucional, uma vez que a Constituição brasileira admite prisão decorrente de dívida por dois motivos: inadimplemento de obrigação alimentícia e depositário infiel. Essa situação levou a figura do depositário infiel a ter a possibilidade de ser decretada sua prisão em face da Constituição e, em contrapartida, manter-se livre da prisão em decorrência da Convenção, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e da Declaração Americana de Direitos Humanos.

A situação precedentemente referida foi debatida pelo Supremo Tribunal Federal (adiante, STF), que condicionou a suspensão da medida prisional prevista na Constituição Federal para o caso de depositário infiel[11]. Por via transversa, prevaleceram os ditames da Convenção, dando garantias ao devido cumprimento da dignidade da pessoa humana, em conformidade ao estipulado pelas normas internacionais como pela devida interpretação da Constituição Federal.

Cabe ressaltar que esse embaraço foi gerado pela ausência de revisão do tratado internacional frente à Constituição no momento de ratificação, bem como a ausência de emenda constitucional que desse o entendimento devido em prol dos direitos e garantias fundamentais.

Diante de tal fato, questiona-se se a decisão do STF não ofenderia a soberania nacional em face dos tratados internacionais recepcionados? Diversas respostas podem ser formuladas a tal pergunta. Os autores Kalmo e Skinner trazem a seguinte compreensão sobre o papel da soberania:

> Concepção de soberania como um "conceito fundacional" desta forma pode facilmente nos levar a nos cegar para o seu efetivo funcionamento em vários discursos. Sessenta anos depois, as palavras de Hans J. Morgenthau

[11] Entendimento conferido pelos julgados do STF através dos Recursos Extraordinários 349703 e 466343 e do *Habeas Corpus* 87585.

> que "a denúncia do princípio da soberania [...] ocorre[m] com muito mais frequência do que faz um esforço sério para compreender sua natureza e da função que desempenha para o sistema de Estado moderno" ainda soam verdadeiras. Mas o mesmo vale para as defesas de soberania e afirma que ainda está intacto. A conclusão vaga de que a soberania está viva e bem, não é menos vulnerável do que o anúncio não qualificado de sua morte: ambos admitem que há uma 'coisa', como soberania, que pode ser abordada de diferentes maneiras em diferentes contextos argumentativos[12]. (Tradução livre).

A questão suscita diversas compreensões acerca da relação entre tratados internacionais e constituição; contudo, cabe aos países cumprirem os ditames das suas Cartas Políticas. A Constituição brasileira dita que:

> Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte[13].
> Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais[14].

---

[12] *Conceiving of sovereignty as a 'foundational concept' in this way can easily lead us to blind ourselves to its effective functioning in multiple discourses. Sixty years on, the words of Hans J. Morgenthau that 'denunciation of the principle of sovereignty … occur[s] much more frequently than does a serious endeavour to comprehend its nature and the function it performs for the modern state system*. Cf. KALMO, Hent; SKINNER, Quentin. **Sovereignty in fragments:** the past, present and future of a contested concept. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 23.

[13] Artigo 5º,§ 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

[14] Artigo 5º,§ 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Da leitura precedente se infere que o Brasil confere tratamento diferenciado às normas internacionais sobre direitos humanos, gerando eventual equivalência de emendas constitucionais, caso seja votado com o quórum devido. Todavia, pergunta-se: "qual o valor de um tratado se um dos contratantes por meio de lei interna pode deixar de aplicá-lo?" Esse questionamento de Celso D. de Albuquerque Mello identifica o problema do descumprimento das normas internacionais recepcionadas pelos países e continua elucidando como a dinâmica brasileira tem funcionado nas últimas décadas:

> Se o STF considera que as convenções do direito uniforme estão ultrapassadas, cabe ao Executivo denunciá-las no procedimento fixado por elas mesmas, mas não ao STF [...]
> A Constituição de 1988 adota o dualismo ao fazer a incorporação do Direito Internacional no Direito Interno, pelo menos em um setor determinado, ao estabelecer que os direitos do homem consagrados em tratados internacionais fazem parte do direito interno[15].

Cabe ressalvar que as convenções internacionais estipulam o órgão que terá a competência em dar interpretação à referida convenção. Por exemplo, a Comissão confere tal atribuição interpretativa à Corte, não admitindo a possibilidade para que os países possam interpretar as normas cogentes do plano internacional.

A CIDH foi celebrada em 22 de novembro de 1969, onde o Brasil participou, porém, não assinou na referida data; contudo, a data de recepção ocorre em momento distinto, vindo a aderir somente em 25 de setembro de 1992. Considerando que o país recepcionou o disposto através do artigo 27 da Convenção de Viena, faz-se mister citá-lo: "Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado". Logo, não há como alegar o direito interno para justificar o descumprimento de um tratado.

[15] MELLO, op.cit., p. 131.

2.3 Organização dos Estados Americanos

A existência prévia de organização regional das Américas sobre a Organização das Nações Unidas (adiante, ONU) fez com que aquela se remodelasse e seguisse as balizas desenvolvidas pela organização global. Apesar de Robert W. Cox expor que os Estados Unidos teriam perdido na década de 1970 a hegemonia internacional[16], através de exercício de digressão, é possível compreender que no cenário interamericano os norte-americanos mantêm até os dias atuais a hegemonia regional para a manutenção da organização regional.

Dessa forma, em 30 de abril de 1948, através da nona Conferência Internacional Americana foi pactuada a OEA; vigente a partir de dezembro de 1951, teve sua estrutura normativa reformada em 27 de fevereiro de 1967 através do Protocolo de Buenos Aires, posteriormente pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 5 de dezembro de 1985, e ainda através do Protocolo de Washington em 14 de dezembro de 1992, sendo a última reforma conferida através do Protocolo de Managua, assinado em 10 de junho de 1993. Adiante serão discutidos os principais dispositivos pertinentes ao propósito estudado.

Ainda no primeiro artigo fica estabelecida a organização internacional, visando obter uma ordem de paz e de justiça, "para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência"[17]. Compõe como organismo regional do sistema ONU.

Ressalta ainda que não há disposições que autorizem intervir sobre assuntos internos dos seus membros. Há uma preocupação com a independência nacional e autodeterminação dos povos, não 'permitindo' interferência dos demais sobre questões de jurisdição interna.

---

[16] COX,. , Robert. W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. *In*: GILL, Stephen (Org.) **Gramsci**: materialismo histórico e relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 117.

[17] Artigo 1º da Carta da Organização dos Estados Americanos.

A Organização foi criada com os seguintes propósitos:

a) Garantir a paz e a segurança continentais;
b) Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção;
c) Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
d) Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;
e) Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros;
f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
g) Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; e
h) Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros.[18]

Os escopos anteriormente citados acima demonstram a amplitude que a organização hemisférica se atribui, desde garantir a paz e segurança continentais, passando pela promoção dos valores democráticos e cooperativos até a erradicação da pobreza crítica como a limitação de armamentos convencionais dos seus Estados membros. Muitos propósitos se assemelham aos mencionados da ONU; contudo, cabe destacar que o segundo propósito "Promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção" condiciona os Estados soberanos integrantes da OEA serem e defenderem a democracia representativa, sob risco de descumprimento do tratado-constituição de tal organismo, podendo levar até mesmo ao afastamento do membro associado da organização regional.

As Nações Unidas não impõem qualquer tipo de sistema político ou ideologia para seus membros, apenas que estes cumpram adequadamente a Carta da ONU e outras atribuições acordadas.

[18] Artigo 2º da referida Carta.

Entre os princípios norteadores da OEA, pode-se pinçar o respeito aos Estados membros, que tem em sua constituição a personalidade, soberania e independência; a boa-fé é condão para as relações ocorrentes entre os Estados; cada membro tem o direito de escolher da melhor maneira possível seu sistema político, econômico e social, não podendo intervir nos assuntos dos demais Estados; condenam a guerra de agressão, onde a vitória não confere direito; a agressão a um membro constitui agressão aos demais, contudo esse princípio já foi questionado algumas vezes, especialmente durante a guerra das Malvinas, momento em que, com efeito, não foi aplicado; há a proclamação dos direitos fundamentais, sem distinção de raça, nacionalidade, credo e sexo; por fim, a educação deve ser orientada para a justiça, a liberdade e a paz. Como se constata, apesar de serem princípios, muitos desses não são respeitados, levando a eventual desconsideração e falta de credibilidade da própria organização.

Os Estados americanos que ratificarem a Carta da OEA serão considerados como membros. São admitidos novos membros desde que seja processada a dinâmica entre os órgãos da entidade. Um associado que tenha deposto pela força governo democraticamente constituído, poderá ser suspenso das atividades da Organização mediante votação de dois terços dos componentes da Assembleia Geral. A suspensão se dará enquanto forem infrutíferas as tratativas visando ao restabelecimento da democracia representativa no Estado afetado. Da mesma forma, a Assembleia Geral levantará a suspensão mediante dois terços dos votos[19].

Há igualdade jurídica entre os Estados que desfrutam de condições adequadas para o devido exercício, garantidas em detrimento do "simples fato da sua existência como personalidade jurídica internacional"[20]. "Os direitos fundamentais dos Estados não podem ser restringidos de maneira alguma", o que enseja a existência política do Estado, que tem o direito de defender a sua integridade e independência, organizando sua jurisdição da melhor forma que convier, desenvolvendo livre e espontaneamente a sua vida cultural, política e econômica, respeitando "os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal"[21]. Os Estados não têm o direito de intervir, de forma direta ou indireta, independentemente do motivo sobre os demais componentes[22].

[19] Artigos 4º, 6º, 7º e 9º da Carta da OEA.
[20] Artigo 10 da Carta da OEA.
[21] Artigo 17 da Carta da OEA.
[22] Artigo 19 da Carta da OEA.

Além disso, fica vedada a aplicação ou estímulo de medidas coercitivas de ordem econômica e política, forçando assim a vontade do Estado soberano coagido e obtendo vantagens de qualquer natureza[23]. Há uma ênfase em garantir a inviolabilidade territorial dos Estados, não permitindo ser objeto de ocupação militar ou outra medida de forças, ainda que, temporariamente, se comprometem também a não recorrer ao uso da força exceto no caso de legítima defesa.

Eventuais controvérsias entre os Estados componentes devem ser resolvidas através de processos de solução pacífica previstos na Carta; reitera os mecanismos pacíficos para a solução de conflitos, citados no artigo 33 da Carta da ONU. A OEA estipula capítulo sobre segurança coletiva e reitera que toda a agressão contra a integridade ou inviolabilidade territorial ou contra a soberania ou a independência do Estado Americano será entendido como agressão aos demais Estados membros.

Através dos princípios da solidariedade e cooperação internacionais se comprometem a unir esforços em prol da justiça social internacional, favorecendo que seus povos alcancem o desenvolvimento integral, que abrange as searas econômicas, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, onde cada país definirá suas metas[24]: a cooperação interamericana para esse propósito deve ser contínua e encaminhada preferencialmente através de organismos multilaterais. "O desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país e deve constituir um processo integral e continuado para a criação de uma ordem econômica e social justa que permita a plena realização da pessoa humana e para isso contribua"[25].

Corroboram os Estados acerca da igualdade de oportunidades, eliminação da pobreza crítica, distribuição equitativa de riqueza e renda, além de outros objetivos básicos do desenvolvimento integral e confere um rol de metas básicas voltadas para os direitos sociais mínimos. Eventuais investimentos privados estrangeiros como as empresas transnacionais estão sujeitas às normas dos países receptores; também há referências de que os tratados e convênios internacionais de que estes países participarem também devem ser adequados às suas regras nacionais, ajustando-se às suas políticas de desenvolvimento.

---

[23] Artigo 20 da Carta da OEA.
[24] Artigo 30 da Carta da OEA.
[25] Artigo 33 da Carta da OEA.

O artigo 37 pode gerar diversas compreensões, uma vez que seus Estados componentes estão acordes em buscar, de forma coletiva, "solução para os problemas urgentes ou graves que possam se apresentar quando o desenvolvimento ou estabilidade econômicos de qualquer [...] se virem seriamente afetados por situações que não puderem ser solucionadas pelo esforço desse Estado".

Estipulam os artigos seguintes[26] os benefícios da ciência e tecnologia, bem como reconhecem a interdependência existente entre o comércio exterior e o desenvolvimento econômico e social, visando ao desenvolvimento de condições favoráveis a seus componentes, especialmente aos países de menor desenvolvimento econômico. Estipulam que a integração dos países em desenvolvimento é um dos objetivos do SIDH.

O artigo 45 aponta que as pessoas somente alcançarão suas aspirações dentro de uma ordem social justa, atrelada de desenvolvimento econômico e da verdadeira paz, promoverão esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos, conferindo condições mínimas para lidar com a democracia, favorecendo o indivíduo enquanto cidadão, tendo acesso aos direitos civis, políticos e sociais.

Cabe expor ainda que há forte apelo "ao estímulo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura, orientadas no sentido do melhoramento integral da pessoa humana e como fundamento da democracia, da justiça social e do progresso."[27]

A OEA realiza seus fins através dos seguintes órgãos[28]: Assembleia Geral, Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; Conselhos; Comissão Jurídica Interamericana; Comissão Interamericana de Direitos Humanos (adiante, Comissão); Secretário-Geral; Conferências Especializadas, Organismos Especializados, além de outros órgãos e organismos que forem entendidos como necessários. Observa-se que não há citação da Corte, que somente será apresentada na CIDH. Da mesma forma que a ONU, a Assembleia Geral da OEA é seu órgão máximo.

---

[26] Artigos 38, 39 e 40 da Carta da OEA.
[27] Art. 49 da Carta da OEA.
[28] Art. 53 da Carta da OEA.

2.4 Compreensão histórica da Organização dos Estados Americanos

A história da OEA se confunde, em muitos aspectos, com os diversos processos de independência dos países americanos, como, por exemplo, algumas tentativas em prol de uma confederação americana, como as propostas por Shaler em 1812, Clay em 1818 e 1820, Bolívar em 1826. Essas propostas foram desmobilizadas ou pela pressão da Inglaterra, que receava ver os EUA liderando o continente, ou, ainda, a restrição norte-americana sobre Bolívar em chefiar tal processo. Tal intuito associativo foi protelado por várias décadas, não encontrado apoio continental em um primeiro momento.

James Blaine - Secretário de Estado norte-americano - retomou a proposta, em 1891, "com o fim de estudar e discutir os métodos aptos para impedir a guerra entre as nações do continente"[29]. Contudo, somente oito anos depois que a ideia ganhou forma com a realização da Conferência de Washington entre 1889 e 1890, que estipulou que cada delegação participante teria direito a voto, evitando a possibilidade do voto proporcional, que era rejeitado pelos países considerados "fracos".

Todavia os demais países visavam proteger seus interesses caso fosse adotado o voto igualitário e apesar deste modelo ter sido aprovado, foi seguido o princípio da unanimidade junto às conferências, realidade que assegurou, nesse primeiro momento, iniciativas comuns dos países, em contrapartida, muitas dinâmicas regionais foram deixadas de lado em face da ferramenta de escolha unânime.

Apesar de ter sido prevista a reestruturação do Sistema Regional, em 1910, através de Convenção, essa somente se concretizou na Conferência de Havana de 1928, que não apresentou mudanças substanciais até 1945, uma vez que a Convenção sobre Manutenção, Preservação e Restabelecimento da Paz, realizado em Buenos Aires em 1936, e a Declaração de Lima em 1938 corroboraram o uso de consultas recíprocas através da Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores. Esses documentos se somavam ao TIAR (1947), Carta da OEA (1948) e Pacto de Bogotá (1948).

---

[29] - MELLO, op. cit. Ibid., p. 763.

A partir dos anos 60, se constata uma mudança de perspectiva nas dinâmicas latino-americanas de integração regional. Isso porque grande parte dos documentos interamericanos obrigatórios (tratados) não foram recepcionados no tempo desejado dos países "fortes" e os documentos recomendatórios (resoluções) não possuem força coercitiva entre os países.

A mudança do voto unânime para majoritário foi necessária para a ocorrência do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (adiante, TIAR) em 1947 e a criação da OEA, em 1948. Sendo adotada maioria de dois terços tanto para o Conselho da OEA e das Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. A Conferência de Petrópolis, que formulou o TIAR, ensejou teve profundo debate entre os delegados da Argentina e do Brasil, vez que o primeiro defendia o regime de unanimidade e o segundo se opunha a essa tese. Ao rever sua posição o Sr. Corominas – delegado argentino – aceitou a maioria de dois terços, defendido pelo Sr. Accioly – representante brasileiro.

A partir desse momento, surgia um novo patamar no processo decisório interamericano, que seguia as novas premissas do sistema global. Destaca Cançado Trindade que, em 1971, a Comissão Jurídica Interamericana, ciente da inércia dos seus Estados-membros, promoveu recomendação para que todos os países signatários da OEA ratificassem o Pacto da Carta da OEA como "o melhor meio para consolidar e aperfeiçoar o sistema interamericano de paz"[30] .

O debate sobre o quórum exigido para as discussões regionais ainda foi recorrente em 1974, quando o delegado do Equador propôs emendar o TIAR, substituindo a maioria qualificada por maioria simples para o levantamento de sanções precedentes. Caso tivesse sido aprovada tal emenda, o processo decisório anterior aprovado por quórum de dois terços se tornariam inertes através de maioria simples. Essa proposta de alteração de quórum se dava em decorrência das mudanças políticas nas Américas nos últimos anos:

> Recorde-se que a suspensão do governo cubano em 1962 (VII Reunião de Consulta de Punta del Leste) se dera por uma curiosa ampliação do âmbito de aplicação do TIAR, relembrando-se que a Carta da OEA era omissa ou lacônica quanto a tal exclusão e que no caso se questionava a representatividade de um governo de um Estado membro dentro da OEA.[31]

[30] Ibid., p. 238.
[31] Ibid., p. 241.

Ora, especialmente na década de 1970, ocorreram diversas pressões para levantar as sanções sobre o governo cubano, associadas ao declínio de influência dos EUA. Isso fica visível com a deliberação ocorrida com a XVI Revisão de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores que facultou, através da Resolução I dos membros do TIAR, que "a liberdade de ação no tocante a suas relações com Cuba, levantando assim as sanções existentes".[32] Mecanismo para conferir maior flexibilidade e agilidade na resolução pacífica de controvérsias internacionais foi apresentado através do Protocolo de Reforma da Carta da OEA em Cartagena das Índias (1985), que além de tais alterações conseguiu ampliar o campo de ação do Secretário-Geral da OEA.

Apesar de muitas críticas sobre a forma como a organização tem lidado com determinadas situações, não há como negar a hodierna importância que a mesma tem para as Américas. Hoje, a dinâmica interamericana tem ampliado seu envolvimento com determinadas temáticas, especialmente sobre a percepção de Segurança intercontinental e Direitos Humanos.

Ao analisar os países que estavam presentes na assinatura da Carta da OEA, em 30 de abril de 1948, constatam-se os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba[33], Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, os respectivos países e ano de participação: Barbados, Trinidad e Tobago (1967), Jamaica (1969), Grenada (1975), Suriname (1977), Dominica (Commonwealth da), Santa Lúcia (1979), Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas (1981), Bahamas (Commonwealth das) (1982), St. Kitts e Nevis (1984), Canadá (1990), Belize, Guiana (1991). Oficialmente, a OEA entrou em vigor em 13 de dezembro de 1951, quando a Colômbia depositou sua ratificação[34]. Entre seus propósitos ressaltam-se, novamente,

---

[32] Ibid., p. 242.

[33] Em 1962 o governo cubano foi suspenso da OEA; contudo, em 2009, os Ministros de Relações Exteriores adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), cessando os efeitos de tal decisão.

[34] O artigo 140 do documento supramencionado estipula que "A presente Carta entrará em vigor entre os Estados que a ratificarem, quando dois terços dos Estados signatários tiverem depositado suas ratificações. Quanto aos Estados restantes, entrará em vigor na ordem em que eles depositarem as suas ratificações".

os seguintes: "Garantir a paz e a segurança continentais"; "Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção".

Tais propósitos demonstram os objetivos que a Organização visa obter em suas condutas, para alcançá-las foram criados pela Carta da OEA, mecanismos pertinentes, como a Comissão, previsto no artigo 106, que tem como função fomentar o respeito e a defesa dos Direitos Humanos, além de servir de órgão consultivo. Há ainda a menção à elaboração de uma Convenção sobre a referida temática.[35] Em 22 de novembro de 1969, ocorreu a Conferência especializada interamericana sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica, com a apresentação da referida Convenção na data mencionada, que entrou em vigor em 18 de julho de 1978, quando Granada a incorporou[36] em seu ordenamento jurídico interno.

---

[35] Artigo 106 da Carta da OEA: "Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria".

[36] Artigo 74 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos - 1. Esta Convenção está aberta à assinatura e à ratificação de todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos. 2. A ratificação desta Convenção ou a adesão a ela efetuar-se-á mediante depósito de um instrumento de ratificação ou adesão na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Esta Convenção entrará em vigor logo que onze Estados houverem depositado os seus respectivos instrumentos de ratificação ou de adesão. Com referência a qualquer outro Estado que a ratificar ou que a ela aderir ulteriormente, a Convenção entrará em vigor na data do depósito do seu instrumento de ratificação ou adesão.

2.5 Recepção da Convenção Interamericana de Direitos Humanos

A OEA tem elaborado, ao longo das décadas, uma série de documentos internacionais que têm formado a base do sistema de promoção e proteção dos direitos humanos, levando ao surgimento e consolidação do SIDH. Atualmente, é composto por oito documentos (Convenções e Protocolos), que são: CIDH, Aceitação da Jurisdição da Corte IDH; Protocolo adicional à Convenção Interamericana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Protocolo relativo à abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir, Erradicar a Violência contra a Mulher; Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores; Convenção Interamericana para eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

Observa-se que nove países, componentes da OEA, não recepcionaram até o momento a CIDH, a saber: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Estados Unidos, Guiana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas; contudo, não há prejuízo, vez que poderá ratificar ou aderir à Convenção a qualquer momento, sem a necessidade da primeira disposição.

Assim, cada país tem a sua forma de internalizar os documentos internacionais, porém, a Convenção de Viena estipula as balizas admissíveis sobre os tratados e convenções. A CIDH prima por essa diretriz e corrobora que as obrigações internacionais são contraídas mediante depósito da convenção devidamente ratificada ou aderida. Interessante destacar que os Estados Unidos assinaram a Convenção, ainda sob a gestão de Gerald Ford; contudo, não promoveram a devida dinâmica interna para que o documento tivesse implicações junto ao Sistema Regional de Direitos Humanos.

Acerca dos termos "ratificação" e "adesão", é possível esclarecer que a 'ratificação' é aceitação total do documento internacional, apesar da prática internacional admitir a possibilidade de reserva sobre determinados dispositivos do documento. Já a 'adesão' significa a adoção parcial do tratado, convenção ou junto ao ordenamento jurídico pátrio. Cabe destacar que alguns documentos não admitem a possibilidade dos Estados soberanos realizarem adesão. Feitas essas considerações, cumpre apontar que dos 34 (trinta e quatro) países que integram a OEA (excluído Cuba), 19 (dezenove) ratificaram, 6 (seis) aderiram e 9 (nove) não compõem o SIDH.

Ao se analisar o Brasil, se constata que realizou a devida adesão em 25 de setembro de 1992, durante o governo Itamar Franco, conferindo restrições sobre o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da Comissão.

A dinâmica internacional não coage nenhum Estado soberano a integrar organização internacional ou mesmo ser signatário de eventual tratado. Além disso, conforme se inferiu anteriormente, mesmo a aceitação do documento internacional poderá ser feita de maneira parcial, restringindo os efeitos das cláusulas.

Fica estabelecido ainda que Estado-parte pode alegar junto à Comissão, violações de direitos humanos por outro Estado-parte. Tende a gerar impasses nas relações internacionais, podendo até ser alegada uma colisão de princípios gerais do direito internacional, como, por exemplo, 'independência nacional', 'autodeterminação dos povos', 'não intervenção', *versus* 'prevalência dos direitos humanos', 'defesa da paz' e 'solução pacífica dos conflitos'.

Para evitar tal prejuízo junto à dinâmica regional, o segundo parágrafo do artigo 45 é claro quanto à necessidade de declaração expressa do Estado-parte reconhecendo a competência da referida Comissão. Verifica-se que poucos países aceitaram tal dispositivo, no total de 10 (dez), a saber, Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela. Aliás, estes foram os únicos países que aceitaram toda a dinâmica envolvida na Convenção.

De forma diversa do dispositivo anterior, a aceitação da Corte tem maior participação dos signatários, contando com 22 (vinte e dois) países, a saber: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

Esses países reconheceram expressamente, através do artigo 62, que a referida Corte terá competência para julgar processos que envolvam casos de violações de direitos humanos em face das ações e omissões dos signatários. É bem verdade que somente serão processados e julgados os casos posteriores à aceitação deste artigo pelo Estado interessado. O Brasil aceitou a jurisdição da Corte somente em 10 de dezembro de 1998.

O ponto nevrálgico sobre o SIDH é justamente a atribuição de que terceiro interessado possa julgar a conduta do Estado em face das violações de direitos humanos cometidas dentro de seu território sobre seus cidadãos ou mesmo estrangeiros. Afinal, há violação da soberania dos países, compreendido esse instituto como "Poder supremo que não reconhece outro acima"[37]? Apesar das diversas facetas que podem ser conferidas à 'soberania', se faz clássica a compreensão em exame, tão tradicional quanto a ideia do 'Estado Nacional moderno'. Luigi Ferrajoli aponta que "O princípio da soberania estatal ilimitada se expande mundialmente, sujeitando e homologado de povos e culturas"[38]. Essa compreensão exposta por Ferrajoli alcança seu ápice "simultaneamente, sua trágica falência na primeira metade do século XX com aquela nova guerra europeia dos trinta anos (1914-1945)"[39].

Para o autor, o fim desse entendimento no âmbito internacional teve data certa em 26 de junho de 1945 com a Carta da ONU e sacramentada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948. Isso porque a soberania estatal deixa de ser uma liberdade absoluta e selvagem para ser subordinada ao imperativo da paz e à tutela dos direitos humanos. Os moldes traçados com a Paz de Westfália são afetados em sua essência com a Carta da ONU, que transforma em sujeitos de direito internacional os Estados – tradicionais por natureza –, indivíduos e os povos. Todavia, a ONU se sustenta, entre outros aspectos, sobre o pilar da soberania dos Estados. Ferrajoli assevera que "O ordenamento internacional hodierno é ineficaz pelo fato de que os seus órgãos não mais equivalem a um 'terceiro ausente', mas sim a um 'terceiro impotente"[40].

Por certo olhar, soberania e direito são faces opostas de uma moeda, uma vez que a primeira é a negação do direito, por ser a ausência de limites e regras. No plano interno, essa antinomia se resolveu com o Estado Constitucional. Aqui, soberania é artifício

---

[37] Da expressão latina "*Potestas superiorem non recognoscens*".

[38] FERRAJOLI, Luigi**. A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado Nacional. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 38.

[39] Ibid., p. 39.

[40] Ibid., p. 42.

retórico. Assim, a questão sobre a soberania desloca seu eixo para o plano internacional; por tal deve mudar seu entendimento, onde os valores e princípios internacionais não cumpridos criam crise de legitimidade sobre a soberania estatal. E para o autor essa crise dos Estados pode ser superada progressivamente no caso de aceitar a redução e o deslocamento (também) para o "plano internacional das sedes do constitucionalismo tradicionalmente ligadas aos Estados [...]"[41]

Por analogia, as lições de Ferrajoli acerca da relativização da soberania em face do sistema global através da ONU também podem ser entendidas ao sistema regional, especialmente nas questões envolvendo violações de direitos. Para melhor compreender o SIDH, se faz necessária uma análise dos principais aspectos da Convenção.

2.6 – A Convenção Interamericana de Direitos Humanos

Ainda no preâmbulo, é mencionado o interesse em consolidar, através das instituições democráticas, regime de liberdades e de justiça social; destaca que os direitos essenciais das pessoas não são derivados da sua respectiva nacionalidade, mas como atributo da pessoa, "razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados Americanos"[42]. Esclarece ainda que esses princípios foram registrados em diversos tratados e declarações, tanto em âmbito global como regional.

A Convenção é dividida em três partes, a saber, 'Deveres do Estado e Direitos Protegidos', 'Meios de Proteção' e 'Disposições Gerais e Transitórias'. A primeira parte apresenta cinco capítulos, a segunda tem três capítulos e a última parte com dois capítulos. Ainda no primeiro capítulo ficam os Estados-partes comprometidos a respeitar os diversos direitos e liberdades previstos no documento, não podendo discriminá-las por qualquer motivo, origem, ou condição social[43].

---

[41] Ibid.,. p. 53.

[42] Preâmbulo da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969.

[43] Artigo 1º da referida Convenção.

Caso tais direitos e liberdades não estejam garantidos pela norma interna, os signatários assumem o compromisso, em conformidade com suas disposições constitucionais, de torná-las efetivas[44].

O segundo capítulo aborda os direitos civis e políticos, considerados como a primeira geração dos direitos humanos, garantindo o 'Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica', 'Direito à vida', 'Direito à integridade pessoal', 'Proibição da escravidão e da servidão', 'Direito à liberdade pessoal', 'Garantias Judiciais', 'Princípio da legalidade e da retroatividade', 'Direito à indenização', 'Proteção da honra e da dignidade', 'Liberdade de consciência e de religião', 'Liberdade de pensamento e de expressão', 'Direito de retificação ou resposta', 'Direito de reunião', 'Liberdade de reunião', 'Proteção da família', 'Direito a nome', 'Direitos da Criança', 'Direito à nacionalidade', 'Direito à propriedade privada', 'Direito de circulação e residência', 'Direitos Políticos', 'Igualdade perante a lei' e 'Proteção judicial'.[45]

Como visto, há garantia de vincular os direitos em suas diversas dimensões como inerentes aos seres humanos e não como uma concessão do Estado. Assim, os direitos civis e políticos mencionados acima são aplicados aos Estados signatários do Pacto através das instituições democráticas.

Assim, quando se depara com as violações de direitos humanos, alguns direitos contemplados nesse capítulo se fazem relevantes para pontuar alguns aspectos, a começar pelo direito à vida, que estabelece entre seus pormenores, que ninguém pode ter sua vida retirada de forma arbitrária, isto é, sem o devido processo legal; além disso, não há brecha para possível pena de morte para os delitos políticos ou delitos comuns conexos com os delitos políticos.

Outra violação dos direitos e garantias fundamentais está relacionada ao desrespeito da manutenção da integridade física dos cidadãos, isso porque toda e qualquer pessoa tem o direito a ter sua integridade física, psíquica e moral respeitadas, segundo o qual ninguém deve ser torturado ou sofrer penas cruéis, desumanas e degradantes. Aqueles que tiverem penas restritivas de liberdade devem ser devidamente respeitados em conformidade à dignidade da pessoa humana. "Essas penas visam à reforma e à readaptação social dos condenados."[46]

---

[44] Artigo 2º da referida Convenção.

[45] Artigos 3º ao 25 da referida Convenção.

[46] Artigo 5º, inciso 6, da referida Convenção.

O Direito à liberdade pessoal restringe as privações deste direito mediante condições fixadas pelas Constituições dos Estados-partes ou em conformidade com as leis pertinentes, onde ninguém pode ser detido ou encarcerado arbitrariamente, recebendo as informações que motivam tal prisão, sendo garantida a presença de autoridade judicial competente para o devido processamento e julgamento.

Há diversas garantias judiciais, entre as quais o prazo razoável do acusado ser ouvido pela autoridade judicial competente e imparcial. Também se garante o princípio da legalidade e da retroatividade, onde ninguém poderá ser condenado por ações e omissões, que no momento da ocorrência, não era estipulado como delito. Além disso, caso ocorra abrandamento da lei penal, o culpado por tal situação será beneficiado. Toda pessoa tem direito a ser respeitado em sua honra e o reconhecimento do mesmo.

A liberdade de pensamento e de expressão é garantida pela Convenção, e esta dispõe que "Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha."[47], respeitados os direitos das demais pessoas, bem como a proteção da segurança nacional, da ordem pública. Ademais, é assegurada a proibição de propaganda belicosa, apologia ao ódio nacional ou outros que incitem à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

Os direitos de reunião e liberdade de associação também permeiam o documento; da mesma forma, o Direito à nacionalidade, onde todos têm direito a uma nacionalidade, não devendo ser privados arbitrariamente desse direito. O direito de circulação garante a pessoa que estiver legalmente no território o direito de circular e residir. Nacional não pode ser expulso do seu Estado de origem e aos estrangeiros legais perante aquele Estado, somente mediante decisão em conformidade com a lei. A isso se acresce a proibição da expulsão coletiva. Os direitos políticos são garantidos a todos os cidadãos, podendo participar da condução dos assuntos públicos, entre outros direitos e corolários que visam resguardar os seres humanos.

---

[47] Artigo 13, inciso 1, da referida Convenção.

Enquanto vinte e três artigos estão contemplados no segundo capítulo, que trata dos direitos civis e políticos, há apenas um artigo para os direitos econômicos, sociais e culturais, no capítulo terceiro da Convenção, e estabelece apenas o compromisso dos Estados em providenciar condições domésticas e internacionais para alcançar "progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos..."[48]. Fica perceptível a escolha dos elaboradores da Convenção em prestigiar, de forma minuciosa, os mencionados direitos de primeira geração em face dos de segunda geração, que apenas apresenta a percepção de desenvolvimento progressivo.

O quarto capítulo aborda as dinâmicas para a suspensão de garantias, interpretação e aplicação, expondo o rol de motivos que permitem a suspensão das obrigações contraídas decorrentes da Convenção, desde que não sejam incompatíveis com o Direito Internacional e se fundamentem em alguma forma de discriminação, sendo vedada a suspensão de alguns direitos, como os direitos à vida, integridade pessoal, legalidade e retroatividade, à nacionalidade e políticos. Confere os limites de interpretação da Convenção; por fim, destaca a possibilidade de outros direitos e liberdades serem reconhecidos.

O quinto capítulo, e último da primeira parte, aborda os Deveres das pessoas, contendo apenas um artigo, que confere a toda e qualquer pessoa deveres para com a família, a comunidade e a humanidade, além de deixar claro que os direitos são comuns a todos, limitados pela segurança de todos, as exigências do bem comum, em uma sociedade democrática.[49]

A segunda parte confere os meios de proteção, atribuindo a dois órgãos a competência de conhecer dos assuntos pertinentes ao cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes, a saber, a Comissão e Corte.

---

[48] Artigo 26 da referida Convenção.

[49] Artigo 32 da referida Convenção.

A citada Comissão é composta por sete membros com elevada autoridade moral e de reconhecido saber sobre a temática de direitos humanos. Representa ainda todos os membros da OEA. Seus membros são eleitos a título pessoal pela Assembleia Geral da OEA, a partir da lista de candidatos indicados pelos Estados-partes. O mandato é de quatro anos. A Comissão tem a função precípua de "promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício de seu mandato. As atribuições dimensionam o papel da Comissão junto à OEA e aos Estados-partes e são diversas as atribuições e responsabilidades deste órgão, cuja competência admite receber petições de pessoas ou grupo de pessoas, ou mesmo organizações não-governamentais devidamente reconhecidas por algum Estado-membro, que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção por algum signatário.

Para que as petições apresentadas por terceiros à Comissão sejam admitidas se faz necessário o exaurimento dos recursos jurisdicionais internos; lapso temporal de até seis meses para a eventual notificação de decisão definitiva ao prejudicado; a não existência de outra decisão internacional sobre a matéria, conter os dados de identificação. O não cumprimento desses elementos levará a Comissão a declarar inadmissibilidade da petição ou comunicação.

Mediante o recebimento da petição ou comunicação, o órgão tem seis possibilidades a deliberar: primeira, ao admitir a petição, requisitará informações ao governo do Estado a que pertença a autoridade coatora, entre outros aspectos; segunda, prestadas as informações ou se o Estado-parte permanecer inerte, a Comissão verificará se há motivos para tal exordial - caso não ocorra, será arquivada; terceira, poderá declarar inadmissibilidade ou improcedência da inicial; com fundamento em informações supervenientes; quarta, caso não tenha sido arquivado e com o intuito de demonstrar os fatos, a Comissão realizará, com a ciência das partes, uma análise do exposto na inicial, caso necessário, o órgão poderá promover investigação para alcançar resultado eficaz, com o devido auxílio do Estado-parte; quinta, poderá solicitar aos Estados interessados informações pertinentes sobre o alegado na petição; por fim, sexta possibilidade, a Comissão se colocará à disposição dos interessados para alcançar uma solução amistosa.

Caso alcance uma solução amistosa, será expedido relatório, que constará síntese dos fatos e a solução acordada pela Comissão endereçada ao peticionário e aos Estados-partes. Em caso oposto, será realizado relatório contendo as informações necessárias, formulando proposições e recomendações pertinentes ao caso peticionado, podendo inclusive ser submetido à decisão da Corte.

O sétimo capítulo trata do outro órgão previsto nesta Convenção, que é a Corte. Composto por sete juízes, advindos dos países signatários da OEA, que são eleitos em votação secreta e pelo voto da maioria absoluta dos Estados. Os respectivos mandatos têm duração de seis anos, admitido apenas uma reeleição. Admite o conhecimento de assunto que envolva seu país.

Apenas os Estados-partes e a Comissão têm direito de encaminhar algum caso para à decisão da Corte, que só poderá conhecer mediante exaurimento dos processos domésticos. A aceitação da jurisdição da Corte pode ser admitida a qualquer momento, podendo ser incondicional, por condição de reciprocidade, por prazo determinado ou casos específicos. Será apresentado ao Secretário-Geral da Organização, que remeterá cópias aos signatários da OEA e ao Secretário da Corte. Compete ainda a Corte o controle de convencionalidade, isto é, conhecer os casos relacionados à interpretação e aplicação da Convenção; logo, não compete aos tribunais internos, ainda que tenham a missão precípua de interpretar as respectivas constituições, interpretar a CIDH.

A Corte, ao decidir que ocorreu violação de direito ou liberdade resguardados pela Convenção, determinará que seja assegurado ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade prejudicadas e "determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada."[50]

Para que não ocorram danos irreparáveis às pessoas, durante o conhecimento da causa, a Corte terá a possibilidade de conferir medidas provisórias, e na hipótese do assunto não estiver sob os cuidados da Corte, a Comissão poderá solicitar que aquele órgão expeça medidas provisórias.

---

[50] Artigo 63 da referida Convenção.

Os Estados componentes da OEA poderão consultar a Corte sobre a devida interpretação da Convenção ou de tratados pertinentes ao tema junto ao Continente Americano. Essa consideração é estratégica para se entender até que ponto os compromissos internacionais podem afetar os países, vez que a internalização dos tratados pode ensejar em responsabilidade internacional dos Estados pactuantes. Além disso, o Estado-membro poderá solicitar à Corte a emissão de pareceres "sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais"[51].

O que deixa evidente o papel consultivo e decisório da Corte acerca dos julgamentos das violações de direitos humanos por parte de determinado Estado-membro em face da Convenção. A sentença da Corte se demonstra definitiva e inapelável, destacando que os Estados-partes se comprometeram "a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes"[52]. Em síntese, os países signatários poderão ser processados e punidos por violações de direitos humanos ocorridas em seu território, caso seja demonstrado o descumprimento da Convenção recepcionada.

3 Conclusão

Conforme visto anteriormente, o artigo tratou de um aspecto estratégico para as relações internacionais, que é a recepção dos tratados internacionais, isto porque, mediante a internalização de tais documentos, uma série de compromissos são assumidos pelo Estado soberano.

Tais compromissos favorecem a cooperação entre os países e as organizações internacionais, estimulando diversas áreas, permitindo até a assunção de eventual protagonismo em determinado assunto. Todavia, o não cumprimento das obrigações internacionais poderá ensejar em eventuais responsabilidades. E, conforme abordado no escrito, poderá ser processado e condenado por infrações de direitos humanos em seu próprio país em decorrência do não cumprimento dos compromissos recepcionados.

Por fim, observa-se que para a consecução do presente artigo se enveredou, de forma sintética, sobre as organizações internacionais, a relação entre os tratados internacionais e a soberania nacional, a Organização dos Estados Americanos e a recepção da CIDH, utilizando da metodologia qualitativa, documentos e obras apropriadas sobre a temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Princípios do direito internacional contemporâneo.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

FERRAJOLI, Luigi**. A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado Nacional. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KALMO, Hent; SKINNER, Quentin. **Sovereignty in fragments:** the past, present and future of a contested concept. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

LESSA, Renato; HOLLANDA, Cristina Buarque (Org.). **Coletânea de textos sobre política externa/Francisco Clementino de San Tiago Dantas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RODAS, Maria Cristina. O Conselho de segurança: 60 anos não é nada. In: **Cadernos Adenauer VI** (2005), nº 1- Reforma da ONU. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Normativas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, 10 de junho de 1993.

___. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**, 22 de novembro de 1969.

___. Assembleia Geral. **RESOLUÇÃO AG/RES. 2.438** (XXXIX-0/09).

Jurisprudenciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 349.703-1**, DJe nº 104, publicado em 05 de junho de 2009.

____**466.343-1**, DJe nº 104, publicado em 05 de junho de 2009.

____. **Habeas Corpus 87.585-8**, DJe nº 118, publicado em 26 de junho de 2009.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)
V. 10 nº 20 jul-dez 2018
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

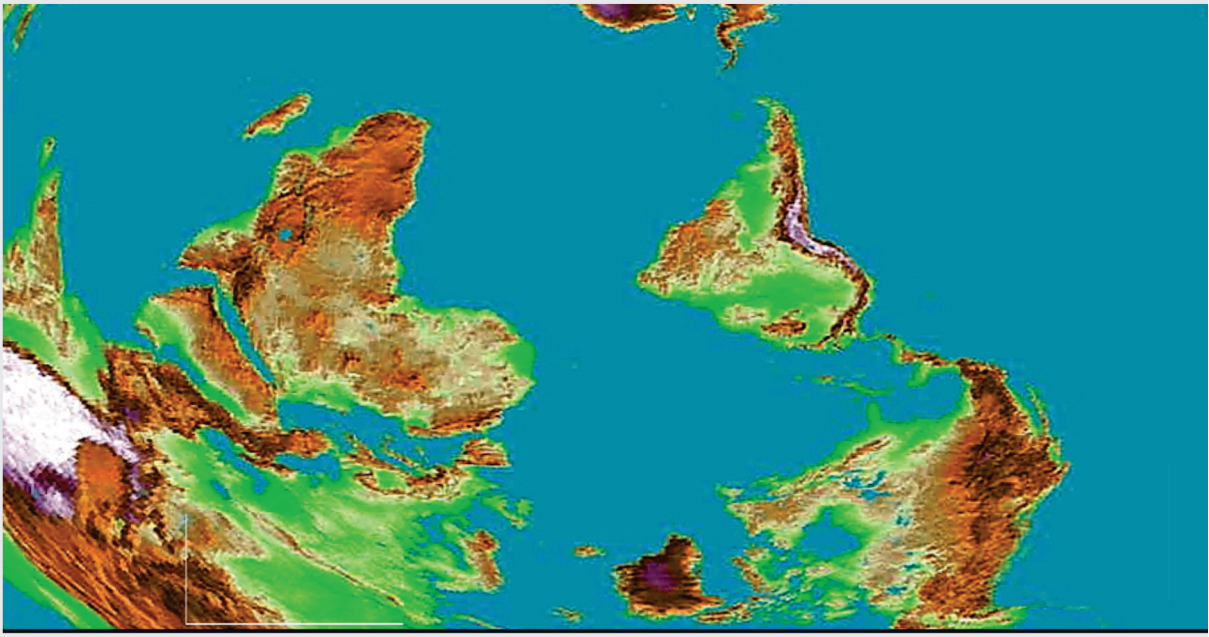
Realização

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 20
jul-dez
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