

POLÍTICAS DE DEFESA, INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA

CARLOS SCHMIDT ARTURI
ORGANIZADOR

POLÍTICAS
DE DEFESA,
INTELIGÊNCIA E
SEGURANÇA



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor
Carlos Alexandre Netto
Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica
Rui Vicente Oppermann

EDITORIA DA UFRGS

Diretor
Alex Niche Teixeira

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor
Marco Cepik

Vice Diretor
Luis Gustavo Mello Grohmann

Conselho Superior CEGOV
Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann,
André Luiz Marenco dos Santos, Ivan
Antônio Pinheiro, Luis Inácio Lucena
Adams, Paulo Gilberto Fagundes
Visentini, Tarson Nuñez

Conselho Científico CEGOV
Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano
Engelman, Hélio Henkin, Leandro
Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia
Mori Moreira, Luis Gustavo Mello
Grohmann, Marcelo Soares Pimenta,
Vanessa Marx

POLÍTICAS DE DEFESA, INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA

CARLOS SCHMIDT ARTURI
ORGANIZADOR

PORTO ALEGRE
2014



© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P769 Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança / Carlos Schmidt Arturi, organizador –
Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014.
188 p. ; il. (Capacidade Estatal e Democracia)

ISBN 978-85-386-0251-4

1. Defesa nacional – Segurança nacional – Política – Brasil. I. Arturi, Carlos Schmidt. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série

CDU – 355/359(81)

Bibliotecária Maria Amazilia Penna de Moraes Ferlini – CRB-10/449

SUMÁRIO

PREFÁCIO <i>Scott D. Tollefson</i>	7
APRESENTAÇÃO POLÍTICAS DE DEFESA, INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA: A CONTRIBUIÇÃO DO CEGOV <i>Carlos Schmidt Arturi, Felipe Machado</i>	9
1 DEFESA NACIONAL ANTIMÍSSIL DOS EUA: A LÓGICA DA PREEMPÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES INTERNACIONAIS <i>Marco Cepik, José Miguel Quedi Martins</i>	14
2 A AGENDA DE DEFESA DO BRASIL PARA A AMÉRICA DO SUL <i>Eduardo Svartman</i>	48
3 SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NA PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (2003 -2013) <i>André Reis da Silva</i>	66
4 O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO PARA O BRASIL: POLÍTICA EXTERNA E DE DEFESA <i>Paulo Fagundes Visentini, Analúcia Danilevicz Pereira</i>	84
5 SEGURANÇA GLOBAL PORTUÁRIA E SEUS POSSÍVEIS REFLEXOS NO BRASIL <i>Heitor Bonatto, Érico Esteves Duarte</i>	99
6 <i>DEFENSE MANAGEMENT & DEFENSE ANALYSIS:</i> DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO DA DEFESA <i>Tamiris Pereira dos Santos, Érico Esteves Duarte</i>	114

SUMÁRIO

- 7 O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU:
PROJEÇÃO DE PODER PELA VIA MULTILATERAL 147
Luciano Colares
- 8 TERRORISMO, INTELIGÊNCIA E MECANISMOS LEGAIS:
DESAFIOS PARA O BRASIL 168
Priscila Brandão, Vladimir Brito

PREFÁCIO

SCOTT D. TOLLEFSON

PhD, Professor do The William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies (WJPC), da National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Nas últimas três décadas, o campo de estudo de defesa e segurança no Brasil tem se ampliado e se aprofundado de uma maneira quase inimaginável. A partir de um pequeno grupo de estudiosos, localizados principalmente no eixo Rio-São Paulo (e Campinas), esta comunidade epistêmica tem crescido vertiginosamente, expandindo-se para todos os recantos do país. Essa expansão foi impulsionada por numerosas forças no centro (agora São Paulo, Rio de Janeiro, e Brasília), e acelerada pela criação de novas universidades, como a da Universidade Federal do Amapá.

Uma medida do crescimento desta comunidade epistêmica tem sido o surgimento da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que reúne centenas de membros para conferências anuais em diversas cidades. Os membros da ABED vêm de todos os setores – militar, civil, público e privado – e incluem jovens e idosos, homens e mulheres. Uma nova geração está surgindo, com maior acesso a estudos de pós-graduação e com um aumento de oportunidades para contribuir para o nosso conhecimento de defesa e segurança. O Ministério da Defesa do Brasil acaba de lançar vários programas para incentivar ainda mais este crescimento.

O crescimento desta comunidade tem sido acompanhado por uma expansão concomitante dos tópicos examinados. O papel da Inteligência, por exemplo, surgiu como uma nova área de análise, e hoje conta com um grupo de estudiosos da mais alta categoria, o qual inclui Priscila Brandão, Marco Cepik e Vladimir Brito.

Dentro deste contexto de uma expansão ampla, o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, emergiu como um centro de referência. Seu Grupo de Trabalho (GT) de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança lançou este volume impressionante que analisa as políticas públicas brasileiras nas áreas de atuação do GT. O livro, organizado por Carlos Schmidt Arturi, com apoio de Felipe Machado, oferece um equilíbrio entre os tópicos mais tradicionais, como *A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul* (Eduardo Svartman), *O Atlântico Sul como Espaço Estratégico para o Brasil: Política Externa e de Defesa* (Paulo Fagundes Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira), a novas questões como *Defesa Antimísseis e Batalha Aeronaval: implicações para o Brasil* (Marco Cepik e José Miguel Quedi Martins) e *Terrorismo, Inteligência e Mecanismos Legais: desafios para o Brasil* (Priscila Brandão e Vladimir Brito). Os temas são abrangentes, como *Segurança e Desenvolvimento na Projeção Internacional do Brasil* (André Reis da Silva), e mais específicos, como a segurança portuária (Heitor Bonatto e Érico Esteves Duarte).

Os capítulos neste volume têm um elemento em comum: uma alta qualidade. Um capítulo particularmente perspicaz explora *Defense Management and Defense Analysis* (Gestão de Defesa e Análise de Defesa), e considera os desafios para o Ministério da Defesa (Tamiris Pereira dos Santos e Érico Esteves Duarte). O CEGOV publicará novos volumes nesta série. Aguardaremos, com grande expectativa, a ampliação e o aprofundamento destas questões importantes relacionadas com a defesa, a Inteligência e a segurança.

APRESENTAÇÃO

POLÍTICAS DE DEFESA, INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA: A CONTRIBUIÇÃO DO CEGOV

CARLOS SCHMIDT ARTURI

Professor do Departamento e do Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisador 2 do CNPQ, coordena o GT de Defesa, Inteligência e Segurança do CEGOV. Pesquisador associado do NERINT e do CEGOV da UFRGS, trabalha com os temas de cooperação interestatal em segurança e processos de democratização.

FELIPE MACHADO

Mestre em Ciência Política da UFRGS e bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pós-graduando responsável pelo GT de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança do CEGOV.

Este livro é uma iniciativa do Grupo de Trabalho de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança (GT de Defesa) do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS. O GT dedica-se à pesquisa interdisciplinar sobre as políticas públicas nessas áreas, tanto no âmbito nacional, quanto internacional. Seus participantes procuram explicar as relações políticas e técnicas existentes entre as sociedades e as organizações de força do Estado (Forças Armadas, Polícias e Serviços de Inteligência), em sua abrangência política, estratégica, logística, operacional e tática.

O livro proposto insere-se na vocação principal do GT de Defesa do CEGOV, qual seja, a de contribuir para o desenvolvimento do conhecimento nas áreas de defesa, inteligência e segurança, formar recursos humanos especializados, aperfeiçoar o ciclo de políticas públicas e executar pesquisas aplicadas no país. Com efeito, o GT orienta-se normativamente pela premissa de que as organizações de força do Estado – quando institucionalizadas, legitimadas e eficazes – são fundamentais para que os regimes democráticos cumpram as funções essenciais de manter a ordem interna, a soberania do país e a eficácia na formulação de políticas de segurança pública. Em suma, existe uma sinergia entre capacidade estatal e qualidade da democracia, relação que o CEGOV procura reforçar através da qualificação da capacidade estatal brasileira.

O objetivo principal do livro é, portanto, o de contribuir para a qualificação do debate público e de fornecer subsídios para o processo de tomada de decisões nas

áreas de defesa, inteligência e segurança, tendo em vista o fortalecimento das capacidades, o incremento da soberania e a melhoria da inserção internacional do país. Seu conteúdo demonstra a *expertise* do GT de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança, que se encontra à disposição do Estado, da sociedade brasileira e do país. A contribuição dos autores desta coletânea interdisciplinar e interinstitucional é fruto de uma concentração de esforços já realizados e da convergência de projetos de pesquisa em andamento. A importância editorial da obra ganha realce face ao ainda incipiente desenvolvimento de estudos sobre esses temas na academia e no mundo civil brasileiro, inclusive no âmbito político e parlamentar. Os capítulos do livro refletem essas características e o esforço acadêmico de seus autores em apresentar suas reflexões e pesquisas tanto para os especialistas, como para um público mais amplo.

A disposição dos capítulos do livro busca proporcionar uma leitura agradável ao leitor, apresentando um encadeamento lógico que conduz a leitura das temáticas referentes à polaridade da ordem internacional, passando por uma análise minuciosa das políticas externa e de defesa do Brasil nos últimos vinte anos, e, por fim, reduzindo-se às especificidades referentes às políticas portuária, gestão de defesa, terrorismo e inteligência.

Nesta perspectiva, no primeiro capítulo, Marco Cepik e José Miguel Martins analisam a relação entre estratégia, operações e tática, procurando evidenciar a contribuição de um programa de pesquisa em Estudos Estratégicos para o desenvolvimento da área de Relações Internacionais no Brasil. O trabalho analisa, especificamente, a balanço de poder nuclear entre Estados Unidos, Rússia e China, em conexão com a Defesa Nacional Antimíssil (NMD) dos Estados Unidos. A hipótese principal é a de que a ausência de uma definição política sobre Grande Estratégia faz com que os Estados Unidos permitam que sua política externa e de segurança (PES) seja ditada por conceitos operacionais (tais como a Batalha Aeronaval, ou ASB), ou, pior, por critérios procedimentais, técnicos e táticos. Esta última assertiva, para ser verificada, depende do exame crítico, que os autores pretendem realizar em outro trabalho, sobre os procedimentos táticos de Supressão de Defesas Antiaéreas (SEAD) e de ruptura em profundidade da rede inimiga (NIA/D3). Tais procedimentos combinados vinculam a ASB e a NMD. Tal vinculação entre a NMD e a ASB, a um só tempo doutrinária e material, por sua vez, tem implicações potenciais para as relações internacionais contemporâneas, incidindo tanto no grau de conflito e nos padrões de alianças (polarização), quanto na distribuição de capacidades materiais e no equilíbrio de poder no sistema internacional (polaridade).

Eduardo Svartman analisa, no capítulo dois, as estratégias e as condicionalidades que perfazem a evolução da agenda de defesa do Brasil para a América do Sul desde o final da Guerra Fria. A argumentação central que acompanha esse trabalho concentra-se nas mudanças no panorama estratégico regional decorrentes do maior protagonismo internacional brasileiro e da disposição do país em ampliar

suas capacidades militares, a partir da integração sub-regional. A agenda de defesa do Brasil para a América do Sul apresentaria, nesse sentido, dois tipos de constrangimentos: i) limitações de capacidades militares, de coordenação e de liderança do Brasil no processo de integração regional; e ii) descompasso entre o apoio dos EUA à liderança regional brasileira e sua proposta de temas para o engajamento com a região. Dessa forma, partindo de argumentação bem-estruturada e do reconhecimento de certos condicionantes estruturais, o texto de Svartman apresenta, a partir de uma análise histórica, um exame dos elementos que impactam diretamente na execução da agenda política de defesa do Brasil para América do Sul.

No terceiro capítulo, André Reis da Silva examina, a partir dos eixos de segurança e de desenvolvimento, as transformações da política externa brasileira da última década e suas implicações para a projeção internacional do Brasil. Como recurso analítico, Reis utiliza-se do conceito de matriz de inserção internacional. Esse conceito permite, segundo o autor, uma melhor compreensão acerca das grandes linhas de ruptura e continuidade de política externa, bem como possibilita trabalhar com um enfoque e um distanciamento que não localizam linhas divisórias, possibilitando novas possibilidades interpretativas. Essa perspectiva auxilia na formulação da hipótese de pesquisa apresentada, segundo a qual a matriz da política externa brasileira da última década foi esboçada ao final do governo Cardoso, tendo obtido contornos mais nítidos apenas com a ascensão do governo Lula e de continuidade no governo Dilma. Nesse contexto, para o autor, a política de defesa brasileira se insere em uma nova matriz de inserção internacional, sob o argumento de que a maior projeção internacional do Brasil deve vir acompanhada de uma maior capacidade de defesa e de segurança.

O quarto capítulo do livro aproxima-se de temas mais específicos da política externa e de defesa do Brasil, sendo intitulado “O Atlântico Sul como Espaço Estratégico para o Brasil: Política Externa e de Defesa”. Nele, Paulo Visentini e Analúcia Pereira identificam a retomada da importância estratégica do Atlântico Sul na agenda de política externa e de política de defesa do Brasil, a partir do fim da primeira década século XXI. Além disso, os pesquisadores analisam a relevância geográfica e econômica do Atlântico Sul em relação ao aumento da exploração desse espaço, verificam a nova realidade geopolítica, transformada pelas rotas de passagem estratégica e pelo polo de desenvolvimento que as acompanham. Por fim, é examinada a importância geoestratégica do Oceano devido às ligações que ele estabelece com a Ásia, via Oceano Índico, principalmente através da cooperação por meio do Fórum de Diálogo IBAS e do papel desempenhado pela África do Sul. Nesse sentido, Visentini e Pereira apontam que o espaço sul-atlântico apresenta caráter fundamental para o aprofundamento das relações Sul-Sul. Portanto, é indispensável a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação, além do bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desse espaço marítimo por potências extrarregionais.

No quinto capítulo, Heitor Bonatto e Érico Duarte exploram questões referentes à situação global de portos no que concerne à temática da segurança. Como exposto pelos autores, após os eventos ocorridos em 11 de setembro nos Estados Unidos, um forte debate surgiu, no ceio da academia, sobre as ameaças, as vulnerabilidades e os riscos aos quais está submetida a cadeia de suprimentos internacional. Por envolver, uma série de atores interconectados como empresas, aduanas, portos, e demais intervenientes, a gestão dos riscos é objeto de debate e de formulação de políticas por parte dos governos; entretanto, o maior dilema que permeia esse debate é conciliar segurança (regularidade aduaneira) com agilidade (facilitação do comércio) na cadeia de suprimentos internacional. Nesse contexto, por causa da sua representatividade no comércio internacional, compreender o papel dos portos passa a ser elemento de extrema relevância para a segurança dos canais de suprimento nacionais e internacionais. Assim, os autores organizam esse capítulo como base para uma discussão introdutória acerca da segurança global portuária e de seus possíveis reflexos no Brasil. Para tanto, Bonatto e Duarte apresentaram conceitos e um breve histórico das reformas e da modernização do setor portuário brasileiro, o papel do Brasil na Organização Marítima Internacional e a implementação de uma iniciativa aprovada pelo governo brasileiro denominada de ISPS Code (*International Ship and Port Security Code*), ou Código Internacional de Segurança para Navios e Instalações Portuárias.

12

O sexto capítulo, redigido por Tamiris Santos e Érico Duarte, apresenta algumas considerações sobre os problemas, os desafios e as possibilidades de aplicação de ferramentas conceituais de gestão de defesa (*defense management*) e de análise de defesa (*defense analysis*) no Ministério da Defesa. O objetivo desse estudo proposto pelos autores observa a tentativa de congregar esferas exteriores ao meio político, acadêmico ou militar para incorporar uma ferramenta de análise que contemple tanto as questões de ordem organizacional e comunicativa, inerentes ao Ministério da Defesa, quanto as preocupações e diretrizes que emergem dos encontros, seminários, palestras; ou seja, objetiva apontar um parâmetro analítico que acompanhe melhor o processo de institucionalização do Ministério da Defesa, suas competências e atuação política e, assim, viabilizar contribuições mais assertivas. A importância desse estudo encontra-se no instrumento de mensuração do grau de coesão de um Estado em diversos aspectos práticos relativos à defesa, constituindo um importante mecanismo de avaliação de condução política e projeções. Uma vez que as pesquisas produzidas na academia desdobram-se em estudos de caso concentrados, principalmente, nos Estados Unidos e na Europa, estes acabam fornecendo apenas aplicações de análise de defesa e da visão dos referidos locais como parâmetro. Assim, observa-se a ausência de um pensamento estratégico brasileiro sistematizado dentro desse eixo. Essa lacuna pode ser percebida a partir de problemáticas que necessitam ser levadas em consideração pelo governo brasileiro tanto na formulação de políticas de defesa, quanto na organização do

Ministério da Defesa, o qual ainda demanda maior demarcação de atividades desenvolvidas, recursos humanos especializados e sinergia interdepartamental em apoio à consecução de políticas.

No capítulo sete, Luciano Colares aprecia o engajamento do Brasil com as Operações de Paz da ONU a partir da ótica de projeção de poder pela via multilateral. Para o autor, o Brasil, com sua larga experiência diplomática e tradição pela busca de solução pacífica de controvérsias, pode e deve desempenhar um papel de liderança no segmento de operações de paz. À medida que o país se apresenta, perante a comunidade internacional, como um ator disposto a arcar com responsabilidades maiores, naturalmente as credenciais brasileiras começaram a consolidar-se e a garantir ao país papel de destaque no planejamento e na execução desses tipos de missões que ocorrem sob chancela das Nações Unidas. Colares ainda afirma que o Brasil assumiu um grau de engajamento com as Operações de Paz sem precedentes e aponta que esse grau de comprometimento pressupõe que, dificilmente, o país reduzirá sua relevância nesse tipo de operações. Para tanto, é imprescindível que o país tenha ciência de que deverá se engajar e não hesitar diante das novas responsabilidades financeiras e humanas, cada vez maiores, originadas de políticas com os quais se comprometeu. Por fim, mediante a abordagem da evolução histórica, o trabalho de Colares demonstra a importância e o peso que as Operações de Paz assumiram na política internacional contemporânea e suas especificidades quanto à participação do Brasil.

Finalmente, no oitavo capítulo, Priscila Brandão e Vladimir Brito tratam das temáticas do terrorismo, de inteligência e dos mecanismos legais que estruturam as organizações brasileiras de segurança pública, assim como examinam os desafios enfrentados pelo Brasil no combate ao terrorismo na virada do século XXI. Nesse sentido, os autores propõem uma revisão profunda da legislação que instrumentaliza o combate ao terrorismo no Brasil, na medida em que, na prática, existe uma enorme distância entre a realidade e a capacidade prevista pela legislação para estabelecer algumas importantes definições conceituais, tais como o entendimento sobre terrorismo, inteligência de segurança, inteligência de segurança pública e inteligência policial. Além disso, para os autores, a fragilidade institucional brasileira e o arcabouço jurídico para lidar com o terrorismo são frágeis e a falta de mandados legais, considerando todos os princípios que devem regê-los (legitimidade, proporcionalidade, etc.), esvazia o potencial das funções dos profissionais de inteligência na esfera da proatividade. Assim, essa realidade evidenciaria a premente necessidade de reformulação da atual legislação que orienta a atividade de inteligência no país.

Espera-se que este livro apresente o escopo das pesquisas, reflexões e expertise, acadêmica e aplicada, que os membros do Grupo de Trabalho em Defesa, Inteligência e Segurança do CEGOV/UFRGS são capazes de desenvolver.

Boa leitura!

DEFESA NACIONAL ANTIMÍSSIL DOS EUA: A LÓGICA DA PREEMPÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES INTERNACIONAIS

JOSÉ MIGUEL QUEDI MARTINS

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS) e do Grupo de Trabalho de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS).

MARCO CEPÍK

Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da UFRGS. Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS).

INTRODUÇÃO

Este trabalho é o primeiro de três textos que analisam a relação entre estratégia, operações e tática, nos quais os autores procuram evidenciar a contribuição de um programa de pesquisa em Estudos Estratégicos para o desenvolvimento da área de Relações Internacionais no Brasil¹. Mais especificamente, ao longo dos três textos são analisados, no caso dos Estados Unidos da América (EUA), os nexos de causalidade recíproca entre a Defesa Nacional Antimíssil (NMD)² e o conceito operacional de Batalha Aeronaval (ASB)³, suas implicações táticas e as consequências potenciais para o sistema internacional.

A hipótese principal é a de que a ausência de uma definição política sobre sua grande estratégia (POSEN, 2003; PORTER, 2013; RONIS, 2013; MONTGOMERY, 2014) faz com que os Estados Unidos permitam que sua política externa e de segurança (PES) seja ditada por conceitos operacionais (tais como a ASB), ou, pior, por critérios procedimentais, técnicos e táticos. Essa última assertiva, para ser verificada, depende do exame crítico a ser realizado no terceiro artigo desta série, do papel cumprido por dois procedimentos táticos. A saber, a Supressão de Defesas Antiaéreas (SEAD) e a ruptura em profundidade da rede inimiga (NIA/

(1) Os autores agradecem a colaboração de Bernardo Prates, Walmir José Françoes Jr., Guilherme Simionato, Humberto de Carvalho, Isabel Wehle Gehres, Laís Helena Andreis Trizotto, Mirko Gonçalves Pose, Osvaldo Pereira Filho, Pedro Txai Brancher, Bruno Kern, Frederico Licks Bertol, Laura Quaglia e Aline Hellmann. Os autores agradecem o apoio da PROREXT, SEAD e PROPESQ na UFRGS, bem como da FAPERGS e do CNPq, pelas bolsas e apoios financeiros concedidos para a realização desta pesquisa. Quaisquer falhas são de inteira responsabilidade dos autores.

(2) De acordo a *Public Law 106-38* (1999), a NMD (*National Missile Defense*), ou Escudo Nacional Antimíssil, é a sucessora da SDI (*Strategic Defense Initiative*), mais conhecida como “guerra nas estrelas”, promovida durante os mandatos presidenciais de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos. Dentre os projetos que integram a NMD está o Sistema de Defesa de Mísseis Balísticos (*Ballistic Missile Defense System*, ou BMDS), cuja principal área de atuação é a Europa e o Japão. Ainda assim, os principais elementos da defesa de mísseis são operados pelo pessoal do Comando Estratégico dos EUA (USSTRATCOM), Comando Norte (USNORTHCOM), Comando do Pacífico (PACOM), Comando Europeu (USEUCOM) e Forças EUA no Japão (USFJ). Portanto, os escudos antimísseis japonês e europeu, a despeito de sua denominação, referem-se a pouco mais que o custeio e propriedade dos interceptadores, cuja operação é quase integralmente dependente dos EUA. A coordenação geral fica ao encargo da Agência de Defesa de Mísseis (*Missile Defense Agency*, ou MDA), responsável global pelo Escudo Nacional Antimíssil (PICCOLLI, 2012, p. 13).

(3) O conceito de Batalha Aeronaval, ou *AirSea Battle* (ASB), é definido nos Estados Unidos pela proposição de um ataque efetuado em profundidade, articulado em rede, integrando domínios cruzados (espaço, ar, mar), o qual pretende romper, destruir e derrotar a rede de radares, sensores, mísseis antiaéreos, capacidade antinavio, bem como as bases aéreas e navais do adversário (TOL et al., 2010; USN, 2013; TANGREDI, 2013).

D3)⁴. Esses procedimentos combinados vinculam a ASB e a NMD.

Tal vinculação entre a NMD e a ASB, a um só tempo doutrinária e material, por sua vez, tem implicações potenciais para as relações internacionais contemporâneas, incidindo tanto no grau de conflito e nos padrões de alianças (polarização), quanto na distribuição de capacidades materiais e no equilíbrio de poder no sistema internacional (polaridade).

Por exemplo, a despeito do novo acordo de redução de armas estratégicas (New START) assinado em 2010, o eventual comissionamento de mísseis antibalísticos hipersônicos lançados de terra, navios ou aeronaves, por parte dos Estados Unidos, colocaria em dúvida a possibilidade da China, ou mesmo da Rússia, se defenderem de um ataque nuclear ou retaliarem após sua eventual ocorrência⁵. Em outras palavras, a conjunção da ASB com a NMD erode o fundamento da paz internacional baseada na dissuasão, a qual é baseada no fato de que a retaliação a um ataque nuclear preemptivo seria tão custosa que dissiparia quaisquer benefícios que pudessem advir do primeiro ataque. Erodida a capacidade dissuasória da Rússia e da China, se estabeleceria um monopólio do espaço e das armas nucleares por parte dos EUA, o que Keir Lieber e Daryl Press (2006, p. 8) denominaram primazia nuclear. Entretanto, dados os custos políticos e os riscos para a ordem internacional, a obtenção da primazia nuclear deixou de fazer parte da política declaratória do governo norte-americano após a eleição do presidente Barack Obama, que firmou o New START ainda em seu primeiro mandato.

Uma hipótese alternativa poderia postular que a primazia nuclear resulta

(4) Tanto a SEAD, acrônimo para *Supression of Enemy Air Defense*, quanto a NIA/D3, acrônimo para *Networked Integrated, Attack-in-Depth, to Disrupt, Destroy and Defeat* serão analisadas nos trabalhos posteriores desta série. Ver USN (2013, p. 4), DoD (2014a, p. 254), Bolkcom (2005, p. 3) e Bell (2012).

(5) Armas hipersônicas antimíssil possuem velocidade maior do que cinco vezes a velocidade do som, para pronto emprego, em qualquer lugar do planeta, utilizando munição convencional de precisão (*Conventional Prompt Global Strike*, ou CPGS). Em 2010, o então Secretário de Defesa Robert Gates declarou que os Estados Unidos estavam desenvolvendo esta capacidade e que a nova administração continuaria o programa (CIRINCIONE, 2010, p. 1). Existem vários desenvolvimentos paralelos nos Estados Unidos para interceptação cinética de mísseis balísticos de teatro, tais como os sistemas Super Standard para lançamento da terra ou mar, desenvolvidos pela Raytheon, ou os mísseis desenvolvidos pela Lockheed Martin para lançamento ar-ar com guiação de data link e infravermelho (*air-launched hit-to-kill*, ou ALHK). Entretanto, o anúncio de Gates coincidiu a assinatura do New START (08/04/2010), que estabeleceu limites para o comissionamento de mísseis, tanto nucleares quanto convencionais. Graças ao New Start, Obama conseguiu limitar o programa, que era um dos eixos da política de obtenção da primazia nuclear de George W. Bush. Oficialmente, o programa CPGS está ainda em fase de pesquisa e desenvolvimento. A decisão de comissionar um sistema de armas ainda não foi tomada. Porém, como se verá no texto, a NMD assumiu boa parte de sua lista de compras, sobretudo no que tange à propulsão hipersônica e aos mísseis antiaéreos.

de um processo complexo, não completamente intencional, do qual a população e o governo dos Estados Unidos seriam apenas parcialmente conscientes e relativamente impotentes, resultante da chamada espiral de insegurança internacional. Ocorre que, como se verá ao longo do trabalho, a NMD e a ASB incluem programas dispendiosos e de longa duração, pelo que se pode excluir a hipótese da espontaneidade, restando a hipótese dos efeitos não antecipados, resultantes de falhas de *accountability* e impasse político na definição da grande estratégia.

Ora, nos últimos doze anos a NMD e o programa F-35 (carro-chefe da ASB) lideraram, por larga margem, os custos de aquisições de material bélico dos EUA. No caso da NMD, estima-se que o programa custará, no mínimo, USD 138,5 bilhões (DoD, 2014b, p. 17), sendo que apenas entre 2002 e 2013 foram investidos USD 98 bilhões e a MDA solicitou mais USD 38 bilhões para investir até 2018 (GAO, 2014b, p. 1).⁶ No caso do F-35, entre 1996 e 2014 ele custou USD 332 bilhões, já tendo sido solicitados mais USD 240 bilhões para a conclusão do programa (GAO, 2014a, p. 69). Neste caso, o valor total seria de USD 572 bilhões, podendo chegar a um trilhão de dólares quando se somam os gastos com o desenvolvimento de turbinas e a aceleração tecnológica em aviônicos, guiação e armas⁷.

Ou seja, uma explicação mais plausível é a de que o grande volume de recursos envolvidos na NMD e na viabilização do conceito operacional da ASB resulte de conflitos de interesse entre setores da burocacia militar e de defesa, empresas do setor, facções políticas e grupos de pressão nacionais e internacionais. Tais conflitos remetem a um tema clássico sobre o chamado complexo militar-industrial, qual seja, o da debilidade relativa dos mecanismos de *accountability* vertical e horizontal na área de segurança nacional. É importante reter esse contorno mais geral do problema, ao qual se liga a reivindicação de autores como Ronis (2013) e Montgomery (2014) para que os Estados Unidos definam uma nova Grande Estratégia⁸.

(6) Como se sabe, o *Government Accounting Office* (GAO) computa apenas os gastos da MDA (Agência de Defesa de Mísseis). Em 2002, o presidente George W. Bush (2001-2009), ao denunciar o Tratado de Mísseis Antibalísticos (1972), eliminou as restrições a estas tecnologias (MDA, 2014). Como não há uma estimativa de encerramento do programa, de fato é impossível estimar seu custo total.

(7) Conforme o Pentágono, os dez programas mais onerosos em 2013 eram, respectivamente: 1) F-35 Lightning II (USD 329.964,1 milhões). 2) BMDS (USD 138.599,3 milhões). 3) DDG-51 Arleigh Burke (USD 94.024,2 milhões). 4) SSN 774 Virginia (USD 92.548,1 milhões). 5) Turbina F-135 (para o F-35) (USD 68.620,5 milhões). 6) Veículo de Lançamento Descartável Evoluído (EELV) (USD 67.622,4 milhões). 7) V-22 Osprey (USD 54.943,3 milhões). 8) KC-46A Pegasus (USD 49.560,6 milhões). 9) SLBM Trident II (USD 41.671,6 milhões). 10) CVN-78 Gerald Ford (USD 39.997,0 milhões). Cf. DoD (2014b,16-17).

(8) Antes de ser uma preocupação abstrata, estabelecer o primado do sujeito na administração das coisas está no cerne de qualquer ideia de governo. Também serve como critério para a democracia: o próprio sistema eleitoral nada mais é que um artifício para estabelecer as finalidades coletivas. Porém, democracia também é uma forma de controle do poder.

Sem ela, a construção de armamentos (um meio) passa a presidir a própria política externa e de defesa. Então, seja por inércia burocrática, influência patri-mônial, ou ambos, dá-se continuidade aos programas que já envolveram maior dis-pêndio. E isso não coincide, necessariamente, com o que é o mais necessário estra-tegicamente, ou mesmo urgente, muito menos, necessariamente, com o resultado das eleições presidenciais, a vontade do Congresso Nacional ou da opinião pública. Pior, corre-se o risco de tudo isso gerar uma retroalimentação viciosa, visto que as dinâmicas internacionais geradas pelo perfil dos programas de modernização acabam justificando a sua continuidade.

A partir desse problema político mais geral (ético e ontológico), desdobram-se as três questões específicas que serão analisadas em seguida, cada qual em um artigo. A primeira questão, situada na esfera da estratégia⁹, é que a anatomia e a fun-cionalidade de um Escudo Antimíssil variam pouco, quer se trate do teatro operacio-nal ou do equilíbrio global. Na prática, um arranjo desse tipo pode tanto interceptar artesanais foguetes Qassam – lançados pelos palestinos contra Israel – quanto os mísseis balísticos intercontinentais da Rússia e da China. Portanto, a despeito das intenções declaradas, escudos antimísseis dizem respeito ao equilíbrio estratégico. Cumpre lembrar, mais uma vez, que por serem capazes de neutralizar ICBMs eles podem impedir que um ataque nuclear seja respondido com outro, o que coloca o de-tentor do escudo na situação de primazia nuclear. É por isso que o Escudo Antimíssil possui desdobramentos tanto no âmbito da polarização (relação entre as grandes potências) quanto da própria polaridade (distribuição de poder entre as grandes po-tências). Esse novo tipo de monopólio nuclear criaria uma assimetria tão pronun-ciada que colocaria em questão a própria existência do sistema interestatal, já que na primazia nuclear inexistiriam condições para qualquer tipo de balanceamento ou equilíbrio. Estabelecer-se-ia uma dominação alicerçada exclusivamente na força, que tornaria sombria até mesmo a perspectiva de vitória estadunidense: ela traria consigo um elevado risco de disseminação pandêmica do terrorismo e o potencial colapso de qualquer tipo de democracia, dentro ou fora do país.

A segunda questão, situada na esfera das operações¹⁰, é que o Escudo An-

Entre os propósitos menos óbvios do sistema político, está o de restabelecer o primado das finalidades humanas sobre os artifícios engendrados para realizá-las (meios), o que inclui a precedência da consciência sobre a técnica e, sem dúvida, da política sobre o material bélico.

(9) Estratégia diz respeito à possibilidade de emprego da força (meios) para atingir os obje-tivos da política nacional (fins). Em seu limite superior (Grande Estratégia) é definida pela Constituição e pelas instâncias de coordenação entre os formuladores das políticas de defesa, relações exteriores, segurança institucional e inteligência. A Estratégia Nacional diz respeito ao Presidente da República e ao Congresso Nacional de modo mais direto e, por intermédio das instituições de *accountability*, à sociedade como um todo. Em seu limite inferior, a estratégia é afeta ao Estado Maior conjunto das forças armadas e aos Comandantes das forças singulares.

(10) O termo operações diz respeito ao planejamento e execução de campanhas com o fito

timíssil carrega consigo o imperativo da preempção: claramente ilustrado pela doutrina da batalha aeronaval (*AirSea Battle*). Sua eficácia, mesmo para propósitos limitados, supõe a destruição das redes de radares computadores, postos de comando e, mais importante, dos mísseis em sua fase atmosférica de ascensão; o que exige a penetração em profundidade no território inimigo. A eventual execução do conceito operacional ASB traz complicações adicionais à esfera da estratégia, tais como a de se tentar antecipar os efeitos que uma guerra preemptiva iniciada pelos EUA, mesmo que convencional, contra a Rússia e a China, teria sobre o público interno americano e sua relação com o Estado, bem como sobre os demais países aliados dos EUA, os competidores, adversários, ou mesmo sobre os inimigos declarados dos EUA. Além disso, o escudo relega à tática um grande papel, pois sua eficácia é o único argumento plausível para infringir a lei moral – ao tomar a iniciativa de empreender a agressão – mesmo com efeitos deletérios sobre o poder brando e a capacidade hegemônica estadunidense. Torna-se crucial analisar, na esfera operacional, se o escudo é exequível e em que termos.

À esfera da tática¹¹ pertence o terceiro problema, o da interceptação de mísseis balísticos na fase atmosférica. É nisso que reside a interconexão do escudo com a *AirSea Battle* (ASB). O tempo decorrido entre o lançamento e a saída de um míssil balístico (BM) da atmosfera é, em média, de 120 a 180 segundos. Nesse intervalo, para viabilizar a interceptação, teria de ser cumprida uma série de exigências prévias, relacionadas à Supressão de Defesas Antiaéreas (*Suppression of Enemy Air Defenses*, ou SEAD). Será exequível, no intervalo de tempo mencionado, efetuar a supressão a partir de uma abordagem puramente reativa, isto é, defensiva? Parece improvável.

Para tratar do primeiro problema (estratégia), ao longo do presente texto procura-se realizar três tarefas. Primeiro, apresentar o balanço atual de capacidades nucleares entre Estados Unidos, Rússia e China, para que se possa compreender a finalidade e as implicações da NMD. Em seguida, discute-se com mais detalhe a própria anatomia do Escudo Antimíssil. Finalmente, na conclusão do trabalho são anunciamos os conteúdos dos próximos trabalhos (funcionamento do escudo e aspectos táticos), em conexão com a importância atribuída às definições de grande estratégia para os EUA e o Brasil inserirem-se favoravelmente na transição tecnológica em curso.

de vencer a guerra. Serve para especificar, no âmbito das forças singulares, seu papel em grandes batalhas ou operações. Em termos administrativos, correspondem também às tarefas logísticas do Exército, Força Aérea ou Marinha, bem como seus respectivos sistemas divisionais (3º Exército, 15a Força Aérea, 2a Frota, etc.).

(11) A tática diz respeito ao uso do combate para vencer batalhas. Como tal, abrange o cotidiano da guerra que é travada pelas subunidades. Grosso modo, pode-se dizer que de brigada para baixo tudo diz respeito à tática. Sua esfera de decisão recai desde o general de brigada até o cabo, ou seja da pessoa que comanda 5.000 efetivos até aquela que comanda dois ou três soldados.

AS CAPACIDADES NUCLEARES DE ESTADOS UNIDOS, RÚSSIA E CHINA

A discussão sobre a Defesa Nacional Antimísseis nos Estados Unidos remonta ao programa Iniciativa de Defesa Estratégica (*Strategic Defense Initiative*, ou SDI), lançado em 1983 pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989) com a justificativa de eliminar a ameaça representada pelas armas nucleares, utilizando defesas missilísticas não nucleares. Em 1984, a SDI reuniu e consolidou programas que estavam dispersos sob a coordenação da Organização da Iniciativa de Defesa Estratégica (*Strategic Defense Initiative Organization*, ou SDIO). Em 1993, após o final da Guerra Fria e da própria União Soviética, o governo Clinton (1993-2001) rebatizou a SDIO como Organização de Defesa de Mísseis Balísticos (*Ballistic Missile Defense Organization*, BMDO), cujo escopo passou a restringir-se aos mísseis balísticos de teatro. Em 1999, uma Lei Nacional de Defesa de Mísseis (*Public Law 106-38*) definiu a missão da BMDO. Em 2002, na esteira da comoção nacional causada pelos atentados de 11 de setembro de 2001, o presidente George W. Bush (2001-2009) retirou os Estados Unidos do Tratado de Mísseis Antibalísticos (1972), eliminando as restrições para desenvolvimento e teste de sistemas antibalísticos intercontinentais. Na mesma época a BMDO passou a se chamar Agência de Defesa de Mísseis (*Missile Defense Agency*, MDA).

20

Ainda na década de 1950, os EUA e a URSS começaram a desenvolver mísseis antibalísticos (ABMs) e armas antisatélite (ASAT). O primeiro míssil balístico lançado do ar (*Air-Launched Ballistic Missile*, ou ALBM), por um bombardeiro B-47 *Stratojet*, foi o *Bold Orion* (WS-199B), que abateu um satélite em 1959¹². A evolução política da Guerra Fria e o desenvolvimento de uma tríade de vetores e armas termonucleares pelas duas grandes potências eventualmente levaram à assinatura do tratado de Moscou (1972), o qual, dentre outras disposições, previa a limitação dos ABMs a um máximo de cem mísseis antimísseis balísticos para cada parte. O conceito estruturado pelo tratado ABM reconhecia que apenas a manutenção de vulnerabilidades recíprocas seria capaz de assegurar o equilíbrio, visto que qualquer pretensão de se vencer uma guerra nuclear seria ilusória (FREEDMAN, 2003, p. 213-267).

Mesmo sem analisar o processo histórico de erosão da dissuasão mútua assegurada¹³, a nova realidade internacional criada pela denúncia do Tratado ABM e a própria racionalidade estratégica da NMD demandam uma avaliação preliminar sobre as atuais capacidades nucleares dos EUA, Rússia e China. Para realizar tal

(12) As armas antisatélite (*Anti-Satellite Weapons*, ou ASAT) foram proscritas pelo Tratado do Espaço Sideral de 1967.

(13) Para uma introdução ao tema recomenda-se, além do livro de Lawrence Freedman (2003), também a leitura de Paul, Harknett e Wirtz (2000).

avaliação é preciso estabelecer um inventário quantitativo de veículos de entrega e ogivas, mas apenas daqueles que as três grandes potências possam usar umas contra as outras. Por esse motivo, foram excluídos sistemas subestratégicos e veículos que ficam aquém do alcance requerido. Também é necessário fazer uma avaliação qualitativa sobre a situação da tríade nuclear dos três países (DUNNIGAN, 2003). Com base nos parâmetros quantitativos (ogivas e mísseis) e qualitativos (mobilidade e sobrevivência do arsenal), contrastados com a anatomia do escudo antimíssil (ou das defesas antiaéreas, conforme o caso), a ser apresentada na seção seguinte, pode-se concluir o trabalho com uma avaliação das implicações potenciais para a ordem global e a segurança internacional.

Começando pelos **Estados Unidos**, o país atualmente dispõe de duas variantes de Míssil Balístico Intercontinental com alcance superior a cinco mil quilômetros (*Intercontinental Ballistic Missile*, ou ICBM). Respectivamente, o LGM-30G Minuteman III Mk-12A (200/220) e o LGM-30G Minuteman III Mk-21/SERV (250/250)¹⁴. Ao todo, os Estados Unidos contariam, portanto, com 450 mísseis balísticos intercontinentais armados com, no mínimo, 470 ogivas (nucleares e convencionais). Desse total, é razoável supor que os EUA possuam 119 mísseis com ogivas nucleares comissionadas em sistemas terrestres, fixos, ainda que protegidos por grosso concreto (“endurecidos”). As demais ogivas nucleares são distribuídas entre sistemas móveis, navais e aéreos, nas quantidades previstas pelo acordo New START¹⁵.

No caso dos Estados Unidos, os submarinos de propulsão nuclear lançadores de mísseis balísticos (*Ballistic Missile Submarine*, ou SSBN) carregam três variantes do mesmo míssil, o UGM-133A Trident II D5 Mk-4, o Mk-4A e o Mk-5. Ao todo, estima-se que o país disponha de 240 mísseis balísticos lançados de submarinos (*Submarine-Launched Ballistic Missile*, ou SLBM), com 960 ogivas comissionadas. Por sua

(14) Entre parênteses o primeiro número corresponde à quantidade de mísseis existentes no inventário, enquanto o segundo número indica a quantidade de ogivas estimada pelos autores diante do total de ogivas apurado pelo New START (DOS, 2014). Ver também IISS (2014, p. 42), Kristensen e Norris (2014, p. 86).

(15) Note-se que o relatório do New START se refere apenas aos veículos de entrega (ICBMs, SLBMs, e ALCMs) e ao total de ogivas. Inexistem dados disponíveis sobre o comissionamento de ogivas nos diversos tipos de mísseis. Também é importante chamar a atenção ao conteúdo do Tratado New START. Diferentemente de seu predecessor (1991), este novo START não estipula sublimites. Assim, se o país desejar, pode comissionar todos os seus sistemas só em terra, mar ou ar, desde que não viole o limite máximo previsto de ogivas. Portanto, procurou-se cruzar os dois números (veículos e ogivas) e construir, com base na informação disponível e devidamente referenciada, uma estimativa sobre a distribuição de ogivas nos diferentes sistemas de entrega. Tome-se como ilustração o caso dos sistemas terrestres dos EUA. Se multiplicássemos o número de mísseis pelo número de ogivas que cada ICBM é capaz de levar, veríamos que os EUA são capazes de ter comissionadas em ICBMs até 850 ogivas. Porém, o número comissionado de mísseis é de 470. Portanto, depreende-se que muitos deles podem estar sem ogivas nucleares, mantendo-se os EUA em limiares ainda mais baixos que os previstos no START. Nesta suposição, os demais ICBMs estariam comissionados com ogivas convencionais de precisão conforme previsto no programa *Global Strike*.

vez, os bombardeiros estratégicos dos EUA são de dois tipos, o B-52H *Stratofortress* e o B-2A *Spirit*. No total, estima-se que existam 66 bombardeiros cumprindo função estratégica¹⁶, capazes de lançar até 506 mísseis cruzadores (*Air-Launched Cruise Missile*, ou ALCM), cada um com uma ogiva (KRISTENSEN; NORRIS, 2014, p. 86).

Em resumo, considerando os diferentes meios de entrega que configuraram a chamada triade estratégica, estima-se que os EUA possam dispor de 119 ICBMs armados com 119 ogivas nucleares, mais 240 SLBMs armados com 960 ogivas nucleares, além de 506 ALCMs armados com 560 ogivas nucleares, perfazendo o total de 1.585 ogivas nucleares de uso estratégico relatadas no START (DOS, 2014). Aproximadamente, os Estados Unidos possuem 7% de suas ogivas baseadas em terra, 61% no mar e 32% no ar, ou seja, 93% de seu arsenal estratégico é baseado em sistemas móveis mais difíceis de localizar e destruir.

No caso da **Rússia**¹⁷, atualmente o país possui seis tipos de ICBM, a saber, o RS-20 (SS-18) (54x5[10]), o RS-12RM (SS-25)(160x1[1]), o RS-18 (SS-19) (40x3[6]), o RS-12M2 (SS-27M1) (78x1[1]) e o RS-24 (SS-27M2) (24x3[~3]). Multiplicando-se o número de mísseis pelo de ogivas comissionadas, chega-se a um total de 356 mísseis e 700 ogivas (IISS, 2014, p. 180-181)¹⁸.

Por sua vez, os SLBM russos carregam dois tipos de mísseis balísticos intercontinentais, o RSM-50 (48x3) e o R-29 RMU (96x4), perfazendo um total de 144 mísseis e 528 ogivas (IISS, 2014, p. 180). Por sua vez, a aviação estratégica russa dispõe de três aeronaves de longo alcance, a saber, o Tu-160 (16x12), o Tu-95MS6 (31x6) e o Tu-95MS16 (31x16), totalizando 78 bombardeiros, o que fornece uma capacidade total de 564 mísseis cruzadores, cada um equipado com apenas uma ogiva (IISS, 2014, p. 181).

Como no relatório do New START consta um total de 1.512 ogivas nucleares comissionadas para a Rússia, sem especificar sua distribuição em terra, mar ou ar (DOS, 2014), assim como no caso dos EUA, procurou-se estimar tal distribuição baseando-se na proporção da capacidade disponível inventariada acima. Ou seja,

(16) Os EUA, a Rússia e a China possuem em seus inventários um número bem maior de bombardeiros do que os enumerados aqui. Ocorre que, por diferentes razões, nem todos são utilizados em função estratégica nuclear (KRISTENSEN; NORRIS, 2014, p. 86; IISS, 2014).

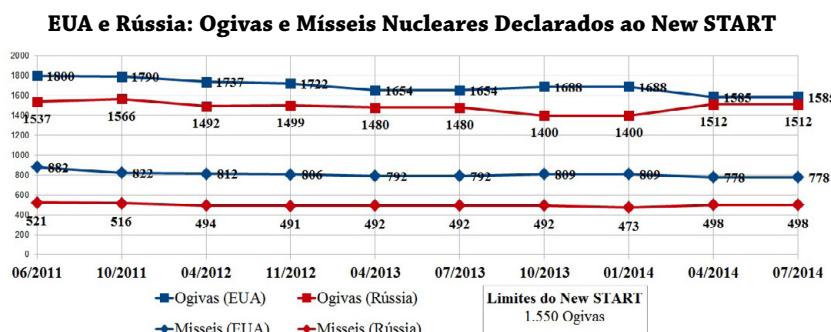
(17) No caso da Rússia, utilizou-se a nomenclatura oficial do país para os mísseis, incluindo a designação norte-americana (DoD) dos mesmos entre os primeiros parênteses. Entre os segundos parênteses, os três números indicam, respectivamente: a) a quantidade de mísseis existentes no inventário; b) o número de ogivas estimado pelos autores; c) o número total de ogivas que aquele tipo de míssil comporta entre colchetes.

(18) Como se sabe, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North Atlantic Treaty Organization*, NATO ou, para seguir a maneira mais natural de referência no Brasil, OTAN) utiliza nomenclatura própria para designar sistemas, plataformas e armas russas e chinesas. Salvo indicação em contrário, utilizam-se as nomenclaturas dos próprios países. Quando o nome utilizado pela OTAN puder ou precisar ser fornecido, este será indicado entre parênteses. Cf. <<http://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

319 ICBMs com 602 ogivas (terra), 115 SLBMs com 440 ogivas (mar), além de 470 ALCMs com 470 ogivas (ar), o que perfaz o total referido no relatório. No caso da Rússia, a proporção entre forças nucleares terrestres (fixas e móveis) e aeornavais é menos favorável, de 40% (602) para 60% (910). Também como no caso estadunidense, há pressão do custeio para manter as ogivas em sistemas terrestres, menos móveis e capazes de sobreviver. Entretanto, além dos custos, pesam também sobre as grandes potências as decisões das demais, e certamente o Escudo Antimísseis dos Estados Unidos coloca em xeque o dispositivo dissuasor russo.

Nesse sentido, um outro aspecto relevante do relatório New START é a evolução da produção de novas ogivas nucleares por parte da Rússia. Apenas entre janeiro e abril de 2014, registrou-se um aumento de 112 ogivas (de 1.400 para 1.512), uma média de 40 novas ogivas nucleares ao mês. Note-se que, de acordo com o tratado, o máximo de ogivas estratégicas previsto para 2018 é 1.550. Ao que parece, no intervalo de meses referido, os russos procuraram demonstrar sua capacidade em produzir, ou reprocessar, as ogivas estocadas. Segundo o inventário global de armas nucleares de 2013, atualmente a Rússia dispõe de um total de 4.480 ogivas em estoque, além de 4.000 aguardando desmantelamento, o que daria uma reserva aproximada de 8.500 ogivas disponíveis para o reprocessamento (KRISTENSEN; NORRIS, 2013, p. 76).

Figura 1 - Resumo do arsenal russo e americano declarados no New START



Fonte: Elaborado por Humberto Carvalho, com base em DoS (2014).

Finalmente, a **China** atualmente possui dois tipos de ICBM, a saber, o Dongfeng DF-5A (20x1) e o DF-31A (24x3), com alcances, respectivamente de 13.000 e 12.000 km¹⁹. Multiplicando-se o número de mísseis (44), pelo número de ogivas,

(19) Como a China não integra o New START, os números entre parênteses indicam, respectivamente: a) a quantidade de mísseis; b) multiplicados pelo número de ogivas em cada míssil; c) o rendimento individual de cada ogiva entre colchetes. Quando descrito, o rendimento explosivo de cada ogiva é apresentado em megaton (MT), equivalente a um milhão de toneladas de TNT, ou quiloton (KT), equivalente a um milhar de toneladas de TNT.

estima-se que os chineses disponham de 92 ogivas capazes de atingir o território continental dos Estados Unidos (IISS, 2014, p. 231)²⁰.

Quanto às capacidades estratégicas da Marinha, a China possui quatro submarinos SSBN, lançadores de SLBMs. Entretanto, apenas três submarinos Type 094 (OTAN: Jin) podem embarcar o míssil Julang-2A (JL-2A), que seria o único capaz de atingir os EUA a partir das águas territoriais da China. Como o alcance requerido para este objetivo é de 11.000 km, e estima-se que o JL-2A terá alcance de 14.000 km, ele será um acréscimo importante para o arsenal chinês, mas não foi computado aqui, pois ainda não está em serviço (IISS, 2014, p. 231).

Já a força de bombardeiros estratégicos chineses é composta apenas pelo Xian H-6K (20 aeronaves), nos quais podem ser embarcados mísseis cruzadores (ALCM), tais como o CJ-10 ou o CJ-20, armados com uma única ogiva em cada míssil, sendo que cada avião bombardeiro carrega de quatro a seis mísseis (IISS, 2014, p. 231-232). Como só é possível atingir alvos no território continental dos Estados Unidos somando-se o alcance do avião com o do míssil, só o CJ-20 foi computado²¹.

Caso a China pudesse ou quisesse utilizar todos os seus bombardeiros H-6K armados com mísseis CJ-20 e ogivas nucleares (faixa KT) para surtidas sem volta (combustível), em missões de retaliação nuclear, tais vetores poderiam lançar até 80 ogivas sobre o território dos Estados Unidos. Trata-se, obviamente, de um exagero absurdo, sem falar que o próprio comissionamento de ogivas nucleares nos ALCM chineses ainda é tema controverso (MONTGOMERY, 2014, p. 132-133). Uma estimativa mais realista seria a de que apenas alguns H-6K e CJ-20 foram modificados para cumprir papel estratégico, no caso, $\frac{1}{4}$ dos bombardeiros e $\frac{1}{6}$ dos potenciais ALCMs. Admitindo-se a validade do raciocínio, haveria cinco H-6K armados com dez ALCM (CJ-20) com a possibilidade de, eventualmente, atingirem o território dos Estados Unidos. Contudo, dado o percurso praticável para elidir os caças estratégicos

24

(20) O *Military Balance* do IISS considera o Dongfeng-4 (DF-4) como um ICBM (IISS, 2014, p. 231). Estima-se que dez mísseis estejam operacionais, cada um portando três ogivas (10x3). Como seu alcance é de 4.750 km, trata-se de um míssil balístico de alcance intermediário (*Intermediate-Range Ballistic Missile*, ou IRBM). Contudo, como se poderá ver em seguida, conjugado ao DF-31 o DF-4 pode ter um papel operacional importante na eventualidade de uma guerra termonuclear. Por sua vez, também o DF-31 (armado com uma ogiva de uma MT ou até três ogivas variando entre 50 e 100 KT), com seu alcance de 8.000 km, não tem como atingir território continental dos Estados Unidos, cujo ponto mais próximo do território chinês, atravessando o pólo Ártico, está a 9.661 km de distância. A situação se repete com o SLBM Julang-2 (JL-2), cujo alcance máximo, segundo Hans Kristensen é de 7.200 km. Como os submarinos Type-094 ainda são muito barulhentos, é remota a chance de aproximarem-se à distância de lançamento sem serem interceptados. Por esse motivo (alcance limitado), esses mísseis foram excluídos do cômputo, mas serão importantes para a avaliação posterior das opções táticas e da conduta operacional nuclear chinesa.

(21) O raio de combate do Xian H-6 é de 1.800 km, com um alcance total de até 6.000 km. Como o alcance do míssil CJ-20 chega a 3.000 km, o alcance máximo dos vetores nucleares aéreos chineses seria atualmente de no máximo 9.000 km (CORDESMAN; HESS; YAROSH, 2013).

dos EUA (F-22 e F-15C), as limitações de alcance do Xian H-6K se tornam críticas, se não proibitivas, descartando seu emprego contra o território continental dos EUA.

Assim, mesmo que se incluam dez ALCM armados com ogivas nucleares, o total das capacidades nucleares chinesas com alguma probabilidade de atingirem os EUA seria de 54 mísseis e 102 ogivas (44 ICBMs, nenhum SLBM e dez ALCM). Na verdade, só se pode ter alguma convicção acerca dos ICBMs chineses, ou seja, estima-se que apenas 44 mísseis e 92 ogivas teriam capacidade de atingir os EUA. Além de estimar as quantidades de ogivas e mísseis que cada uma das três grandes potências dispõe atualmente, é necessário avançar algumas considerações qualitativas sobre a ordem de batalha nuclear dos EUA, Rússia e China para que se possa compreender melhor a NMD.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que os **Estados Unidos** possuem o maior arsenal e a tríade estratégica mais completa. Além disto, a maior parte de seu arsenal estratégico é móvel. Graças a essa redundância – sistemas fixos endurecidos em terra e sistemas móveis no mar e ar – os Estados Unidos possuem maior resiliência e capacidade de segundo ataque na eventualidade de uma guerra nuclear. Além disso, caso se admita o modelo de distribuição proposto (com 119 ogivas em terra), 93% do arsenal nuclear americano estaria comissionado em bases móveis. Mesmo que se despreze a estimativa proposta aqui e se adote o limite máximo do New START na distribuição de ogivas por mísseis terrestres (com 850 ogivas), ainda assim 54% do arsenal norte-americano permanece móvel. Seriam ainda 735 ogivas nucleares lançadas de plataformas móveis, três vezes o número atual do arsenal total estimado da China (de 250 ogivas, incluídas as subestratégicas) e 49% das capacidades atuais da Rússia (1.512). Parece óbvio, neste caso, que seria suicídio para qualquer um destes países iniciar uma guerra nuclear com os EUA. Evidentemente, isso não autoriza a suposição contrária, de que os EUA possam atacá-los impunemente, como se vê logo adiante.

Sobre os EUA, cabe ainda notar que a conclusão acima segue vigorando mesmo na suposição de que houvesse uma situação de capacidades antimíssil inversa. Caso Rússia e China detivessem o escudo antimíssil e a Pronta Capacidade de Ataque Global de Precisão (*Conventional Prompt Global Strike*, ou CPGS) com veículos hipersônicos. Ainda assim, seria impossível eliminar a capacidade de segundo ataque dos EUA, em virtude dos sistemas móveis. Aqui pouco importa a assunção adotada (EUA com 119 ou com 850 ogivas em ICBMs), Rússia ou China seriam igualmente destruídas com a diferença remanescente, seja ela de 735 ou de 1.466 bombas de hidrogênio. Na prática, trata-se de uma verdadeira invulnerabilidade dos EUA contra um primeiro ataque nuclear, garantida exclusivamente pelo potencial dissuasório nuclear que o país já possui.

Nesse sentido, a NMD representaria, no plano estratégico, uma escalada militar indireta, travada por meio do desenvolvimento e produção de tecnologia

militar antimíssil, com o objetivo de aquirir superioridade securitária. Resta saber se os incentivos gerados por essa corrida nuclear indireta beneficiam os Estados Unidos, ou melhor, se as respostas isoladas ou conjuntas da Rússia e da China a esta nova ameaça representada pela NMD tendem a aumentar a insegurança global e dos próprios Estados Unidos da América.

Em segundo lugar, cumpre observar que atualmente a **Rússia** ainda possui robustas capacidades de segundo ataque. Qualquer que seja o quadro da distribuição de ogivas realmente existente, admitindo-se a viabilidade material da suposição de distribuição feita acima, de 602 ogivas em terra (40%) e 910 ogivas em mar e ar (60%), pode-se afirmar que se o governo russo assim o decidir ele pode ter desde já a maior parte de suas armas estratégicas situadas em sistemas móveis.

Ou seja, o escudo antimíssil dos Estados Unidos surge premido por dois riscos extremos. O primeiro é nascer obsoleto, dado o potencial de mobilidade das forças estratégicas russas. O segundo é que, para ser efetivo, pressione a Rússia e a empurre para uma postura de uso preemptivo de suas capacidades nucleares. Nos dois casos, o NMD aumenta a instabilidade internacional ao invés de substituir a doutrina da destruição mútua assegurada por uma solução mais segura como pretendem os artífices da NMD.

A Rússia, diferentemente da China (que mantém a doutrina de nunca ser a primeira a empregar armas nucleares), já admite a possibilidade de ser a primeira a transpor o limiar nuclear:

A Federação Russa se reserva o direito de utilizar armas nucleares em resposta à utilização de armas nucleares e outros tipos de armas de destruição em massa contra ela ou seus aliados, e também no evento de uma agressão contra a Federação Russa envolvendo o uso de armas convencionais quando a própria existência do Estado estiver sob ameaça (RUSSIA, 2010, tradução nossa)²².

As armas convencionais a que se refere o texto da doutrina russa seriam justamente os mísseis hipersônicos, como declarou recentemente o Secretário do Conselho de Segurança da Federação Russa, Mikail Popov:

[...] cada vez mais evidente o afã dos EUA e dos países-membros da OTAN de incrementar seu potencial ofensivo estratégico mediante o desenvolvimento de um sistema global de defesa antimísseis [...] e de novos meios de combate armado, incluídas armas hipersônicas (RT, 2014, tradução nossa).

Ou seja, o projeto do Escudo Antimíssil é inseparável dos programas missi-

(22) “The Russian Federation reserves the right to utilize nuclear weapons in response to the utilization of nuclear and other types of weapons of mass destruction against it and (or) its allies, and also in the event of aggression against the Russian Federation involving the use of conventional weapons when the very existence of the state is under threat”.

lísticos do projeto *Global Strike*, voltado para desarmar um adversário nuclear fazendo uso de armas convencionais. Isso é dado pela possibilidade de duplo uso dos mísseis do sistema Aegis BMD embarcados em navios, tanto antiaéreo (contra aeronaves e mísseis) quanto antisuperfície (TLAM). Vale mencionar que o chamado *Tomahawk Land Attack Missile* (TLAM) inclui as versões BGM-109C e também os RGM/UGM-109E (TLAM Block IV). Os próprios mísseis antiaéreos possuem capacidade antisuperfície, limitada apenas pelo rendimento da ogiva. Não obstante, o uso do planador hipersônico pode superar essa limitação, graças à energia gerada pelo seu próprio movimento e pela força cinética do impacto. Importa reter essa possibilidade de duplo emprego dos mísseis antiaéreos embarcados em navios, característica já presente nos mísseis RIM-66 e RIM-67 (*Rocket Intercept Missile*)²³.

Em terceiro lugar, uma avaliação qualitativa das capacidades nucleares das grandes potências permite constatar que a **China** apresenta vulnerabilidades significativas. Diferentemente dos EUA e da Rússia, a China possui suas principais forças estratégicas baseadas em terra. A maior parte delas é móvel (DF-31A). Contudo, em virtude das limitações autoimpostas pela doutrina nuclear chinesa (estocar míssil, ogiva e combustível em locais separados), o país depende de uma rede de túneis para resistir a um eventual primeiro ataque nuclear. Além disso, o número reduzido de veículos e ogivas torna o país vulnerável ao Escudo Antimíssil e ao futuro *Global Strike*.

Da percepção dessa assimetria desfavorável de capacidades nucleares surge uma doutrina chinesa de emprego escalonado do seu escasso arsenal nuclear. Trata-se da combinação entre fogo e o movimento de aeronaves e mísseis. Possivelmente, a resposta chinesa a um ataque nuclear deverá ser escalonada em termos temporais e/ou geográficos. Ou seja, mesmo que todos os mísseis sejam lançados simultaneamente, é possível o escalonamento geográfico. Em primeiro lugar, ataques exemplares contra as defesas antimísseis próximas no Japão, Coréia e Guam. A seguir, ainda de caráter exemplar, as defesas situadas no Alasca, reservando algumas ogivas para uso contravalor, visando a atingir o território continental dos Estados Unidos²⁴.

Para exemplificar o procedimento que os chineses tendem a adotar caso sejam atacados pelos Estados Unidos, considere-se o caso do IRBM DF-4 (10x1[2/3 MT]), cujo alcance máximo é de 4.750 km. Tais mísseis balísticos de alcance intermediário seriam dirigidos prioritariamente contra alvos exemplares na Coreia do Sul (Base de Osan), Japão (Bases em Okinawa) e Guam (Base Andersen). Assim,

(23) Outras implicações dessa conexão entre o Escudo Antimíssil e o *Global Strike* serão analisadas posteriormente em dois outros textos, referentes às dimensões operacionais e táticas da NMD.

(24) A designação de Ataque Exemplar foi utilizada em 1962 na Doutrina da Contraforça, pelo então Secretário de Defesa Robert McNamara, para designar que os alvos prioritários dos EUA passavam a ser os mísseis e forças nucleares da URSS e não mais suas cidades. Trata-se de uma continuação da Doutrina da Resposta Flexível (1961). Desde então, o termo “exemplar” tem sido utilizado, mesmo fora do contexto nuclear, para designar ataque contra alvos militares. Ver Freedman (2003, p. 213-231).

o DF-31 (12x1/3[1xMT/3x100KT]), com alcance de 8.000 km, poderia ser empregado contra as defesas antimíssil e radares do Alasca (Estação de Clear), a qual situa-se dentro de seu alcance, a 7.338 km da base chinesa do DF-31 em Xixia. Destruídos esses alvos, os demais ICBMs poderiam ser lançados com maiores possibilidades de passar sem que se possa interceptá-los. Nesse caso, seriam lançados tanto os DF-5A (20x1[x2MT]) quanto os DF-31A (24x3[x100KT]), com alcances entre 12.000 e 13.000 km, aos quais caberia apenas o ataque principal, de contravalor, contra o território continental dos EUA. Seriam no mínimo 44 mísseis e 92 ogivas. Mesmo considerando os desdobramentos futuros da NMD, se apenas um décimo das ogivas forem capazes de atingir seus alvos, seria incalculável o custo econômico, político e social para os EUA perderem nove de suas principais cidades.

Considerando tal cenário, a força nuclear chinesa, contando algo entre 180 e 250 ogivas, incluindo as armas subestratégicas, poderia funcionar como uma dissuasão mínima crível mesmo contra capacidades muito mais numerosas dos EUA e da Rússia, respectivamente de 1.585 e 1.512 ogivas nucleares, sem contar as ogivas subestratégicas.

Seja como for, a disposição e a capacidade dos sistemas, bem como as suposições acerca da doutrina de emprego e dos condicionantes mais gerais das políticas de defesa e segurança dos países do Leste Asiático, não apenas da China, constituem uma agenda de pesquisa importante para que se possa analisar adequadamente o impacto sistêmico do Escudo Antimíssil (NMD). Apenas para mencionar dois temas, estes são o caso das Zonas de Identificação Aérea e da disputa em torno das ilhas Diaoyu/Senkaku, no Mar do Leste da China. Tal agenda remete à dimensão operacional do NMD, articulada também às opções táticas norte-americanas para a viabilização do conceito operacional de Batalha Aeronaval (ASB) na região.

Entretanto, mesmo deixando tais aspectos operacionais e táticos para trabalhos posteriores, os incentivos gerados pela NMD e a resposta estratégica por parte da Rússia (preempção nuclear) e da China (*no first use*, mas retaliação flexível) indicam o papel sistêmico desestabilizador do Escudo Antimíssil dos Estados Unidos em seu formato atual. Assim, na próxima seção procuramos avançar descrevendo a anatomia do Escudo Antimíssil, o que poderá fornecer indicações adicionais sobre os dilemas estratégicos envolvidos na sua implementação.

ANATOMIA DO ESCUDO ANTIMÍSSIL

Concebido e justificado como uma medida estritamente defensiva, um Escudo Antimíssil envolve (como qualquer defesa), uma dimensão ofensiva cujo ataque

depende, basicamente, de três segmentos: 1) sensores; 2) meios de intercepção; 3) meios de ataque aos mísseis balísticos em sua fase de ascensão atmosférica. Nesta seção serão apresentados os sistemas de alerta antecipado (sensores) dos Estados Unidos, Rússia e China, bem como os sistemas de interceptação dos três países. No caso dos meios de ataque aos mísseis na fase de ascensão, apenas os Estados Unidos dispõem de sistemas capazes e a apresentação se restringirá àquele país. O objetivo de comparar os três países é testar a hipótese de que os três, e não apenas os Estados Unidos, estejam engajados na tentativa de construir escudos nacionais antimísseis e, portanto, na prática, estejam empenhados na obtenção de primazia nuclear.

Por **sensores**, entendam-se aqui todos os tipos de equipamentos que detectam ou registram atividades ou objetos por meio de partículas de energia emitidas, que são refletidas ou modificadas pelos próprios fenômenos observados (MAKAROV; DI PAOLA, 2011, p. 312). Os sensores podem ser situados no espaço sideral, no ar, no mar e na terra.

O dilema suscitado pelos sensores, associado ao processo instantâneo de comunicação, reside em articular o processo cognitivo e decisório humano à realidade criada pelos computadores (digitalização) e seu papel no gerenciamento de batalha (*battle management*). Sensores estão presentes em quase todos os ativos que compõem qualquer sistema de alerta antecipado, envolvendo de maneira ampla inteligência, vigilância e reconhecimento (*intelligence, surveillance and reconnaissance*, ou ISR). Integram, pois, sistemas espaciais, aeronaves, navios, submarinos e veículos terrestres. Os diversos tipos de sensores podem ser classificados de muitas formas, dependendo do critério e da tipologia empregada, interessando particularmente aqui alguns tipos de radares, os quais constituem elementos cruciais nos sistemas de alerta antecipado (*early warning*, ou EW).

Apesar da enorme variedade de radares e de outros sensores utilizados pelas grandes potências (e pelas potências regionais), no caso dos Estados Unidos, Rússia e China, seus respectivos sistemas de alerta antecipado são parecidos em termos de princípios básicos e funções (detectar o lançamento de mísseis e, quando possível, rastreá-los e adquirir alvos para tentar interceptar os mísseis inimigos).

A partir do espaço sideral, tais radares estão embarcados em satélites e operam principalmente na faixa infravermelho (IR) do espectro eletromagnético, permitindo-lhes detectar os mísseis logo após o lançamento, dada a assinatura gerada pela exaustão dos motores. No ar, os radares para alerta antecipado podem ser embarcados em uma grande variedade de aeronaves, desde pequenos veículos aéreos remotamente tripulados (*unmanned aerial vehicle*, ou UAV), até enormes aviões utilizados como plataformas aerotransportadas de controle e alerta antecipado (*airborne early warning and control*, ou AEW&C). No mar, importam os radares embarcados em navios (como os sistemas SPY-1, fabricado pela Lockheed Martin para a Marinha dos Estados Unidos), ou mesmo em enormes platafor-

mas navais móveis (como o sistema X-band SBX-1, desenvolvido Raytheon para a Boeing, contratada da *Missile Defense Agency* dos Estados Unidos). Finalmente, radares baseados em terra também podem apresentar grande variedade de configurações e parâmetros, mas importa aqui destacar os grandes radares de arranjo fásico, tais como os sistemas PAVE PAWS (*Precision Acquisition Vehicle Entry Phased Array Warning System*, desenvolvidos pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria), ou seus sucedâneos, como os *Solid State Phased Array Radar Systems* (SSPARS). Os radares atmosféricos (ar, mar e terra), de sensoriamento além do horizonte (*over the horizon*, ou OTH), rastreiam ogivas enquanto elas se aproximam dos alvos.

Das três grandes potências, os **Estados Unidos** possuem o sistema de alerta antecipado (EW) mais completo e robusto do planeta. Sua rede, como se depreende do parágrafo anterior, é constituída por radares baseados em terra e embarcados em navios, aeronaves e satélites. Ainda assim, algumas escolhas estratégicas envolvidas no processo de modernização do sistema de alerta antecipado dos Estados Unidos poderá ter consequências para a segurança nacional e internacional.

Por exemplo, os EUA dispõem atualmente de radares terrestres de arranjo fásico, com feixes de antenas, espalhados por todo o hemisfério norte e grande parte do hemisfério sul (tanto PESA²⁵ quanto AESA²⁶). Essa redundância em radares permite a Washington ter consciência de situação em todo o globo, bem como detectar e rastrear mísseis lançados no mundo inteiro, inclusive com capacidade de distinguir uma ogiva na reentrada dos estágios que se desprendem do foguete (PODVIG, 2006, p. 82-87). Os diversos tipos de radares estadunidenses baseados em terra estão localizados tanto no território continental e insular dos EUA. Entretanto, a proximidade e a necessidade de cobrir todo o território da Rússia e da China tornam o componente terrestre do sistema de EW dos Estados Unidos muito dependente das estações baseadas na Inglaterra (base de Fylingdales), equipada com um sistema do tipo SSPARS (raio de varredura de 5.200 km) e em Taiwan (na montanha Leshan), equipada com um sistema do tipo AN/FPS-115 (raio de 5.500 km). Em termos estratégicos, o desafio dos Estados Unidos é reduzir tal dependência utilizando o território de outros aliados, na Europa e na Ásia (Lituânia, Polônia, Romênia, Turquia, Filipinas, Japão, Coreia do Sul e Austrália). O problema é que isso representa uma ameaça estratégica muito óbvia para a Rússia e a China, com as reações esperadas.

No caso dos radares embarcados em navios, tais como os sistemas de banda

(25) O acrônimo PESA resume a expressão *Passive Electronically Scanned Array*, um radar com emissor único, emitindo em uma frequência por vez, mas que recebe sinal em várias frequências. Em virtude disto, quando é constituído de um feixe de antenas reto (*flat*), sua cobertura só pode ser de 120° e precisa girar mecanicamente para adquirir os outros 240°, 120° de cada vez.

(26) AESA é o acrônimo para *Active Electronically Scanned Array*, um radar capaz de emitir em frequências diferentes ao mesmo tempo, com diversos emissores, e que também recebe sinal em várias frequências. Em virtude disso, quando emprega arranjo circular fixo, sua cobertura pode ser de 360° em tempo integral.

dual Cobra Gemini instalados no *USNS Invincible*, ou o sistema de radar Cobra King embarcado no *USNS Howard O. Lorenzen*, estes podem detectar e rastrear alvos com precisão até 2.000 km (MDA, 2008, p. 2-4)²⁷. Embora sejam navios com designação civil (vide o código USNS) ao invés de militar (código USS), seus radares podem ser utilizados como interferidores e seus sensores passivos podem captar a assinatura de radiação dos radares de outros países, potencializando ações ofensivas de guerra eletrônica. Sua utilização no Mar Territorial (22 km), na Zona Contígua (44 km) ou na Zona Econômica Exclusiva (370 km) de outros países é vedada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), visto que não caracterizaria “a passagem inocente” pelo país costeiro, conforme o Artigo 19º, Inciso 2 da CNUDM. Embora os Estados Unidos não sejam signatários da CNUDM, a matrícula civil permitiria uma maior aproximação, eventualmente no próprio mar territorial de outros países. Também se trata de manter a possibilidade de negar a autoria de eventuais ações hostis (*plausible deniability*)²⁸.

Além dos componentes terrestres e marítimos do sistema norte-americano de alerta antecipado, o mais decisivo para o perfil futuro do Escudo Antimíssil é a rede de satélites equipados com sensores para detecção de mísseis. Atualmente, está em fase de implantação o programa *Space-Based Infrared System* (SBIRS), que está substituindo o *Defense Support Program* (DSP) da época da Guerra Fria. Enquanto a rede DSP era composta apenas de satélites em órbita geoestacionária (GEO), o sistema SBIRS integra satélites e sensores operando em órbitas GEO e também em órbitas altamente elípticas (*Highly Elliptical Orbit*, ou HEO), densamente conectadas a centros de controle e processamento em terra. O radar infravermelho (IR) dos satélites SBIRS também é bem mais avançado que do DSP, já que se pretende integrá-los com a rede de dados táticos para o monitoramento de mísseis de teatro, e não apenas de ICBMs²⁹.

(27) Tanto o *USNS Invincible* (T-AGM 24) quanto o *USNS Howard O. Lorenzen* (T-AGM-25) pertencem a uma classe de navios equipados especializados para apoiar o lançamento, mas também a localização de mísseis e foguetes (*missile range instrumentation ships*). Possuem função logística, de transporte, ISR e de coleta de inteligência eletrônica (*Electronic Intelligence*, ou ELINT). Cf. National Academy of Sciences (2012).

(28) É importante entender o perfil e missão dos T-AGM para que se possa avaliar, em trabalhos posteriores, o risco trazido pelo perfil ofensivo do conceito de Batalha Aeronaval (ASB), cuja primeira fase envolve a destruição preemptiva de radares inimigos, graças justamente à coleta prévia da assinatura de radiação, bem como sua estreita conexão com o próprio escudo antimíssil (NMD). As decorrências de ambos (ASB e NMD) para o Brasil também ficam evidentes quando se considera o Pré-Sal, a defesa em camadas da América do Sul e as interações de nosso país com os EUA, por um lado, e com Rússia, Índia, China e África do Sul (os outros BRICS).

(29) O primeiro satélite HEO do *Space-Based Infrared System* (SBIRS) se tornou operacional em 2006, seguido pelo segundo em 2008. O terceiro foi entregue em julho de 2013. O primeiro geoestacionário (GEO-1) foi lançado em maio de 2011, seguido pelo GEO-2 em março de 2013. Os satélites GEO-3 e GEO-4 estavam previstos para se tornarem operacionais no

Entretanto, também no caso do componente espacial do sistema de alerta antecipado dos Estados Unidos, existem custos e riscos estratégicos associados ao esforço de construir um Escudo Nacional Antimísseis. Por um lado, os custos elevados, a complexidade tecnológica e as várias disputas de interesses (Democratas e Republicanos, Lockheed Martin e Northrop Grumman, Força Aérea e MDA, etc.) implicam riscos de continuidade, de integração entre o SBIRS e o DSP, ou, no limite, de viabilização de uma capacidade espacial de alerta antecipado para o rastreio e interceptação de mísseis balísticos. Este tema importa porque, do perfil, posicionamento e disponibilidade dos ativos espaciais dependem os demais componentes do escudo, tais como o posicionamento da frota (próximo ou distante do território adversário), a seleção de meios de interceptação e as opções de ataque em diferentes fases (terminal, ascensão atmosférica, trajetória exoatmosférica).

Mesmo considerando algumas incertezas associadas ao processo de substituição do DSP pelo SBIRS, de modo geral o conceito de uma rede única e aberta, formada por satélites e radares atmosféricos em terra, mar e ar, garante aos Estados Unidos um amplo espectro de capacidades de alerta antecipado que, em si mesmas, seriam suficientes para garantir a segurança do país fundada na dissuasão nuclear.

Afinal, o sistema de alerta antecipado (EW) da **Rússia**, em contraste com os Estados Unidos, embora também seja bastante completo, apresenta limitações bem mais evidentes. Atualmente (2014), por exemplo, a Rússia dispõe de 12 radares terrestres de arranjo fásico capazes de reconhecer e rastrear múltiplos alvos. O componente principal é formado pela classe Voronezh (GRAU 77YA6)³⁰, da qual existem seis sistemas completamente operacionais de um total de oito previstos até 2017. Os Voronezh são radares de arranjo fásico passivo (PESA) que, como seus congêneres, emitem em uma única banda (no caso, métrica ou decimétrica), mas que recebem em múltiplas frequências. Em seu conjunto (já que o sistema conta com as emissões de outros radares), conseguem oferecer uma boa combinação de sensoriamento e localização (a banda métrica serve para detectar aeronaves furtivas, ou *stealth*), em um alcance de até 4.200 km. Os radares Voronezh (GRAU 77YA6) estão dispostos por todo o território russo, fornecendo cobertura de toda a Europa, Ásia, Golfo Pérsico (incluindo o Mar Arábico), África subsaariana e boa parte do Atlântico Norte (RNFP, 2014)³¹.

final de 2014 e em 2015, mas isso ainda é incerto devido ao aumento de custos e a crise fiscal nos estados Unidos. Os satélites HEO, hoje a encargo da Força Aérea, além de possuírem uma maior sensibilidade infravermelha são capazes de detectar Mísseis Balísticos lançados a partir de submarinos. Dois deles estão localizados acima da região polar norte, cobrindo o lançamento de mísseis do Ártico, seu problema é a vulnerabilidade à ASAT.

(30) A nomenclatura utilizada aqui é a do Diretório Geral de Munições da Rússia (*Glavnaya Rakетно-Артиллерийской Управление*, ou GRAU). Quando relevante ou possível, a nomenclatura OTAN será fornecida entre parênteses.

(31) Dentre os radares do sistema Voronezh, destaca-se o Don-2N, situado em Pushkino

Além dos Voronezh, a Rússia conta também com o sistema de radar terrestre Kontainer (GRAU 29B6). Com um alcance além do horizonte (OTH) de até 3.000 km e abertura de 240º, este sistema é capaz de monitorar os mísseis inimigos ainda na fase de lançamento, sendo que uma primeira estação tornou-se operacional em dezembro de 2013 no Distrito Militar Ocidental e outra está prevista para entrar em operações em 2018, no Distrito Militar Oriental. Além dos radares OTH, a Rússia dispõe ainda de radares de abertura sintética (S-band e X-band) no complexo militar de Krona (Cáucaso), utilizado para detecção e identificação de objetos no espaço, bem como de sistemas ópticos na estação de Okno (Tadjiquistão), também para vigilância espacial até 40.000 km de altitude.

Os sistemas de radares terrestres garantem para a Rússia uma das mais densas defesas antiaéreas do mundo. Entretanto, em termos de alerta antecipado contra ataques nucleares intercontinentais eles são limitados, pois devido à curvatura da terra só podem confirmar um ataque já em andamento, poucos minutos antes do impacto das ogivas. Dada a vulnerabilidade de radares às medidas eletrônicas ou de guerra cibernética, a importância da rede russa, para além de sua função primária de defesa antiaérea, reside na possibilidade de reduzir o risco de que lançamentos acidentais possam ser confundidos com um ataque real em curso (PODVIG, 2006).

Contudo, para efeitos de alerta antecipado, a principal debilidade da Rússia atualmente encontra-se no componente espacial. A rede russa, chamada Oko, possui atualmente apenas dois satélites operacionais em órbita altamente elíptica (HEO), o Kosmos-2422 e o Kosmos-2446. O último satélite de órbita geoestacionária (GEO) que complementava o sistema, o Kosmos-2479, foi declarado não operacional em abril de 2014, sendo que até novembro mais dois satélites Kosmos que haviam sido declarados inoperantes anteriormente caíram no Caribe e no Pacífico³². No caso, o Kosmos-2479 era o único satélite que se mantinha em órbita geoestacionária acima do território dos Estados Unidos e que, portanto, poderia informar de ataques missilísticos em tempo real. Com isso, atualmente a Rússia só é capaz de manter uma cobertura de satélite dos EUA durante três horas por dia. Para manter uma cobertura de 24 horas, seriam necessários seis satélites HEO ou dois GEO. Como hoje os russos não possuem nenhuma dessas alternativas, aumenta o risco de lançamento acidental (RNFP, 2014).

nos arredores de Moscou, que fornece cobertura de 360º com raio de 2.000 km. Trata-se do radar principal do Sistema A-135, dotado do Míssil 53T6, que integra o complexo de mísseis antibalísticos de Moscou permitido pelo Tratado ABM de 1972.

(32) A série de satélites do sistema Kosmos é designada US-K (*Upravlyayemy Sputnik Kontinentalny*, ou Satélite Continental Controlável), usualmente operados na órbita HEO *molniya*. Os satélites foram construídos pelo Escritório de Projetos Lavochkin (hoje denominado *S. A. Lavochkin Science and Production Association*). Ver RIA Novosti: <<http://en.ria.ru/russia/20141108/195332113/Defunct-Soviet-Satellite-Plunges-Into-Pacific-Russian-Air.html>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

Desde a década passada, a Rússia tenta superar essa quase absoluta cegueira no espaço por meio da implementação de um novo conceito, o de Sistema Espacial Único (*Edinaya Kosmicheskaya Systema*, ou EKS), para alerta antecipado, vigilância espacial e comunicações seguras, semelhante ao SBIRS dos Estados Unidos. Entretanto, a nova série de satélites chamada Tundra ainda não foi lançada. O primeiro satélite, 14F142, está previsto para ser colocado em órbita em 2014, depois de sucessivos atrasos e longas batalhas judiciais entre o Ministério da Defesa russo e o fabricante (PODVIG; HUI, 2008).

Aliás, as vicissitudes do programa aeroespacial russo tem sido significativas nos últimos anos, expressas, por exemplo, na perda do satélite GEO em 2014, mas também na perda de três outros satélites do sistema de posicionamento GLONASS, ocorrida durante o lançamento do foguete Próton UR-500 (GRAU 8K82K), bem como na perda de dois satélites do sistema de posicionamento Galileo da União Europeia, devido a um erro com o lançador Soyuz (GRAU 11A511) na Guiana Francesa. Cabe destacar também o errático comportamento do SLBM RSM-56 Bulava, que comprometeu o seu comissionamento e, portanto, a própria capacidade dissuasória de segundo ataque da Rússia³³.

No caso da **China**, a capacidade de alerta antecipado é ainda mais restrita. Uma possibilidade é a de que a série de satélites SJ-11, cuja missão oficial é a de realizar pesquisas científicas e experimentos tecnológicos em órbita heliosincrônica (um tipo de órbita geossincrônica inclinada, quase polar) disponha de sensores infravermelho capazes de realizar alerta antecipado (CEPIK, 2011). Entre 2009 e 2014 foram lançados seis satélites dessa série, sendo que o quarto apresentou falhas no lançamento, devido a falhas no sistema de controle.

Além disso, a China possui radares de arranjo fáscio apenas em seu território. A rede chinesa é constituída por oito radares, sete deles com 3.000 km de alcance, cobrindo desde a península arábica até uma pequena parte do Mar de Bering, bem como praticamente a totalidade do território continental russo e das ilhas indonésias (WEEDEN; CEFOLA; SANKARAN, 2010, p. 7). Ainda assim, alguns pontos estratégicos para a segurança da China no atual contexto da região não são devidamente cobertos, como a Austrália, Havaí e setores do Mar de Be-

(33) Os malogros recentes do programa espacial russo não decorrem dos seus foguetes ou motores. Vale lembrar que o Soyuz registra 724 lançamentos bem sucedidos, o Próton UR-500 também é um foguete bastante confiável e que até mesmo a NASA faz uso do motor RD-180 para seus foguetes Atlas III e Atlas V. Como já fora um problema para a União Soviética, a Rússia tem dificuldades para inserir-se na atual transição tecnológica, em particular no que tange à produção de semicondutores, microprocessadores, computadores e, sobretudo, supercomputadores. De acordo com Ankit Shukla, de um total de USD 318 bilhões movimentados pela microeletrônica mundialmente em 2012, apenas USD 2,5 bilhões (<1%) competem ao país. Cerca de 40% da demanda russa fica por conta do setor aeroespacial e de defesa, sendo que 73% desse consumo é proveniente de importações e 27% é produzido localmente (SHUKLA, 2013).

ring. Buscando compensar essas deficiências, a China também dispõe de alguns sistemas análogos embarcados nos quatro vasos da classe Yuan Wang (Type 718), que podem ser deslocados conforme a necessidade, mas que são designados em caráter regular para o Pacífico ocidental, Pacífico sul, Oceano Índico (oeste da Austrália) e Atlântico Sul, onde é utilizado declaradamente para rastrear e controlar as espaçonaves chinesas Shenzhou (PIKE, [2011]).

Na questão dos **vetores de interceptação** ocorre algo análogo aos sensores. Ou seja, os tipos de vetores antimíssil dos EUA, China e Rússia são semelhantes, mas existem grandes assimetrias de capacidades entre as três grandes potências. Por exemplo, os três países dispõem de pelo menos um sistema interceptador pesado baseado em terra, além de sistemas móveis embarcados, terrestres ou navais. Entretanto, até onde foi possível pesquisar, não há indicadores de que a Rússia ou a China possuam ou estejam desenvolvendo algum sistema antimíssil embarcado em aeronaves para realizar a interceptação na fase terminal (como o ALBM que os EUA desenvolvem desde a década de 1950)³⁴.

Os **Estados Unidos** possuem uma ampla paleta de vetores de interceptação de mísseis, fixos ou embarcados. Os principais sistemas fixos dos Estados Unidos são o míssil THAAD (2008) da Lockheed Martin, o GMD (2004) da Boeing e, futuramente, o MIM-161F (SM-3 Block IIB), desenvolvido pelo consórcio Raytheon/Mitsubishi³⁵. O THAAD funciona acoplado ao radar Raytheon AN/TPY-2, do qual existe uma variante móvel baseada no mar. O GMD faz uso tanto dos PAVE PAWS quanto dos Raytheon AN/TPY-2. Por sua vez, o sistema MIM-161F funcionará acoplado a uma versão também terrestre do radar Raytheon AN/SPY-1.

Os principais sistemas embarcados dos Estados Unidos são os lançadores superfície-ar (*surface-to-air missile*, ou SAM) da série MIM-104F PAC 3 (1981), da

(34) Também importaria saber se Rússia ou China pretendem fazer uso de seus *drones* ou mesmo de aeronaves tripuladas *stealth* (Sukhoi PAK-FA, Chengdu J-20 e Shenyang J-31) para interceptar mísseis balísticos na fase ascendente atmosférica. Parece altamente improvável, pois teriam de penetrar no espaço aéreo doméstico dos EUA (enfrentando e derrotando a *U.S. Air Force* e os SAMs). Contudo, o registro serve para sublinhar o elemento de assimetria entre as defesas antimíssil dos EUA, por um lado, e da Rússia e da China, por outro. Tais diferenças de capacidades e missões é que distinguem os procedimentos e técnicas de abordagem ofensivas do conceito operacional de *AirSea Battle* (ASB) dos Estados Unidos e a postura de defesa ativa, ou mesmo uma postura defensiva absoluta, por parte das outras duas grandes potências. Tais posturas não são apenas uma função da política declaratória, mas sim de capacidades materiais.

(35) O ano entre parênteses é o da entrada em serviço (*Initial Operational Capability*, ou IOC). No caso do míssil para a defesa de área terminal de alta altitude (*Terminal High Altitude Area Defense*, ou THAAD), vale destacar que se trata de um sistema desenhado para abater mísseis balísticos de alcance curto, médio e intermediário na fase terminal de descida, utilizando apenas energia cinética para desabilitar os mísseis inimigos. O sistema THAAD tem capacidade limitada contra ICBMs. Como se sabe, a maioria dos sistemas SAM utiliza ogivas convencionais com explosivos de alta potência (HE) ou de fragmentação (O'ROURKE, 2014).

Lockheed Martin, um sistema terrestre móvel que trabalha com o radar terrestre Raytheon AN/MPQ-53, bem como a série RIM-156 (1999), RIM-161 (2008) e RIM-174 ERAM (2013), os quais integram o programa Aegis BMD (*Balistic Missile Defense*). O programa Aegis BMD foi desenvolvido para possibilitar que mísseis lançados de navios possam interceptar mísseis balísticos inimigos depois da fase de ascensão e antes da reentrada, no chamado meio-curso. Vale destacar aqui a diferença trazida pelo RIM-174 ERAM (*Extended Range Active Missile*), pois esse míssil antiaéreo de longo alcance dotado de radar ativo consegue adquirir por conta própria alvos além do horizonte, diferentemente de seus antecessores, que só conseguem localizar o alvo quando o mesmo está sendo iluminado pelo radar do navio ou de aeronaves como o Hawkeye (E-2). Essa característica revolucionária, somada às demais especificações que permitem utilizá-lo contra mísseis balísticos, aeronaves, drones e mísseis cruzadores, fará dele uma espécie de Aegis 2.0 ao longo da década.

Por sua vez, existe grande controvérsia sobre os sistemas de interceptação da **Rússia** e da **China**. Em primeiro lugar, sobre a afirmação de que um dos principais vetores chineses, a série de mísseis SAM para uso terrestre e naval HQ-9, desenvolvida pela CPMIEC (*China Precision Machinery Import-Export Corporation*), seria apenas uma cópia da família de interceptadores russos S-300, desenvolvida atualmente pela *Almaz-Antey*. Embora o *hardware* seja semelhante, reiterando a capacidade de engenharia reversa chinesa, há pelo menos duas diferenças cruciais. A primeira é a guiagem ativa de radar (*homming*) na fase final, que o HQ-9 dispõe e não foi possível obter evidências de que os S-300 também sejam capazes. A segunda é que, para reduzir custos, o HQ-9 foi desenhado para empregar de maneira flexível uma grande variedade de radares (busca, vigilância, aquisição de alvo, rastreio, engajamento e controle de fogo), o que é consistente com a possibilidade de que alguma versão desse míssil seja armado com ogivas antirradiação (KOPP, 2014a, 2014b).

Em segundo lugar, há controvérsia sobre o desempenho dos interceptadores russos e chineses em relação aos norte-americanos. De modo geral, ambos, HQ-9 e S-300, podem ser considerados similares, senão superiores, ao seu antecessor, consideravelmente mais antigo, o sistema Patriot PAC-2. Naturalmente, aqui é preciso cautela, dado o risco de distorção que frequentemente comparações entre as versões primitivas de um sistema com as mais avançadas de outro embutem. Por exemplo, sabe-se que a primeira versão do HQ-9 sequer possuía disparo a frio. Aliás, a forma de disparo é outro ponto que distingue os sistemas russo e chinês do estadunidense. Ambos são ejetados para fora do lançador antes de ligar o motor do foguete do míssil, o que permite embarcar o sistema com maior facilidade e favorece a cobertura em 360°, uma outra limitação do sistema pioneiro estadunidense também já superada. O HQ-9 também difere do MIM-104 Patriot norte-americano e do S-300 russo, que utilizam radares PESA, porque o sistema chinês utiliza radares AESA de última geração (CORDESMAN; HESS; YAROSH, 2013).

Atualmente, encontra-se em fase de comissionamento, por parte da Rússia, o S-400, que possui capacidades antiaérea e antimísseis mais amplas e acuradas (alcance de 400 km, 30.000 m de altitude, velocidade em Mach 14,1 e ogivas de alto explosivo/fragmentação de 145 kg). Esta seria uma geração mais comparável com os interceptadores estadunidenses como o RIM-161E ou o MIM-161F. Entretanto, levando-se em conta apenas a situação atual, o fato é que o S-300 e o HQ-9 tem desempenho mais limitado do que a paleta de interceptadores norte-americanos, indicando limitações materiais russas e chinesas, mas também porque a sua função primária é a defesa antiaérea, sendo que apenas subsidiariamente podem cumprir funções antimíssil e antisatélite. Mesmo assim, nesse último caso servem apenas para assegurar a sobrevivência de uma fração das forças nucleares dissuasórias em condições de responder a um primeiro ataque, jamais com a pretensão de neutralizar um segundo ataque estadunidense na hipótese de uma agressão nuclear chinesa ou russa contra aquele país. Essa perspectiva também é válida mesmo para o S-500, ainda em desenvolvimento, caso seja capaz de executar as especificações previstas e algum dia entre em serviço. Trata-se de um projeto de interceptador de longa distância superior aos que existem, mas ainda assim com função primária antiaérea e não antimíssil. Sob nenhuma hipótese os desenvolvimentos missilísticos atuais ou futuros da China e da Rússia permitem concluir que a capacidade dos EUA de empreender um segundo ataque nuclear devastador seria comprometida.

De qualquer modo, além dos interceptadores de mísseis balísticos terrestres fixos e móveis, ou embarcados em navios, existe também a possibilidade de comissionar interceptadores em aeronaves. Para enfatizar sua diferença política qualitativa, seu impacto na alta política e na diplomacia, optou-se por distinguí-los dos demais vetores de interceptação embarcados e denominá-los **vetores de ataque**, o terceiro elemento crucial de um escudo antimísseis.

Somente os **Estados Unidos** desenvolvem sistemas de ataque direto a mísseis, definidos como aqueles que têm a capacidade de penetrar no território inimigo para fazer a interceptação de mísseis balísticos na fase atmosférica de ascensão. Havia dois conceitos previstos para executar esse tipo de tarefa, os quais deram origem a diferentes linhas de desenvolvimento e aquisições, a saber, as armas de energia direta e os veículos de energia cinética.

O primeiro conceito avançou por meio do programa ABL (*Airborne Laser*), desenvolvido inicialmente pela Força Aérea (USAF) e transferido para a *Missile Defense Agency* (MDA), em 2001, como parte de um programa de aquisições. Por meio de um consórcio liderado pela Boeing, Northrop Grumman e Lockheed Martin, um Boeing 747-400F foi modificado para que um canhão de laser químico infravermelho (*chemical oxygen iodine laser*, ou COIL) fosse desenvolvido com sistemas de controle de fogo e acoplado ao nariz da aeronave. O primeiro protótipo, designado YAL-1 ABL, foi testado com relativo sucesso em 2010. Entretanto, di-

ficuldades operacionais (o sistema só é efetivo com proximidades entre 600 km e 300 km, o que requer a invasão e domínio do espaço aéreo inimigo), custos elevados (um bilhão de dólares cada avião e custo operacional anual de cem milhões de dólares) e mudanças nas prioridades da USAF e da MDA levaram ao cancelamento do programa de dezembro de 2011.

O segundo conceito, centrado no desenvolvimento de mísseis com ogivas cinéticas “lançados do ar para matar ao acertar” (*air-launched hit-to-kill*, ou ALHK), parte das versões mais avançadas do AIM-120 AMRAAM (*Advanced Medium-Range Air-to-Air Missile*) fabricado pela Raytheon. A versão mais avançada (AIM-120D) começou a ser testada com sucesso em 2008, e a USAF anunciou seu comissionamento em 2014, enquanto a marinha (*US Navy*) pretende comissioná-lo na frota do Pacífico entre 2020 e 2022. A versão derivada do AIM-120 para emprego anti-balístico que a Raytheon está desenvolvendo para a MDA também tem sido chamada de *Network Centric Airborne Defense Element* (NCADE), a ser equipada com um motor *ramjet*, sistemas de aquisição de alvo infravermelho e energia cinética para atingir e desabilitar os mísseis inimigos (CORBETT; ZARCHAN, 2010, p. 58; CORBETT; ZARCHAN, 2011, p. 77).

Mesmo que os vetores de ataque dos Estados Unidos ainda estejam em desenvolvimento (e sob o impacto da crise fiscal), o fato é que Rússia e China não possuem nenhum congênero ou equivalente dos sistemas em tela. Também fica claro que a descrição da anatomia do Escudo Antimíssil norte-americano é insuficiente para saber como ele funcionaria em diferentes hipóteses de guerra, sobretudo em conexão com conceitos operacionais tais como a Batalha Aeronaval (*AirSea Battle*, ASB) ou o *Offshore Control* (OC)³⁶. Para tanto, será necessário dar continuidade ao trabalho, procurando demonstrar como, no caso do Escudo Antimíssil, a tática, ao invés de ser uma decorrência da estratégia e das operações, arrisca determiná-las. Caso isso se confirme, seria a guerra, e não a política, que estaria no posto de comando.

38

CONCLUSÕES

Em termos políticos, a justificativa oficial para o Escudo Antimíssil dos Estados Unidos revolve em torno do seu caráter defensivo, como uma garantia contra eventuais comportamentos agressivos de grandes potências, potências regionais, ou mesmo de grupos terroristas. Entretanto, quando comparadas as capacidades nucle-

(36) Cf. Hammes (2012a, 2012b).

ares atuais dos Estados Unidos com as da Rússia e da China, verifica-se uma enorme disparidade de meios a favor dos Estados Unidos (mais qualitativa do que quantitativa em relação à Rússia especificamente). Também a análise comparada do perfil das capacidades antimísseis das três grandes potências indica que os Estados Unidos possuem sensores, vetores de interceptação e meios de ataque (em desenvolvimento) suficientes para lhes garantir, desde já, a preservação das capacidades nucleares de segundo ataque. Ademais, a anatomia dos sistemas de interceptação russos e chineses indica que a missão primária dos mesmos é a defesa antiaérea e, subsidiariamente, contra mísseis nucleares (portanto, voltadas para preservar as suas respectivas capacidades de segundo ataque). Nesse sentido, o Escudo Antimísseis é visto pelos governos da China e, principalmente, da Rússia, como tendo um caráter muito mais ofensivo e agressivo do que defensivo. Em resposta, a Rússia declara sua adesão à lógica da preempção, e tanto a Rússia quanto a China procuram reproduzir o próprio modelo da Defesa Nacional Antimíssil, mesmo sem a possibilidade ou a intenção de desfilar um ataque decapitante contra as capacidades aeroespaciais estadunidenses para desarmá-los nuclearmente (GODWIN; MILLER, 2013; WALT, 2014).

Em nome da segurança nacional e da defesa, portanto, os Estados Unidos arriscam-se a produzir insegurança global se adotarem uma estratégia puramente ofensiva (na prática revisionista) na sua condução dos assuntos internacionais contemporâneos (GHOLZ; PRESS, 2001). Entretanto, isso ocorre não por designio malévolos ou geração espontânea, mas em resposta a condicionantes institucionais e culturais do próprio sistema político majoritário.

Como se sabe, nos Estados Unidos da América a Constituição não contém princípios fundamentais, não há distinção hermenêutica e axiológica no seio do texto constitucional. É como se o todo fosse feito de cláusulas pétreas. Não há princípios fundamentais que definam as finalidades do Estado e, tampouco, no nível infraconstitucional, existe uma definição sobre o que constitui a Grande Estratégia do país. Inexiste qualquer instrumento normativo legal que disponha sobre os objetivos nacionais permanentes, ou atuais, do país. O próprio documento chamado *National Security Strategy* é um posicionamento da Presidência da República sem força de lei. Embora nos EUA o Presidente também seja o Comandante em Chefe das Forças Armadas, ele divide com o Congresso essas atribuições. Enquanto quem dá a última palavra a respeito das aquisições é a Câmara Federal (*House of Representatives*), quem tem a palavra final sobre a doutrina de emprego das forças armadas é o comitê equivalente do Senado (UNITED STATES SENATE, 2014; UNITED STATES CONGRESS, 1946). Além disso, como os distritos elegem seus representantes através de maioria simples, desencadeia-se todo um processo envolvendo a existência regulamentar de *lobbies*, uma imprensa que depende dos anúncios dos oligopólios e um perfil de carreira política que enfatiza a aquisição de material bélico em detrimento da formulação da estratégia ou da doutrina. Dadas

as características de recrutamento, sociabilidade, circulação e reprodução da carreira política nos EUA, não é de estranhar que a definição de estratégia do Pentágono (supervisionada e aprovada pelo Senado) seja a seguinte:

o nível de guerra em que uma nação, muitas vezes como um membro de um grupo de nações, determina objetivos e orientação de segurança estratégica nacional ou multinacional (aliança ou coligação), em seguida desenvolve e usa os recursos nacionais para alcançar aqueles objetivos (DoD, 2014a, p. 251)³⁷.

Trata-se de uma definição puramente técnica e procedural. Sequer os Estados Unidos da América são mencionados, não há nenhuma referência ao interesse nacional, nem mesmo à segurança do Estado. Ao se tratar da estratégia de forma dissociada da política, de qualquer tipo de política, ao dissociar a estratégia da identidade, dos problemas e dos interesses nacionais do EUA, opera-se uma inversão. Ao invés de a estratégia estar a serviço do país, dos fins politicamente deliberados, são os EUA que se convertem em um instrumento da estratégia. É sintomático que o termo “nacional” só seja mencionado para dizer que seus recursos estarão a serviço da mobilização. Nesses termos, asséptica e desnacionalizada, a estratégia serve de suporte às operações. As quais, por sua vez, são definidas como o “nível de guerra em que campanhas e operações principais são planejadas, realizadas e sustentadas para alcançar os objetivos estratégicos dentro de teatros ou outras áreas operacionais” (DOD, 2014a, p.196)³⁸.

40

Falta aos Estados Unidos uma Grande Estratégia para um mundo multipolar, elemento crucial para que eventualmente sejam superados os atuais impasses políticos na sociedade americana. E essa falta redunda na autonomização dos meios e na alienação recíproca entre sistema econômico (produtivo), político e o pessoal militar. A despeito de seu portentoso orçamento de Defesa, os EUA não o concebem como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento social e econômico, como algo afeto à política industrial ou à geração de emprego e renda (DAGGET, 2010). Tal multidimensionalidade (território, tecnologia e moeda), por sua vez, remete ao conteúdo ético mais amplo, à razão de ser do próprio governo, da precedência das finalidades humanas sobre os meios construídos para realizá-los³⁹. No que diz respeito à estratégia, a governança é mais importante do que ba-

(37) “The level of war at which a nation, often as a member of a group of nations, determines national or multinational (alliance or coalition) strategic security objectives and guidance, then develops and uses national resources to achieve those objectives” (DoD, 2014a, p. 251).

(38) “The level of war at which campaigns and major operations are planned, conducted, and sustained to achieve strategic objectives within theaters or other operational areas” (DoD, 2014a, p. 196).

(39) Sobre consciência e conhecimento, fins e excedência dos meios, ver Genro Filho (1987, 1988). Sobre as relações entre força, dinheiro e cultura na produção de hegemonia, ver Arighi (1996, 1997); Giddens (2001). Sobre a relação entre hierarquia e anarquia nas relações internacionais, ver Tilly (1996), Hui (2005), Kaufman, Little e Wohlforth (2007).

ses avançadas ou qualquer vantagem geográfica isolada (MEARSHEIMER, 2001).

Nesse sentido, uma Grande Estratégia teria que, em primeiro lugar, explicar um modelo factível de governança internacional mais democrático e inclusivo. Afinal, inexistem condições para retomar a bipolaridade. Tampouco a unipolaridade pode emergir da ameaça do emprego preemptivo da força e da capacidade de difundir o medo. Constitucionalismo, federalismo e democracia: foram estas as verdadeiras armas que conferiram grandeza aos Estados Unidos da América, evidentemente associadas à capacidade produtiva e de pagamento (GILPIN, 1981). Certamente as promessas de autodeterminação da Doutrina Monroe estiveram mais próximas de um modelo de governança internacional viável do que as idéias de Destino Manifesto, de imposição da democracia pela força (MANTOVANI, 2006).

A despeito de suas limitações óbvias, o propósito deste texto foi ilustrar a importância (e a dificuldade) de se relacionar os aspectos mais abstratos da governança internacional com as questões relativas às esferas da estratégia, operações e tática. Em trabalhos posteriores serão tratadas com mais detalhes as imbricações entre os três níveis de análise, bem como os dilemas próprios da esfera das operações e da tática. Não obstante, vale registrar desde já que o correlato de uma estratégia centrada no uso ofensivo e preemptivo da força é o que se poderia chamar grosseiramente de mito da “bala de prata” na esfera das operações e da tática.

Após a Segunda Guerra Mundial, para reduzir os custos de salários e acelerar a desmobilização, veio a primeira bala de prata, na forma do B-29 e da Bomba Atômica. Ela foi seguida, nos anos 1950, pela arma de fusão e o *Carrier Battle Group*; na década de 1960, pelo míssil Polaris e o SSBN; na década de 1970 pela bomba de Nêutrons; na década de 1980, pelo radar pulso *doppler* e a munição guiada de precisão (PGM); na década de 1990, pelo *stealth* e a doutrina do Choque e Pavor (*Shock and Awe*). Os anos 2000 foram marcados pela Guerra ao Terror e pelo emprego de aeronaves não tripuladas. E agora, na década de 2010, a bala de prata ressurge na forma da *AirSea Battle* (ASB), com a aposta no hipersônico (SAMs e mísseis cruzadores). Em todas essas ocasiões, tais crenças reduziram o potencial de geração de emprego e renda do complexo militar-industrial, o tamanho do efetivo e o caráter social das forças armadas, bem como o nível médio da própria capacidade de combate convencional dos Estados Unidos. Afinal, o mito da “bala de prata” faz com que os próprios militares percam a confiança no restante do material bélico, até que se chega ao paroxismo: os supostos competidores dos EUA se defendem com as armas que a própria América produzia há duas ou três décadas. Explica-se: o gasto utilizado para justificar a postura ofensiva que demanda vantagem tecnológica por parte dos Estados Unidos tem produzido sistemas (vetores e armas) tão onerosos que excedem o valor de dezenas de similares seus, ligeiramente inferiores, em serviço na Rússia e na China.

E aqui há uma importante retroalimentação, ou seja, a escolha de sistemas

táticos e conceitos operacionais tem implicações para a Grande Estratégia. O Escudo Antimísseis, conjugado com a Batalha Aeronaval, impulsiona os EUA numa direção que não é necessariamente aquela que a população deseja, pois sua viabilidade na prática demanda sua conversão em um Império Universal. Tal direção tampouco serve à segurança nacional, visto que os cidadãos dos EUA são os que mais têm a perder com a disseminação de um estado de violência de alcance potencialmente global com o fim da dissuasão mútua assegurada (DOBBS, 2008; GROS, 2009). E tampouco se identifica com as aspirações individuais da maioria dos cidadãos americanos, que querem emprego e renda para que possam se autodeterminar com os seus próprios recursos. Esses dois reducionismos empregados sucessivamente, o de restringir governança à força, e esta a uma arma, vetor ou procedimento tático, têm acarretado dificuldades intransponíveis para conciliar a política de defesa e segurança dos Estados Unidos com uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico. E compromete a integridade do Estado e o futuro dos que ainda não nasceram, expondo o país ao risco da guerra termonuclear ao mesmo tempo em que negligenciam o papel dos gastos militares na inserção na transição tecnológica.

Finalmente, uma palavra sobre o Brasil. Uma guerra entre China e EUA (pior ainda se houver a participação da Rússia), qualquer que seja sua intensidade, prejudica os interesses vitais do Brasil. Basta a perda do mercado consumidor chinês, ou o fim da oferta de dólares estadunidenses, para que o Brasil mergulhe em uma crise econômica e social de desdobramentos imprevisíveis. Como não haveria vencedor claro, os efeitos sistêmicos na esfera de segurança são igualmente preocupantes. A julgar pelo que se viu na América Latina no século XIX (quando os Estados Unidos estavam em guerra civil), ou mesmo na África em diferentes momentos do século XX, uma confrontação entre EUA e China estimulará um redivivo imperialismo europeu. A descoberta e exploração do Pré-Sal trouxe novos desafios para a segurança internacional do Brasil. China e França, com os quais o Brasil mantém parcerias estratégicas, participaram do leilão de Libra e legitimaram o reconhecimento da soberania do Brasil no Pré-Sal. Contudo, percebeu-se também a ausência de países amigos tradicionais, como a Inglaterra e os EUA. Se a tensão entre os Estados Unidos e a China aumentar, a própria parceria entre França e Brasil será posta à prova, juntamente com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Assim, também para a segurança nacional do Brasil é vital que EUA e China mantenham boas relações. É também por isso que o Escudo Antimíssil importa para o Brasil. Na medida em que tática, operações e estratégia determinam-se reciprocamente, não há como ser eficaz em Política Externa, muito menos de Defesa, sem lidar com as três dimensões.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/Editora UNESP, 1996.

BELL, Burwell B. The Evolution of Combined Forces Command. In: KOREA FOUNDATION GLOBAL SEMINAR, 4, 2012, Warrenton, VA. **Globalizing United States-Republic of Korea Relations**. Washington, DC: Korea Foundation/Brookings/ East Asia Institute, 2012. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/~media/Events/2012/6/08%20korea%20foundation%20global%20seminar/69%20Bell%20Evolution%20of%20Combined%20Forces%20Command.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BOLKCOM, Christopher. **Military Suppression of Enemy Air Defenses (SEAD)**: Assessing Future Needs. Washington, DC: Congressional Research Service/ The Library of Congress, 2005. (CRS Report for Congress). Disponível em: <<http://fas.org/man/crs/RS21141.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

CEPIK, Marco. A Política da Cooperação Espacial Chinesa: contexto estratégico e alcance internacional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, p. 77-100, 2011.

CIRINCIONE, Joseph. Global Strikeout. **Foreign Policy**, 23 abr. 2010. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/04/23/global_strikeout>. Acesso em: 23 abr. 2014.

CORBETT, Mike; ZARCHAN, Paul. The Role of Airpower in Active Missile Defense. **Air & Space Power Journal**, junho de 2010. Disponível em: <<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj10/sum10/09corbett-zarchan.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. The United States Should Develop a Missile Defense System that Builds Confidence. **Air & Space Power Journal**, setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=136001>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

CORDESMAN, Anthony H., HESS, Ashley, YAROSH, Nicholas S. **Chinese Military Modernization and Force Development**: A Western Perspective. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.

DAGGETT, Stephen. **Costs of Major U.S. Wars**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2010.

DOBBS, Michael. **One Minute to Midnight**: Kennedy, Khrushchev, and Castro on the Brink of Nuclear War. Nova York: Alfred A. Knopf, 2008.

DOD. United States Department of Defense. **Dictionary of Military and Associated Terms**. Washington: U.S. Department of Defense, 2014a.

_____. **Selected Acquisition Report**. Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, 2014b.

DOS. United States Department of State. **New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms**. Washington, DC: U.S. Department of State, 2014.

DUNNIGAN, James F. **How to make war**: a comprehensive guide to modern warfare in the 21st century. 4^a ed. New York, NY: Harper Collins Publishers Inc., 2003.

FREEDMAN, Lawrence. **The Evolution of Nuclear Strategy**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

GAO. United States Government Accountability Office. **Defense Acquisitions**: Assessments of Selected Weapon Programs. Report to Congressional Committees. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office, 2014a.

_____. **Missile Defense**: Mixed Progress in Achieving Acquisition Goals and Improving Accountability. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office 2014b.

GENRO FILHO, Adelmo. Teoria e Revolução – Proposições políticas e algumas reflexões filosóficas. **Teoria & Política**, São Paulo, Brasil Debates, 1987 n. 8, p. 32-53. Disponível em: <<http://www.adelmo.com.br/bibt/t206.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Filosofia e Práxis Revolucionária**. Karl Marx, Friedrich Engel, Ernest Bloch e Karl Korsch. São Paulo: Brasil Debates, 1988. 106 pp.

GHLZ, Eugene; PRESS, G. Daryl. The Effects of Wars on Neutral Countries: Why it doesn't pay to preserve the peace. **Security Studies**, v. 10, n. 4, p. 1-57, Summer 2001.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a Violência**: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GODWIN, Paul H.B.; MILLER, Alice L. **China's Forbearance Has Limits**: Chinese Threat and Retaliation Signaling and Its Implications for a Sino-American Military. Washington, DC: National Defense University Press, 2013.

GROS, Frederic. **Estados de Violência**: Ensaio sobre o Fim da Guerra. São Paulo: Editora Ideia e Letras, 2009.

HAMMES, T. X. AirSea Battle isn't about China. **The National Interest**, 19 de outubro de 2012. Washington, DC: The National Interest, 2012a. Disponível em: <<http://>

nationalinterest.org/commentary/airsea-battle-isnt-about-china-7627. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Offshore Control**: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict. Washington, DC: NDU Press, 2012b.

HUI, Victoria Tin-bor. **War and state formation in ancient China and early modern Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2014**. Stockholm: IISS, 2014.

KAUFMAN, Stuart J.; LITTLE, Richard; WOHLFORTH, Willian C. **The Balance of Power in World History**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2007.

KOPP, Carlo. Engagement and Fire Control Radars (S-band, X-Band, Ku/Ka-band). **Air Power Australia**, 27 jan. 2014. Air Power Australia, 2014a. (Technical Report APA-TR-2009-0102). Disponível em: <<http://www.ausairpower.net/APA-Engagement-Fire-Control.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. HQ-9 and HQ-12 SAM System Battery Radars. **Air Power Australia**, 27 jan. 2014. Air Power Australia, 2014a. (Technical Report APA-TR-2009-1201). Disponível em: <<http://www.ausairpower.net/APA-HQ-9-12-Battery-Radars.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

KRISTENSEN, Hans M.; NORRIS, Robert S. **Global Nuclear Weapons Inventories, 1945-2013**. Londres: SAGE, 2013.

_____. US nuclear forces, 2014. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 70, n. 1, p. 85-93, 2014. Disponível em: <<http://bos.sagepub.com/content/70/1/85>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

LIEBER, Keir; PRESS, Daryl. The end of MAD? The nuclear dimension of U.S primacy. **International Security**, v. 30, n. 4, p.7-44, 2006.

MAKAROV, Nikolay; DI PAOLA, Giampaolo. **NATO-Russia Council Consolidated Glossary of Cooperation**. Bruxelas/Moscou: NATO-Russia Council, 2011.

MANTOVANI, Maria da Graça Hahn. **Tribunal Sul-Americano**: Uma Concepção Cibernética de Integração. 2006. 286f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MDA. Missile Defense Agency. **A Brief History of the Sea-based X-band Radar-1**. Washington, DC: Missile Defense Agency History Office, 2008.

_____. **History Resources**. History of U.S. Missile Defense Efforts 1945-Present. Washington, DC: Missile Defense Agency History Office, 2014. Disponível em:

<http://www.mda.mil/news/history_resources.html>. Acesso em 11 nov. 2014.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York, NY: Norton, 2001.

MONTGOMERY, Evan Braden. Contested Primacy in the western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection. **International Security**, v. 38, n. 4 p.115-149, Spring 2014.

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **Making Sense of Ballistic Missile Defense**: An Assessment of Concepts and Systems for US Boost-Phase Missile Defense in Comparison to Other Alternatives. Washington, DC: National Academy Press, 2012.

O'ROURKE, Ronald. **Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program**: Background and Issues for Congress. Washington, DC: Congressional Research Service, 2014.

PAUL, T. V.; HARKNETT, R.; WIRTZ, J. (Eds.). **The Absolute Weapon Revisited**: Nuclear Arms and the Emerging International Order. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2000.

PICCOLLI, Larlecianne. **Europa enquanto condicionante da política externa e de segurança da Rússia**: o papel da defesa antimíssil. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PIKE, John. Yuan Wang tracking ship. **Global Security**, [2011]. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/china/yuan-wang.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

PODVIG, Pavel. Reducing the Risk of an Accidental Launch. **Science and Global Security**, Londres, v. 1, n. 14, p. 75-115, 2006.

PODVIG, Pavel; HUI, Zhang. **Russian and Chinese Responses to U.S. Military Space Plans**. Cambridge, MA: American Academy of Arts and Sciences, 2008.

PORTER, Patrick. **Sharing Power?** Prospect for a U.S. Concert-Balance Strategy. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.

POSEN, Barry. Comand of the Commons: the military foundation of U.S hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

RNFP. Russian Nuclear Forces Project. Early warning. **Russian Strategic Nuclear Forces**, 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://russianforces.org/sprn/>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

RONIS, Sheila R. **Forging an American Grand Strategy**: Securing a Path Through a Complex Future. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2013.

RT. Russia Today. Rusia revisará este año su doctrina militar en respuesta a la expansión de la OTAN. **RT en Español**, Moscou, 02 set. 2014, RT Actualidad. Disponível em: <<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/139053-rusia-precisa-doctrina-militar-otan>>. Acesso em: 02 set. 2014.

RUSSIA. The Military Doctrine of the Russian Federation Approved by Russian Federation Presidential Edict on 5 February 2010. Disponível em: <http://www.sras.org/militaryDoctrine_russian_federation_2010>. Acesso em: 11 nov. 2014.

SHUKLA, Ankit. Microelectronics: Russian Landscape and Global Trends. **Frost & Sullivan**, 27 mar. 2013, Analyst Briefing (webcast). Disponível em: <<http://www.frost.com/prod/servlet/analyst-briefing-detail.pag?mode=open&sid=275196615>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

TANGREDI, Sam J. **Anti-Acess Warfare**: Countering A2/AD Strategies. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

TOL, J.; GUNZINGER, M.; KREPINEVICH, A.; THOMAS, J. **AirSea Battle**: A Point-of-Departure Operational Concept. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010.

UNITED STATES CONGRESS. **Congressional Reorganization Act, ch. 753, 60 Stat. 812**. Washington, DC: U.S. Congress, 1946. Disponível em: <<https://bulk.resource.org/gao.gov/79-601/00001E13.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

UNITED STATES SENATE. Committe on Rules & Administration. Rules of the Senate. **Committee Procedure**. Washington, DC: U.S. Senate, 2014. Disponível em: <<http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXVI>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

USN. United States Navy. **AirSea Battle**: Service Collaboration to Adress Anti-Acess & Area-Denial Challanges. Millington: United States Navy, 2013.

WALT, Stephen. The Bad Old Days Are Back. **Foreign Policy**, 2 mai. 2014. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/05/02/the_bad_old_days_are_back_china_us_russia_power_politics_realism>. Acesso em: 11 nov. 2014.

WEEDEN, B.; CEFOLA, P.; SANKARAN, J. **Global Space Situational Awareness Sensors**. In: ADVANCED MAUI OPTICAL AND SPACE SURVEILLANCE CONFERENCE, 2010, Maui. Broomfield: Secure World Foundation, 2010. Disponível em: <<http://swfound.org/media/15274/global%20ssa%20sensors-amos-2010.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

A AGENDA DE DEFESA DO BRASIL PARA A AMÉRICA DO SUL

EDUARDO MUNHOZ SVARTMAN

Professor do Departamento e do Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador do CEGOV e do Grupo de Estudos em Segurança e Política Internacional. Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Investiga os temas forças armadas, relações militares Brasil-Estados Unidos, políticas de defesa e política externa brasileira.

INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a evolução da agenda de defesa do Brasil para a América do Sul desde o final da Guerra Fria. Argumenta-se que o maior protagonismo internacional brasileiro e sua disposição em ampliar suas capacidades militares, combinados com a adoção de uma estratégia que envolve a integração sub-regional, implicam mudanças no panorama estratégico regional. Essa agenda, contudo, sofre constrangimentos de duas ordens. De um lado, o país ainda padece de capacidades militares bastante limitadas e pouco coordenadas entre si e os países vizinhos, além de hesitar em arcar com os custos da liderança e da integração regional. De outro lado, os Estados Unidos, como potência hegemônica, embora apoiem discursivamente a liderança regional brasileira, mantêm sua agenda para a região focada em temas (narcotráfico, delitos transfronteiriços, não proliferação) e abordagens (militarização) distintas das propostas pelo Brasil.

Os argumentos aqui sustentados partem de duas considerações básicas. A primeira relaciona-se com o fato de que os Estados Unidos desempenharam, e seguem desempenhando, papel fundamental na agenda de segurança internacional da América do Sul. Tanto em função da ação estruturante das capacidades militares e dos organismos securitários construídos na região desde os anos 1940, quanto em função da sua capacidade de se fazer presente militarmente, seja através de programas de cooperação, seja unilateralmente. A segunda consideração diz respeito à orientação das políticas de defesa e de segurança regional do Brasil. Inserido em uma região marcada pela baixa incidência de conflitos interestatais e por elevados índices de violência interna, o Brasil não enfrenta ameaças evidentes à sua segurança, mas percebe vulnerabilidades decorrentes da debilidade de seu poderio militar, da possibilidade de transbordamento de conflitos domésticos de países vizinhos para suas fronteiras e da possibilidade de intervenções de países com maiores capacidades militares, especialmente na Amazônia e, mais recentemente, na chamada Amazônia Azul. Para tanto, a promoção da democracia, da estabilidade regional e do desenvolvimento tem sido pedra angular do discurso externo do país. Paralelamente, o Brasil alimenta a disposição de mudar a sua posição relativa no cenário internacional e também busca maior autonomia no campo da defesa. Assim,

A inserção de segurança internacional do Brasil define-se com base em três objetivos de caráter mais geral: i) equilibrar o interesse e a necessidade de acesso e desenvolvimento de tecnologias de valor estratégico e aplicações duais com compromissos multilaterais de não-proliferação e de controle; ii) favorecer o surgimento de contexto favorável à realização de seus interesses e necessidades nos planos da segurança e da defesa; iii) impulsionar a gradual transformação das estruturas e da configuração de poder internacional em direção a uma ordem multipolar (VAZ, 2006, p.67).

A realização desses objetivos, por certo, implica redefinições nas relações com a potência hegemônica e com os demais países da América do Sul. Para dar conta da proposta, o presente capítulo está dividido em quatro seções: esta introdução, uma segunda seção que aborda as políticas securitárias dos Estados Unidos para América do Sul e uma terceira que analisa a evolução da agenda brasileira, suas estratégias e seus limites. Por fim, na quarta seção, são formuladas algumas considerações a respeito de possibilidades futuras de ação do Brasil nesse segmento.

POLÍTICAS DOS ESTADOS UNIDOS PARA AMÉRICA DO SUL

50

Ao longo do século XX, os Estados Unidos consolidaram o continente americano como sua esfera de influência imediata. Os princípios da doutrina Monroe, de 1823, foram atualizados nos anos 1930 na bandeira do pan-americanismo e, durante a Guerra Fria, no discurso de defesa do mundo livre. Nesse processo, a hegemonia estadunidense sobre a região foi assentada através de uma combinação de influência econômica, intervenções políticas e militares ocasionais e cooptação dos países para integrar instituições interacionais que cristalizavam essa configuração sistêmica. Assim, a União Pan-americana deu lugar à Organização dos Estados Americanos (OEA), foram assinados o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e uma série de acordos bilaterais entre os Estados Unidos e os países latino-americanos que redundaram em um forte alinhamento das forças armadas da região à agenda anticomunista estadunidense e na aguda dependência material e doutrinária em relação a Washington (MOTT, 2002; SCHOUTZ, 2000). Desde então, importantes canais mantêm fluxos de informações e pessoas entre as forças armadas estadunidenses e da América Latina. Esses canais consistem em periódicos exercícios militares conjuntos, programas de formação e treinamento para militares da região em instalações norte-americanas, programas de transferência de armamentos, reuniões periódicas de lideranças militares e a ascendência sobre a Junta e o Colégio Interamericano de Defesa pelo Pentágono até 2006, quando esses órgãos finalmente foram incorporados à OEA. Esse processo, contudo, não foi linear. A constituição de regimes socialistas, ou de governos percebidos como tal, desencadeou forte reação dos EUA, sendo Cuba e o Chile da Unidade Popular os casos mais emblemáticos. Nos anos 1940 e 1950, a Argentina mostrou-se bastante resistente à projeção da influência norte-americana e, dos anos 1970 até o esgotamento da “crise da dívida”, México e Brasil trataram de diversificar suas agendas externas, desenvolver capacidades próprias e, o Brasil de forma mais moderada, criticar as estruturas de poder do sistema internacional (MORA; HEY, 2003).

As duas décadas finais do século XX foram marcadas por uma bem suce-

dida contraofensiva dos EUA para reafirmar sua hegemonia no sistema internacional, abalada pela derrota na guerra do Vietnã, pela crise econômica e energética e pela emergência de novos polos de poder. Enquanto no Caribe e na América Central isso se fez sentir com intervenções armadas diretas ou indiretas, na América do Sul o impacto se deu em duas esferas. Na esfera econômica, observou-se o endurecimento das negociações comerciais e de gestão da dívida externa, de modo a forçar os países a adotar políticas neoliberais. Na esfera securitária, incrementou-se o esforço para obstar o desenvolvimento de capacidades tecnológicas e militares mais avançadas em países como Argentina e Brasil e, especialmente na região andina, incorpora-se à agenda a questão do narcotráfico. Nos anos 1990, em meio ao otimismo decorrente da vitória na Guerra Fria e da globalização, a atenção que Washington conferia à região era pautada pela “promoção da prosperidade”, expressa fundamentalmente na proposição da ALCA, e pela “promoção da democracia”. Assim, transparéncia, respeito aos direitos humanos e “governança” integraram o discurso para a América Latina; o governo estadunidense assumiu a agenda da promoção do controle civil sobre os militares, apoiando a criação de ministérios da defesa, a elaboração de livros brancos de defesa e medidas de transparéncia, criando, ainda, o CHDS¹ para incentivar a capacitação de civis da região em assuntos de defesa (BARRACHINA, 2006).

Todavia o caráter mais relevante da política dos EUA para a região como um todo e para a América do Sul em particular é a introdução da agenda das “novas ameaças”. Seu principal vetor foram as Conferências de Ministros de Defesa do hemisfério, que passaram a ocorrer desde 1995. Essas reuniões constituem importantes espaços de discussão a respeito das agendas de defesa e segurança do continente; por não terem caráter executivo, suas declarações e os debates que as precedem explicitam as diferentes abordagens que os países conferem aos temas.

Ao longo de quase duas décadas, os Estados Unidos insistiram no engajamento das forças armadas da América Latina no combate ao crime organizado, enfrentando a oposição de países como Argentina, Brasil e Chile (D'ARAÚJO, 2010). Temas como instabilidade política, ameaça à democracia, corrupção, lavagem de dinheiro, crime organizado, terrorismo, desastres naturais e migrações, tradicionalmente ligados a problemas sociais e de desenvolvimento, passaram a ser abordados por Washington de forma securitizante (VILLA, 2010). Estudos a respeito dos “estados falidos” e o aporte militarizado da questão das drogas (focado mais na repressão da oferta que no tratamento da demanda) fizeram dos Andes, particularmente da Colômbia, o *locus* dessa política. A implantação do Plano Colômbia, a partir de 2000, trouxe uma série de consequências para a região. O aparelhamento das forças colombianas para a repressão à produção de coca e a presença norte-a-

(1) O *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* (CHDS) é um instituto de ensino e pesquisa da *National Defense University* que oferece periodicamente cursos nas áreas de defesa e segurança internacional para civis e militares da América Latina.

mericana acabaram por internacionalizar a longa guerra civil travada no interior daquele país sem que os governos vizinhos pudessesem fazer mais do que protestar verbalmente (TOKATLIAN, 2003). Em paralelo, os Estados Unidos intensificaram suas gestões junto aos países da região para que estes empreguem suas forças armadas na repressão ao narcotráfico, e para que assinem acordos de cooperação nesse sentido. Consequentemente, torna-se mais difícil para esses países encaminharem de outra forma que não a definida por Washington o problema das drogas. Finalmente, a presença militar estadunidense na Colômbia passou a ser percebida também como instrumento de balanceamento à emergência de governos de esquerda na América do Sul.

A resposta estadunidense aos atentados de 11 de setembro de 2001 apenas reforçou a tendência em curso na região. A agenda permaneceu voltada para o combate ao narcotráfico e à promoção da ALCA. Todavia, o conceito ampliado de terrorismo aplicado por Washington contaminou a agenda de segurança regional de modo que a já vigente guerra contra o narcotráfico subordinou-se então à guerra global ao terror. Drogas e terrorismo, assistência militar e ajuda econômica passaram a ser tratados de forma integrada, e o governo norte-americano passou a pressionar os estados a incrementar o controle sobre regiões que Washington entendia possuírem algum risco de conexão com o terrorismo, como a fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Em decorrência dessa agenda, o Southcom (braço operacional do poder militar dos EUA na região), desde 2008, tornou-se um organismo capaz de coordenar operações multiagência, envolvendo órgãos governamentais especializados como o Drug Enforcement Administration, ONGs, empresas e governos estrangeiros. Em função disso, seu orçamento e pessoal na região excedem o dos departamentos de Estado, Comércio e Tesouro juntos (HIRST, 2013).

O impacto das intervenções no Iraque e no Afeganistão em nome da guerra global ao terror, o unilateralismo de Washington, a crise econômica de 2008 e a emergência da China demandaram um novo reposicionamento estratégico dos EUA ao final da primeira década do século XXI. Desde então, Washington passou a redefinir o escopo do que entende como ameaças à sua segurança e da ordem internacional, passando a concentrar suas atenções na Ásia e no Pacífico. Ao mesmo tempo, assumiu um discurso mais moderado quanto a intervenções unilaterais e mais comprometido com a retomada da liderança com base na cooperação com outros países que partilham dos mesmos valores (UNITED STATES OF AMERICA, 2010).

Em relação à América Latina, o discurso também mudou ao sugerir uma “parceria entre iguais” pela inclusão social e econômica, segurança cidadã, energia limpa e valores universais. Já o tema das drogas ilícitas deixa de ser associado diretamente à região. Documentos como o *Western Hemispheric Defense Policy Statement* são bastante claros ao indicar o “rebalanceamento” das forças estadunidenses para a Ásia e o Pacífico, e que nas demais regiões o Departamento de Defesa

buscará parceiros para dividir custos e responsabilidades da paz e segurança. Esse documento define parceiros como sendo países que têm a mesma visão de liberdade, estabilidade e prosperidade que os EUA e considera que as ameaças do século XXI demandam a cooperação entre os países que sustentam crescente capacidade e desejo de exportar segurança. Assim, estaria se inaugurando uma “nova era de cooperação em defesa” nas Américas (UNITED STATES OF AMERICA, 2012, p. 1). O documento reconhece o desenvolvimento de maiores capacidades militares entre os países do continente e seu emprego em favor da segurança internacional, conferindo a esse processo um caráter eminentemente positivo:

Nós também estamos incentivando que a cooperação regional fortaleça a segurança e a estabilidade na América do Sul, saudando os esforços do Brasil e de seus parceiros para estabelecer mecanismos econômicos e securitários, tais como o Conselho de Defesa Sul-Americano, que ajudem a construir a interdependência e a integrar ainda mais forças parceiras (UNITED STATES OF AMERICA, 2012, p. 2, tradução nossa)².

Embora os temas da pobreza e do subdesenvolvimento sejam agora mencionados, a definição das ameaças à segurança regional, contudo, mudaram apenas parcialmente. Em audiência no congresso em janeiro de 2013, o comandante do Southcom definiu como “desafios à segurança regional” os conhecidos temas do crime organizado transnacional (drogas) e o nexo deste com o terrorismo (referindo-se diretamente às FARC). Apesar do esforço em reverter o unilateralismo dos anos Bush, o enquadramento conjunto do problema das drogas, da insurgência na Colômbia e do terrorismo internacional permanece orientando a formulação da agenda estadunidense. A novidade na definição de ameaças reside na presença de atores extrarregionais no continente. O Irã é descrito como empenhado em aumentar sua influência junto aos países da região com interesses contrários aos dos EUA (Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina), de modo a contornar as sanções internacionais e a cultivar o sentimento antiamericano. De forma distinta, a crescente presença econômica da China na América Latina é descrita em paralelo a uma disposição para competir com Washington na influência militar sobre os países da região (UNITED STATES OF AMERICA, 2013).

Há, portanto, uma diferença muito grande entre os esforços de recuperar a desgastada imagem dos EUA na região e de fato imprimir uma nova agenda de defesa regional. Apesar da inflexão discursiva, não se pode registrar uma mudança significativa em temas como a militarização do problema das drogas e a presença militar estadunidense na América do Sul, bem como em outros temas sensíveis como

(2) “We are also encouraging regional cooperation to enhance security and stability in South America, welcoming efforts by Brazil and partners to establish economic and security mechanisms, such as the South American Defense Council, which help build interdependence and further integrate partner forces” (UNITED STATES OF AMERICA, 2012, p. 2).

as relações com Cuba e as atividades na base de Guantánamo. O que se observa, de fato, é uma mudança de abordagem, mais afeita à cooperação e ao estabelecimento de parcerias específicas, ou ainda temas sensíveis de interesse brasileiro como tecnologia aeroespacial ou segurança de informações. A proposta “defesa cooperativa” da região está alicerçada em parcerias flexíveis e no reconhecimento de lideranças regionais, todavia, o enquadramento das ameaças, a definição da agenda e dos fins das parcerias pouco se diferenciam do padrão já estabelecido. No que diz respeito à presença da potência hegemônica na América do Sul, este é o espaço de manobra para as iniciativas políticas brasileiras: de um lado, os Estados Unidos mostram-se inclinados a apoiar a liderança brasileira na região; de outro, mantêm as questões securitárias sob enfoque e abordagem distintos daqueles assumidos pelo Brasil.

A EVOLUÇÃO DA AGENDA BRASILEIRA

54
A capacidade do Brasil, e dos demais países da América do Sul, de se contrapor à agenda norte-americana é, por óbvio, limitada, assim como o são as possibilidades de produção de consenso em face às formulações definidas por Washington, seja em virtude da dependência material em relação à potência, seja em função dos interesses divergentes e até conflitantes de alguns países. Ainda assim, a baixa prioridade que a América do Sul recebe nas políticas de segurança internacional dos EUA e a pouca frequência de guerras na região dão margem para que exista espaço para a construção de uma agenda própria, que pode, ou não, colidir com a estadunidense (TULCHIN, 2005). Esse espaço, apesar de certo grau de ambiguidade da parte dos EUA, tem se ampliado desde que esse país assumiu o discurso da “partilha do fardo” e das parcerias em segurança internacional. E o Brasil tem aproveitado esse espaço.

Desde os primeiros passos do processo de integração que evoluiu para a criação do Mercosul, é possível identificar uma agenda brasileira de defesa e segurança regional modesta, porém coerente, que, mais recentemente, assumiu um caráter incremental. A distensão das relações com a Argentina e a criação de mecanismos de confiança mútua no setor nuclear, como a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)³, e, ainda em um cenário de Guerra Fria, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), são balizas importantes para se mensurar a relevância de tópicos como a estabilidade, a cooperação e o esforço para manter as potências extrarregionais à distância, bem como reflexos da estratégia de construir instituições que exerçam algum constrangimento à ação dos atores com base na legitimidade

(3) A ABACC é a organização internacional criada por Argentina e Brasil em 1991 para fornecer salvaguardas quanto ao uso pacífico de materiais nucleares.

de um arranjo internacional e não na ameaça do uso da força. Há, por certo, um componente reativo em muitas das iniciativas brasileiras. A própria ZOPACAS não deixou de ser uma resposta à Guerra das Malvinas e ao incremento da presença militar britânica na região desde então. Contudo, como assinalam Villa e Viana (2010), desde o segundo mandato da administração Lula o Brasil imprimiu um caráter mais assertivo à sua agenda de defesa que, no entender dos autores, associa-se à projeção global do país. Essa agenda pode ser identificada em documentos oficiais e nos recentes projetos de modernização das Forças Armadas; pode ainda ser apreendida nos discursos de autoridades e no engajamento do país na construção institucional da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e na recente retomada da ZOPACAS.

O primeiro documento a informar publicamente a política de defesa brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988 foi a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996, a qual definiu a América do Sul e o Atlântico Sul como o escopo das formulações estratégicas brasileiras. Esse espaço já era descrito como região pacífica e desmilitarizada, e os potenciais riscos aos interesses brasileiros derivariam de zonas de instabilidade, “bandos armados”, sobretudo na fronteira amazônica, e do crime organizado internacional. A resposta brasileira a essas questões apostava na integração com os países vizinhos, fixando diretrizes como “contribuirativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional” ou como “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais” (BRASIL, 1996, p. 4). Além do que é dito no documento, cabe salientar o silêncio brasileiro a respeito da agenda norte-americana focada no combate ao narcotráfico, lavagem de dinheiro, corrupção e outras ameaças não estatais. Nesse documento, o Brasil não endossa nem se opõe, apenas contorna a questão, que tem sido objeto de entendimentos diversos e foco de dissensos entre os governos dos dois países. Em parte, isso reflete a estratégia de inserção externa do Brasil de adesão ao otimismo liberal dos anos 1990. De outra parte, reflete a fragilidade institucional do setor de defesa ainda mobilizado com as questões da transição para o regime democrático e do controle civil sobre as forças armadas. Sem contar sequer com um Ministério da Defesa que subordinasse as três forças singulares, a capacidade de propor uma agenda de segurança para a região dissonante de Washington era ainda mais limitada.

Na virada para o século XXI, a política externa brasileira empreendeu uma inflexão marcada pela crítica à assimetria do sistema internacional, pelo distanciamento em relação aos EUA e pela diversificação de parcerias estratégicas e de espaços de atuação (VIZENTINI; SILVA, 2010). O maior protagonismo externo que então se revelava amparava-se em indicadores econômicos positivos, na estabilidade política e em um grande otimismo decorrente da melhora das condições de vida de importante parcela da população. No âmbito sul-americano, Brasília deu sequência à estratégia de criação e de fortalecimento de institucionalidades que, ao mesmo tempo em que promoviam a integração regional, reforçavam a po-

sição negociadora do país junto aos EUA nos temas que lhe eram desfavoráveis. Em termos sistêmicos, a projeção brasileira se deu em um ambiente de generalizada contestação ao unilateralismo norte-americano, de emergência de várias potências regionais (como Rússia, Índia, Turquia, Indonésia) e da China como economia global com crescentes capacidades militares.

Em meio a esse processo, em 2005, o Brasil publica uma nova Política de Defesa Nacional bem mais assertiva ao enfatizar que a “configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz” (BRASIL, 2005, p. 2). Além de demarcar uma visão crítica à estratégia dos Estados Unidos, o documento traz de novo para o primeiro plano a busca brasileira por autonomia:

A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (BRASIL, 2005, p. 5).

A nova relevância conferida à indústria de defesa aparece combinada com a busca pela integração sul-americana das cadeias produtivas desse setor, de modo a ampliar mercados e a garantir o desenvolvimento mútuo e a autonomia estratégica. Trata-se de um aspecto novo e bastante relevante a ideia de se integrar a indústria de defesa, pois insere na agenda a intenção brasileira de avançar a cooperação em uma área bastante sensível. No plano discursivo, esse ponto da agenda brasileira para a América do Sul encontrou continuidade. Assim, a diretriz 18 da Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em 2008, informa que a “integração não somente contribui para a defesa do Brasil, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa” (BRASIL, 2008, p. 7). Entre as ações estratégicas que devem orientar sua implantação, figura a ação dos ministérios da Defesa e de Relações Exteriores “para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa” (BRASIL, 2008, p. 33).

Da mesma forma, entre as orientações da Política Nacional de Defesa, de 2012, figura que a “integração da indústria de defesa sul-americana deve ser objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas” (BRASIL, 2012b, p. 32). Tal orientação está articulada com o empreendimento mais amplo de integração dos países da América do Sul institucionalizado na UNASUL e no CDS. No plano hemisférico, essa orientação mais ativa e autonomista, expressa no documento de 2005, pautou a atuação brasileira na VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em 2006. Nesse sentido, obteve-se algum êxito em refrear a definição da agenda regional desde Washington quando se acordou uma declaração final que ressaltava o direito de cada Estado determinar suas prioridades em matéria de defesa e segurança, res-

peitando as normas do direito internacional e as convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁴.

A Estratégia Nacional de Defesa consiste em um documento de grande abrangência e detalhamento que pretende reestruturar as forças armadas brasileiras, reorganizar a indústria de material de defesa e recompor o serviço militar obrigatório, como meios para que o Brasil seja capaz de defender seus interesses em sua ascensão internacional. No que concerne à agenda regional, esse documento declaratório confere prioridade à região amazônica, cuja soberania brasileira é repetidamente reafirmada: “[q]uem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil” (BRASIL, 2008, p. 5). A previsão de incrementar significativamente a presença das três forças na região revela a sensibilidade da questão para a estratégia brasileira. A presença, contudo, não é apresentada apenas como elemento dissuasório, mas como parte de um esforço do Ministério da Defesa para cooperar com os países que fazem fronteira com o Brasil em favor da estabilidade regional.

A ênfase conferida à projeção internacional do Brasil e ao desenvolvimento autônomo de novas capacidades militares, tecnológicas e industriais revela uma agenda que põe em questão a hegemonia norte-americana no continente e o balanço de poder na região. A formulação de objetivos estratégicos como o desenvolvimento de submarinos, convencionais e nucleares, capazes de operar mísseis, de veículos lançadores de satélites e de satélites com integral domínio tecnológico choca-se com as políticas estadunidenses de “cerceamento tecnológico” (LONGO; MOREIRA, 2010) que, inclusive, são referidas no documento como “bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos” (BRASIL, 2008, p. 21).

Na América do Sul, o fortalecimento e a modernização das forças armadas brasileiras, na esteira do crescimento econômico do país, possuem o potencial de gerar receio entre os países vizinhos e, em um ambiente de competição interestatal, e de desencadear movimentos que procurem balancear a posição Brasileira. Diferentemente da expansão econômica e da projeção das capacidades militares brasileiras dos anos 1970-1980, o Brasil associa a sua ascensão internacional à cooperação e à integração regional. Dessa forma, a END informa que uma das diretrizes da estratégia brasileira é a integração da América do Sul, o que compreende tanto a integração da indústria de defesa brasileira com a dos países da região – já presente na PDN de 2005 –, quanto o papel do Conselho de Defesa Sul-Americano, apresentado como um “mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (BRASIL, 2008, p. 7). Percebe-se no documento que, ao “ascender”, o Brasil planeja levar o processo de integração regional mais além da esfera comercial, criando um novo e estratégico espaço de

(4) As declarações estão disponíveis em <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

concertação do qual os Estados Unidos estejam alienados e no qual os países da região venham a ter maior protagonismo no encaminhamento das questões securitárias sul-americanas. A integração e a cooperação em defesa e segurança internacional seriam, então, formas de evitar a competição regional e de fomentar a confiança. Ao mesmo tempo, essa estratégia de “formação de área”, comprometida com a democracia, o desenvolvimento e a estabilidade regional, pode ser apresentada como conveniente também à potência hegemônica, uma vez que, da parte do Brasil, é destituída da retórica antiamericana e se adequa ao discurso de “divisão do fardo” da segurança internacional.

Mais recentemente, o Livro Branco de Defesa Nacional reafirma a importância da América do Sul e do Atlântico Sul para o Brasil, assim como os termos da agenda proposta e algumas idiossincrasias ou descompassos entre o discurso da liderança política e as ações em curso nas forças singulares. Embora tardio – o Livro Branco argentino é de 1999 e o chileno de 1997 –, o documento brasileiro soma-se ao esforço regional de criar instrumentos de transparência e confiança mútua no campo da defesa. Em sua apresentação, o ministro da Defesa, Celso Amorim, assinala que o documento tem os objetivos de prestar contas à sociedade sobre a estrutura de defesa do país e de comunicar aos países da região as intenções brasileiras de forma transparente, de modo a ser não apenas um instrumento de construção da confiança mútua, mas também de incentivo à cooperação com os países da América do Sul e ao estabelecimento de uma zona de paz e segurança no entorno sul-americano. A estabilidade regional é tema recorrente no Livro Branco, aparecendo entre os objetivos que norteiam a defesa nacional, e está fortemente articulada com a cooperação e com a integração regional na área de defesa.

De forma coerente, o tema cooperação aparece de diversas maneiras no discurso oficial brasileiro. Uma delas se dá no sentido mais estrito da ação conjunta em torno de questões de defesa da soberania e das riquezas naturais, nas quais os parceiros seriam os demais países da região amazônica. Em outro sentido, o tema compõe o discurso mais genérico de legitimação da projeção internacional do Brasil a qual, em uma ordem global multipolar, o Brasil buscaria sua “inserção afirmativa e cooperativa” engajando-se na consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição do poder mundial (BRASIL, 2012a, p. 27). Ao afirmar que o Brasil deseja uma “comunidade global participativa e inclusiva” e se empenha por uma “multilateralidade cooperativa”, no plano da defesa regional, os mecanismos de cooperação em curso estariam ensejando o surgimento de uma comunidade de segurança na América do Sul (BRASIL, 2012a, p. 29). A afirmação, ainda bastante otimista, de que a hipótese de guerra entre países da região seria impensável, procura acentuar a característica histórica da América do Sul como um ambiente de baixa incidência de conflitos armados interestatais e o padrão de interação do Brasil, que desde 1870 está em paz com seus vizinhos. Assim, a projeção brasileira é colocada de forma que se sobrepõe à distribuição de benefícios coletivos:

[...] coerente com a política cooperativa do País, a crescente coordenação dos Estados sul-americanos em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis ações hostis contra o patrimônio de cada uma das nações da região (BRASIL, 2012a, p. 51).

Portanto, o Brasil procura desenhar uma agenda de defesa na América do Sul na qual seus interesses de estabilidade da região e de projeção global do país e seus projetos de desenvolvimento de novas capacidades militares não apenas não sejam balanceados pelos vizinhos, mas também sejam aceitos como coincidentes com os interesses deles. Nesse aspecto, a recolocação da ZOPACAS na agenda regional também opera como uma estratégia de se buscar, através de empreendimento cooperativo, a distribuição compartilhada de benefícios ligados à estabilidade regional, amparada tanto no esforço de se manter à distância as potências nucleares quanto no incremento da cooperação. Nesse sentido, o então chanceler brasileiro, Antônio Patriota, foi bastante assertivo em seu discurso na VI Reunião Ministerial da ZOPACAS, ocorrida em janeiro de 2013 em Montevidéu:

É imperativo preservar o Atlântico Sul da introdução de armas nucleares e outras armas de destruição em massa. Devemos trabalhar juntos para avançar em direção ao objetivo da caracterização da área como Zona livre de armas nucleares e outras armas de destruição em massa. Esse é um objetivo estratégico comum aos países membros da ZOPACAS, a ser promovido com renovado impulso. [A] nenhum de nós interessa a militarização indevida do Atlântico Sul. A vocação de nossa região é a de diálogo e do entendimento, a da confiança recíproca. É com esses instrumentos que nos manteremos afastados do flagelo da guerra. Este é o sentido mais próprio de sermos uma “zona de paz” (PATRIOTA, 2013, p. 3).

A retomada dessa iniciativa, estabelecida por uma resolução das Nações Unidas – a qual os EUA votaram contra – e que envolve países das duas margens do Atlântico Sul, dá mais substância às críticas governamentais à reativação da IV Frota estadunidense. Em um contexto de descoberta de novas jazidas de petróleo sob o leito dos mares da região e do incremento de problemas de segurança marítima na costa africana, a ZOPACAS é descrita pelas autoridades brasileiras como espaço de cooperação para manutenção da estabilidade em conjunto com o desenvolvimento pelos países da região.

Outro ponto que perpassa a agenda brasileira para a América do Sul é a produção de uma identidade de defesa sul-americana, expressa nos objetivos declarados tanto da UNASUL – em um sentido mais amplo e relacionado ao desenvolvimento – quanto do Conselho de Defesa Sul-Americano. O perfil e a instrumentalidade política dessa identidade sul-americana já haviam sido definidos por Celso Amorim em 2003 nos seguintes termos:

Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de seguran-

ça hemisférica do gênero “one size fits all”. Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não participamos, nem queremos participar, de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas (AMORIM, 2004, p. 150).

A implicação dessa identidade, ainda segundo Amorim é a de que:

Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social (AMORIM, 2004, p. 150).

Essa construção identitária ampara-se também na bem sucedida coordenação política e operacional que ensejou o comando da missão da ONU para manutenção da paz no Haiti, a Minustah. A divisão de trabalho realizada entre Argentina, Brasil e Chile conseguiu fazer da América do Sul uma região com certa capacidade de “exportar segurança”. Um componente que tem marcado a divulgação da atuação da Minustah é que além das funções de manutenção da paz, as tropas sob comando brasileiro têm se dedicado também à ajuda humanitária e econômica, reforçando, assim, a construção de uma imagem internacional do Brasil como um ator que comprehende as questões de segurança à luz dos problemas de segurança alimentar, de saúde, de segurança pública e de desenvolvimento, os quais também enfrenta.

Os princípios de transparência, confiança mútua e de construção de uma identidade de defesa específica para a América do Sul e para o Atlântico Sul que passaram a integrar a agenda brasileira foram também incorporados ao esforço de criação de novas institucionalidades regionais. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, órgão subordinado à UNASUL, foi fruto de iniciativa brasileira que se concretizou porque, de fato, há convergência entre os países da região para institucionalizar espaços de debate e cooperação em defesa sem a presença de atores externos (os Estados Unidos). Essa convergência decorre de um longo processo de criação de laços de confiança entre os países da América do Sul (D'ARAÚJO, 2010), sendo o Brasil apenas um dos protagonistas. Seu caráter consultivo e seus objetivos declarados, por sua vez, revelam um desenho institucional dedicado à construção da confiança mútua e à cooperação em diversas áreas, e não à execução de operações militares. Isso permitiu a incorporação de países com visões bastante distintas na época, como Colômbia e Venezuela, e um alinhamento discursivo entre a agenda brasileira e a da UNASUL.

Há, no entanto, um descompasso entre as afirmações do discurso diplomá-

tico e dos documentos de defesa do Brasil no que concerne à cooperação e à integração e os projetos em curso para modernizar suas Forças Armadas. No próprio Livro Branco, no tópico concernente à visão estratégica da Marinha, não há qualquer referência a esses temas. Quanto ao Exército, no “Processo de Transformação do Exército” – documento produzido pelo Estado Maior em 2010 e que orienta os projetos dessa força –, mais uma vez, a organização reafirma a soberania sobre a Amazônia brasileira e identifica na região a possibilidade de se formar um “arco de instabilidade” que venha a dificultar a ascensão econômica brasileira. Para evitar essa possibilidade, propõe que o Exército deva “enfatizar a cooperação com os exércitos vizinhos e, a partir dessa aproximação, auxiliá-los na superação de suas dificuldades e no aumento da capacidade de influir na estabilidade interna de seus países” (BRASIL, 2010, p. 26). Trata-se, nesse caso, de um entendimento de cooperação no mínimo polêmico. Os documentos da Força Aérea tampouco abordam os temas da cooperação ou da integração, embora esteja em curso o desenvolvimento conjunto entre países da UNASUL de uma aeronave militar de treinamento básico, o Unasul-1, cuja previsão de entrada em operação é 2017.

Os programas de modernização das forças armadas brasileiras contemplam o desenvolvimento de capacidades autônomas da indústria nacional, para que lhes forneça armas e sistemas tecnologicamente avançados; para tanto, se vêm estabelecendo parcerias estratégicas com países detentores dessas tecnologias, como a França e, mais recentemente, a Suécia. De outra parte, a limitada capacidade da indústria de defesa dos demais países da América do Sul tende a limitar a sua participação em um eventual processo de integração das cadeias produtivas desse setor. Além disso, os países que mais tem elevado o gasto militar na região, Colômbia, Chile e Venezuela, fazem suas aquisições junto a outros países (como EUA e Rússia) e não no mercado doméstico, de modo que os prognósticos de crescimento do setor na região são modestos. Caberia então perguntar: em que medida o Brasil estaria disposto a induzir o desenvolvimento da indústria de defesa nos demais países da região integrando-a aos projetos de modernização militar em curso no país? Considerando o ritmo com que as obras da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) têm sido conduzidas, as limitações técnicas e comerciais inerentes ao setor e as dificuldades de legitimação de tais investimentos no plano doméstico, é de se esperar que uma eventual integração da base industrial de defesa permaneça mais no plano discursivo e simbólico do que efetivo.

A dissintonia entre as proposições na esfera política e as ações em curso no âmbito das forças singulares tende a enfraquecer a consistência e a credibilidade da agenda brasileira junto aos países da região. Embora o compromisso brasileiro com a estabilidade regional e com a resolução negociada de conflitos seja amplamente reconhecido, o país tem sido criticado por não se dispor a arcar com os custos econômicos do processo de integração que intenta liderar, o que tem ensejado diversos

padrões de contestação e balanceamento na região (FLEMES; WEHNER, 2012).

Na esfera diplomática, Brasília tem enfrentado dificuldades em coordenar os países da região em torno de alguns de seus objetivos mais caros, como a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e amargado alguns episódios que envolvem também aspectos econômicos na Bolívia, em torno do gás e das refinarias da Petrobrás, no Paraguai, em função da rediscussão do acordo de Itaipu, e no Equador, em função da contestação desse governo quanto à atuação de uma empreiteira brasileira. De outra parte, a Venezuela, sob a presidência de Hugo Chávez, manteve intenso ativismo diplomático na região, de modo que, sem se afastar da UNASUL e, mais recentemente, sem deixar de ingressar como membro pleno do Mercosul, colocou-se como liderança alternativa ao Brasil. Eventualmente, esse quadro regional é pintado com cores sombrias (MALAMUD, 2011). Todavia, essas questões não têm se desdobrado no plano securitário e são movimentos compreensíveis de países que têm determinadas agendas que não são de todo coincidentes com a brasileira, e que também procuram melhor posição para barganhar os benefícios que a liderança brasileira possa prover

CONSIDERAÇÕES FINAIS

62

No decorrer deste capítulo, se argumentou que o Brasil vem empreendendo uma agenda de defesa para a América do Sul cuja concretização implica relevante mudança no cenário estratégico regional. Continuando um longo processo de formação de institucionalidades regionais que permitem a construção de mecanismos de confiança mútua e de concertação sem a presença dos EUA – tais como a ZOPACAS, a IIRSA, a UNASUL e o CDS –, o Brasil busca elevar suas capacidades militares, definindo-as não apenas como uma decisão soberana, mas como um ganho coletivo para a segurança e o desenvolvimento regional, enquanto acena para a integração das bases industriais de defesa da América do Sul.

Em função disso, devem-se ponderar alguns aspectos para que se avaliem as possibilidades de a agenda brasileira ser concretizada em termos de políticas efetivas. Em primeiro lugar, não se deve esperar uma mudança muito significativa da parte de Washington para a região. Os acenos discursivos que saúdam a liderança brasileira não mudam o enquadramento tradicional dos Estados Unidos a respeito de temas como narcotráfico, terrorismo e não-proliferação de armas de destruição em massa. Tampouco afetam sua disposição de se fazer presente militarmente na região ou de monitorar as comunicações de empresas e autoridades brasileiras. A vinculação de questões de defesa e segurança internacional aos problemas sociais e aos desafios do desenvolvimento tem encontrado boa recepção junto aos demais países da região, to-

davia deverá permanecer como um ponto de desencontro entre as agendas do Brasil e dos Estados Unidos para a América do Sul. Ainda assim, considerando a baixa prioridade da região para os EUA e seu interesse em manter a estabilidade a custos relativamente baixos, percebe-se que há espaço para um maior protagonismo da parte do Brasil e dos demais países da América do Sul no sentido de construir mecanismos de concertação que justamente contribuam para a paz e a estabilidade regional.

A orientação geral da agenda brasileira tem colhido mais ganhos que reveses. No entanto, deve corrigir importantes contradições entre discurso e prática. O primeiro diz respeito à pouca disposição do Brasil em arcar com os custos da liderança (e da integração), em um contexto em que a expectativa é que esses custos sejam crescentes, uma vez que o país sinaliza intensificar a coordenação e a cooperação com os países da costa atlântica da África, seja via ZOPACAS, seja via acordos bilaterais. O segundo refere-se à visão de soberania estrita e ao limitado grau de cooperação das forças armadas brasileiras com as dos demais países da América do Sul. Por isso, os documentos das forças devem rever como descrevem as forças armadas dos vizinhos, assim como o papel que a cooperação militar deverá ter na defesa brasileira. Nunca se deve perder do horizonte a avaliação de até que ponto a projeção das capacidades brasileiras pode ser apresentada como um bem coletivo e não algo a ser balanceado na região. Por fim, o Brasil deve encarar o desafio autoimposto de integração das bases industriais de defesa na América do Sul. O que implica: a) avaliar as possibilidades concretas de integração, decidir o que e com quem integrar e dar início ao processo; e b) transpor para os projetos de modernização das forças a questão da integração. Essas decisões envolvem três ordens de fatores complexos, pois há uma enorme assimetria de capacidade industrial e tecnológica entre os países da região, há sempre o componente sensível inerente à indústria de defesa e há, por óbvio, a necessidade de viabilidade econômica do empreendimento.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. L. N. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.) **Reflexões sobre defesa e segurança:** uma estratégia para o Brasil. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>> Acesso em: 11 dez. 2013.

BARRACHINA, C. La asistencia militar de los Estados Unidos en América Latina: permanencias, continuidades e intereses. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad.** Ano 20, n. 1, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

_____. Decreto nº 5.384, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jul. 2005, seção 1, p. 5.

_____. Ministério da Defesa. **Decreto nº 6.730**, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Estado Maior do Exército. **O Processo de Transformação do Exército**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: < http://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=18d47a84-99ac-45d3-b7d5-f37c9b5e53dc&groupId=1094704>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: < http://defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2014.

64

D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento**: o Brasil e a América do Sul. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FLEMES, D.; WEHNER, L. Drivers of Strategic Contestation in South America. **GIGA Working Papers**, n. 207. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2012. Disponível em: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp207_flemes_wehner.pdf. Acesso em: 17 jul. 2014.

HIRST, M. **Understanding Brazil-United States relations**: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century. Brasília: FUNAG, 2013.

LONGO, W.; MOREIRA, W. Contornando o cerceamento tecnológico. In: SVARTMAN, E. et al. **Defesa, segurança internacional e forças armadas**: textos selecionados do III Encontro Nacional da ABED. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, 2011.

MORA, F.; HEY, J. (Orgs.). **Latin American and Caribbean foreign policy**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

MOTT IV, W. H. **United States Military Assistance**. An empirical perspective. London:

Greenwood Press, 2002.

PATRIOTA, Antônio. **Texto-base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota** – Montevideu, 15 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013/print-nota>. Acessado em 01 ago. 2014.

SCHOULTZ, L. **Estados Unidos**: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru: EDUSC, 2000.

TOKATLIAN, J. G. Colombia: Guerra interna, inseguridad regional e intervención externa. In GUIZADO, Álvaro Camacho. **El conflicto colombiano y sus impactos em los países andinos**. Bogotá: CESO/UNIANDES, 2003.

TULCHIN, J. (Ed.) **El rompecabezas**: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Bononiae Libris, 2005.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. Washington: White House, 2010. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. **Western Hemisphere Defense Policy Statement**. Washington: Department of Defense, 2012. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/WHDPS-English.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. **Posture Statement of General John F. Kelly**, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command, Before the 113th Congress. Washington: Senate Armed Services Committee, 2013. Disponível em: <http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM%202013%20Posture%20Statement%20FINAL%20SASC.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

VAZ, A. C. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: ALTEMANI, H. E LESSA, A. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.53, n.spe, p. 91-114, 2010.

VILLA, R. D. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In. CEPIK, M. (Org.). **Segurança internacional**: práticas tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, 2010.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.53, n.spe, p. 54-72, 2010.

SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NA PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (2003 –2013)

ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA

Doutor em Ciência Política. Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/ University of London. Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). O autor agradece a assistência de pesquisa prestada por Isadora Loreto da Silveira e Alexandre Piffero Spohr para a elaboração do presente trabalho.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar, a partir dos eixos segurança e desenvolvimento, as transformações da política externa brasileira da última década (2003-2013), identificadas a partir do conceito de matriz de inserção internacional. Nesse sentido, na perspectiva de compreender as grandes linhas de ruptura e continuidade da política externa brasileira na última década, utilizou-se, como recurso analítico, a noção de matriz de política externa. Ricardo Sennes defende o uso dessa noção, argumentando que ela possibilita trabalhar com um enfoque e um distanciamento que não localizam, necessariamente, linhas divisórias da política externa, definidas apenas pelos mandatos presidenciais, possibilitando, com isso, novas possibilidades interpretativas. Para o autor, “[a] noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (SENNES, 2003, p. 36).

Assim, o esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseia a política externa de um país implica traçar uma linha condutora e articulada de vários elementos que compõem sua inserção internacional. Pressupõe ordenar, de forma inteligível, vários fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa. Nesse sentido, a noção de matriz procura os condicionamentos e opções estruturais, que tendem a sofrer mudanças em tempos mais dilatados do que os governos em períodos democráticos e regimes presidencialistas (SENNES, 2003). Por outro lado, a noção de matriz permite realizar uma pesquisa que ganha mais possibilidades analíticas, ao interrogar sobre as permanências e rupturas da política externa de sucessivos governos. Nesse sentido, essa perspectiva interpretativa permite trabalhar a hipótese desta pesquisa, de que a matriz da política externa brasileira da última década foi esboçada ao final do governo Cardoso, mas ganhou contornos mais nítidos apenas com a ascensão do governo Lula e se manteve no governo Dilma. Essa matriz de inserção internacional procura dar uma resposta sistemática nas esferas diplomática, de desenvolvimento e de segurança para a inserção internacional do Brasil.

Dessa forma, considera-se que a política externa brasileira na primeira década do novo milênio se constituiu sobre uma nova matriz de inserção internacional, que busca aprofundar a integração regional na América do Sul, defender a multipolaridade, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais, bem como articular parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes. Entretanto, ao contrário da matriz desenvolvimentista dos anos 1970-1980, a nova matriz da política externa é mais fluida e multidimensional, com arranjos políticos, alianças e parcerias estratégicas flexíveis, combinando atores, cenários e interesses. A multidimensionalidade deriva da atuação e da articulação diplomáticas nos vários planos (bilateral, multilateral

e regional). Assim, as parcerias estratégicas são flexíveis e combinadas tematicamente. No âmbito da segurança, a matriz de inserção internacional tem como características a busca pela garantia da segurança regional na América do Sul e no Atlântico Sul e a modernização das forças armadas brasileiras, com o objetivo de poder ter maior capacidade de interlocução e intervenção política nos grandes debates e conflitos internacionais. Nesse contexto, a política de defesa brasileira se insere na nova matriz de inserção internacional sob o argumento de que a maior projeção internacional do Brasil deve vir acompanhada de uma maior capacidade de defesa e segurança, tanto nacional quanto regional.

A MATRIZ DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL DE LULA A DILMA

Desde a virada do milênio, a política externa brasileira vem passando por profundas transformações, mostrando o esgotamento da matriz de inserção internacional dos anos 1990, que havia assumido o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como eixos norteadores. Nesse sentido, a matriz neoliberal procurava manter uma imagem do Brasil como uma liderança regional que almejava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como buscava uma aproximação com os países desenvolvidos. Ressaltando as oportunidades geradas pelos países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação às transformações internacionais (CERVO; BUENO, 2002).

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da Organização das Nações Unidas (ONU) e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001, as sucessivas crises financeiras e a volatilidade, bem como o protecionismo econômico. Crescentemente, a partir de 1999/2000, a política externa foi sofrendo uma inflexão, mostrando que a matriz neoliberal estava em crise e reorientação. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passou crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional. Nesse contexto, o governo Cardoso, desde seu segundo mandato, procurou realizar uma inflexão na política externa brasileira, por meio da aproximação aos países da América do Sul – a exemplo da reunião de presidentes na Cúpula de Brasília em 2000 e do lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura

Regional Sul-Americana (IIRSA) –, da aproximação com os países emergentes, bem como de um discurso de crítica ao ordenamento internacional (SILVA, 2009).

Mas, foi com a presidência de Lula (2003-2010) que ocorreu efetivamente uma inflexão com relação à política externa desenvolvida no governo Cardoso, em articulação com a construção de uma nova matriz de política internacional. A revisão da matriz neoliberal de inserção do Brasil, vigente nos anos 1990, implicou uma redefinição das prioridades multilaterais, bilaterais e regionais. A revalorização dos fóruns multilaterais para o Brasil apresentar seus pontos de vista, conquistar adeptos e articular canais de interesses coletivos representou uma nova forma de inserção internacional, distinta da matriz anterior. Identifica-se uma mudança no âmbito das relações multilaterais, com a ampliação de parcerias estratégicas, no qual o novo governo pode avançar diplomaticamente em relação ao governo anterior.

Nas relações regionais, a América do Sul e o Mercosul constituem um eixo essencial de inserção internacional do Brasil, precisamente pelas possibilidades de construção de um polo mais autônomo na região. A política externa brasileira em relação ao entorno regional tem como prioridade a reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço para a liderança brasileira. Tendo a integração sul-americana e o Mercosul definidos como prioridades, ofereceu-se aos vizinhos uma parceria para retomar o crescimento da economia, a efetiva integração física (IIRSA) e uma ação estratégica no plano global para reverter a marginalização da região. Por meio da busca de complementaridade no continente, o Brasil procurou fortalecer-se econômica e politicamente. Já considerado como líder da América do Sul, o Brasil agora vem ampliando suas capacidades de atuação em âmbito global. Ao se aproximar dos países em desenvolvimento e ao estreitar os laços comerciais e diplomáticos com esses países, o Brasil tem sua importância relativa aumentada no cenário internacional.

As relações bilaterais na nova matriz de política externa também ganham uma mudança de enfoque, com a aproximação aos países-pivô em todos os continentes, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Da mesma forma, ao reforçar suas alianças com países em desenvolvimento, o Brasil desvincilha-se gradualmente da influência das potências tradicionais, proporcionando uma maior autonomia (LIMA, 2010). No que concerne aos Estados Unidos, esse quadro não é diferente. Na última década, o Itamaraty procurou consolidar o chamado “diálogo estratégico” com os Estados Unidos. Esse novo estágio de interação é verificado na confiança ao Brasil da posição de principal interlocutor e mediador nos conflitos da América do Sul (PECEQUILO, 2010). No entanto, o país deseja ser reconhecido também internacionalmente, almejando ampliar a participação em questões de âmbito global. Assim, ao liderar e articular a opção multilateral em detrimento dos atos unilaterais norte-americanos, e ao defender os interesses dos países em desenvolvimento, estabelecem-se algumas divergências entre os dois países, denotando a complexidade dessa relação.

A presidente Dilma Rousseff assumiu o cargo em 2011 sob o signo da continuidade. Em relação à política externa, apesar de que algumas expectativas iniciais indicassem uma possível reorientação, houve uma continuidade, mas com algumas mudanças de ênfase. Antônio Patriota, que já havia ocupado importantes cargos no Itamaraty, foi indicado como ministro das Relações Exteriores. Ficou no cargo até agosto de 2013, quando foi substituído por Luiz Alberto Figueiredo Machado. Dilma buscou a continuidade da política externa do governo Lula, operando a mesma matriz de inserção internacional do Brasil. Entretanto, utilizou um perfil mais discreto, evidenciado, principalmente, no menor número de viagens internacionais, em comparação com o mesmo período do governo Lula.

Utilizando menos a diplomacia presidencial, Dilma delegou para os assessores mais diretos e para o corpo diplomático a condução da política externa. Entretanto, ao utilizar para a diplomacia o mesmo modelo de “gestão de resultados” utilizado para o conjunto do governo, Dilma mantinha o controle das diretrizes da inserção internacional do país. A demanda pelas reformas no sistema internacional, a articulação com os países emergentes, o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e uma posição de altitude e autonomia em relação às grandes potências se mantiveram no governo Dilma, demonstrando a manutenção da matriz de inserção internacional. Em relação às mudanças de ênfase, Dilma e Patriota focaram-se na redução dos danos da crise econômica internacional, em virtude da qual a articulação com os BRICS e a reforma do sistema econômico internacional ganharam centralidade.

70

A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA E A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

A formulação da política brasileira de defesa foi, por muito tempo, dominada pelos militares. O tratamento de questões securitárias é marcado pelo predomínio da “doutrina de defesa nacional”, reflexo da preponderância dos oficiais das Forças Armadas sobre sua formulação (PROENÇA JR.; DINIZ, 2008). De acordo com a Política de Defesa Nacional, “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005, p. 2).

O controle governamental sobre as Forças Armadas é uma importante questão da política de defesa brasileira. Durante a Constituinte de 1946, a necessidade do controle civil sobre as Forças Armadas começava a ser tratada. Durante a presidência de Castelo Branco (1964-1967), buscou-se criar um ministério conjunto das três Forças Armadas. Contudo, ambas as iniciativas foram abandonadas, e em

1988, apesar de a ideia de unificação dos ministérios ter sido novamente levantada, o governo brasileiro contava com três ministérios militares: Exército, Marinha e Aeronáutica (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010; BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2002).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os esforços para a harmonização da administração das Forças Armadas e para a criação de uma política de defesa unificada, que racionalizasse as operações dos três setores militares, foram retomados. Em 1996, foi aprovado o Documento de Política de Defesa Nacional, apontando para a unificação do planejamento de defesa do Brasil sob controle civil. O processo subsequente, de criação do Ministério da Defesa, incluiu a criação da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. O Ministério foi criado em 1999, tornando os antigos ministérios militares Comandos sob sua administração, enquanto a Casa Militar se transformou em uma subchefia do Gabinete de Segurança Institucional (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). De acordo com o Ministério da Defesa,

O MD tem sob sua responsabilidade uma vasta e diversificada gama de assuntos, alguns dos quais de grande sensibilidade e complexidade, como, por exemplo, as operações militares; o orçamento de defesa; política e estratégia militares; e o serviço militar (BRASIL, 2014b).

A criação do Ministério da Defesa foi considerada um importante avanço por analistas nacionais e estrangeiros. A concertação de iniciativas securitárias brasileiras com estrangeiras e internacionais tende a ser facilitada, tendo em vista a possibilidade de negociação unificada por parte do governo brasileiro, que não conta mais com três ministérios distintos nas negociações. Além disso, a escolha de civis para ocupar a pasta da Defesa sinaliza um maior controle sobre os militares, que possuem um histórico de forte autonomia em seu planejamento com relação ao governo civil. Essa situação também incentiva uma maior participação de civis em outros âmbitos da administração militar (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

Apesar de ter surgido em um ambiente bastante otimista, o Ministério da Defesa e a condução de uma política de defesa brasileira enfrentam grandes desafios, referentes principalmente ao controle civil sobre os militares e às tensões e disputas entre os três braços das Forças Armadas. O Documento de Política de Defesa Nacional de 1996 não resolveu as questões existentes, gerando a necessidade da formulação de um documento mais adequado à realidade e às necessidades securitárias brasileiras, o que ocorreu durante o governo Lula, em 2005. A presença de civis na administração militar é um elemento incipiente, tendo em vista as dificuldades impostas pelo corporativismo militar para a entrada de civis e a falta de interesse de boa parte dos civis em reverter esse quadro. Contudo, as principais dificuldades do Ministério da Defesa se concentram no controle do Ministério sobre os três Comandos, que ainda gozam de grande autonomia (BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2002; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

Nesse sentido, Brigagão e Proença Jr. (2002) apontam alguns aspectos que dificultam a condução das atividades do Ministério da Defesa brasileiro: há autonomia na gestão orçamentária dos três Comandos; a relação de controle do Ministério sobre as Forças Armadas é minada pela existência de canais de comunicação direta entre elas e a presidência; e o Alto Comando de Defesa também desafia a primazia do Ministério sobre questões de segurança. A existência de tais desafios ao controle do Ministério de Defesa sobre a política de defesa nacional decorre de sua formação, não decorrente da evolução das Forças Singulares, mas de esforços externos a elas, e das tensões entre os três Comandos, o que dificulta a unificação de suas gestões.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (2005), NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (2008) E NO LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (2012)

72
A Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em 2005, é o principal documento de planejamento da defesa do Brasil. A Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada no ano de 2008, por sua vez, busca definir como operacionalizar aquilo que se determinou na PDN. Finalmente, o *Livro Branco de Defesa Nacional*, lançado em 2012, é um documento público que tem por objetivo permitir o acesso à informação sobre o setor de defesa brasileiro.

Na introdução da Política de Defesa Nacional, o documento é apresentado como “condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa” (BRASIL, 2005, p. 1). O texto da PDN trata, fundamentalmente, de ameaças à segurança de caráter externo e considera que a defesa do país está intimamente ligada ao seu desenvolvimento. O modelo de defesa propugnado pela PDN se associa à maior projeção do Brasil no cenário internacional e ao fortalecimento da sua posição em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2005).

O documento reitera a conexão entre a Política de Defesa Nacional e o interesse nacional perseguido pela política externa brasileira, caracterizada pelo fortalecimento do multilateralismo, pelo reforço da interação sul-americana, pela busca de soluções pacíficas de controvérsias e pela consolidação da paz e segurança internacionais. O documento confere especial atenção para a importância da integração entre países em desenvolvimento, sobretudo da América do Sul. Contudo, de acordo com a PDN, o “entorno estratégico” brasileiro extrapola a região sul-americana, incluindo o Atlântico Sul e os países da costa africana, assim como a Antártica e a região do Mar do Caribe. Nesse sentido, além de reforçar a importância da prote-

ção das fronteiras, especialmente a amazônica, o documento frisa a importância da defesa da chamada “Amazônia Azul” – plataforma continental do Brasil, na qual está incluído o pré-sal (BRASIL, 2005).

A Estratégia Nacional de Defesa inicia ressaltando que “o Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia” (BRASIL, 2008, p.1), mas que seu desenvolvimento deve ser combinado com o incremento da sua defesa contra ameaças e agressões externas, assegurando a independência nacional. A END também reafirma a importância da manutenção da estabilidade regional e da cooperação nas áreas de fronteira. Nesse contexto, prevê – para além de uma maior integração na área de defesa – uma intensificação de parcerias estratégicas com nações sul-americanas e africanas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar entre as Forças Armadas (BRASIL, 2008).

Em relação à inserção internacional do Brasil, a END destaca a atuação do Ministério da Defesa, em conjunto com outros ministérios, em diversas áreas. Entre elas, pode-se destacar a atuação voltada: à melhoria da capacidade negociadora brasileira em processos decisórios internacionais; às tratativas acerca da Região Antártica; aos fóruns internacionais que tratem de questões estratégicas, especialmente organismos regionais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); à relação com os países amazônicos; à intensificação da cooperação e do intercâmbio comercial com países africanos, centro-americanos e caribenhos – inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); e à consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e ao incremento na interação inter-regional, com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) (BRASIL, 2008). De acordo com o Livro Branco:

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) (BRASIL, 2012, p 49).

No documento, ficam evidenciadas a necessidade e a intenção de se realizar um incremento dos mecanismos de diálogo entre o Ministério da Defesa e o Itamaraty. Nesse sentido, o Livro Branco indica como fundamental a aproximação entre as inteligências e a consolidação do planejamento conjunto entre os dois ministérios. Ainda, a participação articulada de diplomatas e militares em fóruns multilaterais – tais como o Conselho de Defesa Sul-Americano e outros órgãos político-militares – incrementa a “capacidade de as políticas externa e de defesa do País se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional e de suas estruturas de governança” (BRASIL, 2012, p. 50). Essa atuação conjugada deve visar, segundo o Livro Branco, à diversificação de

parceiros, visando fortalecer as relações entre países em desenvolvimento, sem descuidar das relações tradicionais com parceiros desenvolvidos (BRASIL, 2012).

O documento também ressalta a importância do pleito brasileiro por uma reforma abrangente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e da participação das Forças Armadas brasileiras em missões de paz da ONU, como parte da defesa do multilateralismo propugnada pelo Itamaraty. Além disso, da mesma forma que em ambos os documentos anteriores, o Livro Branco destaca a importância da integração sul-americana enquanto um objetivo estratégico da política externa brasileira. Ademais, ressalta especificamente a cooperação no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (BRASIL, 2012). Enfim, os documentos referentes à estratégia de defesa expressam a preocupação em articular a política de defesa brasileira com a matriz de inserção diplomática do Brasil na última década.

MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ENTRE LULA E DILMA

74

De acordo com Villa e Viana (2010), a agenda de segurança brasileira não apresentou características constantes durante o governo Luís Inácio (Lula) da Silva. Enquanto no primeiro mandato a agenda pode ser classificada como “reativa”, no segundo, ela se mostrou mais “assertiva”. Conforme os autores, há duas diferenças fundamentais entre os dois períodos: o escopo geográfico e os instrumentos utilizados. Para eles, no segundo mandato da presidência de Lula, a política externa na área de segurança e defesa passou a incorporar, de maneira sistemática, questões globais – como a negociação acerca do programa nuclear iraniano e o engajamento em missões de paz da ONU – como uma forma de investir maior credibilidade e legitimidade à demanda brasileira por um assento permanente no CSNU. Ademais, a abordagem em relação à América do Sul ganhou novos contornos, deixando de ser centrada em questões puramente econômicas e comerciais. A integração do subcontinente, que já possuía profunda importância estratégica para a diplomacia brasileira, adquiriu uma faceta securitária, na figura do CDS da UNASUL (VILLA; VIANA, 2010).

A diplomacia brasileira adotou, no segundo mandato de Lula, uma abordagem multilateral da segurança sul-americana. Tal fato se apresentou como uma mudança em relação ao período anterior, durante o qual a questão securitária era tratada de forma bilateral com os vizinhos da região. Além disso, essa nova abordagem expõe a insuficiência e a inadequação de instituições interamericanas, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), para lidar com a segurança a

partir de uma perspectiva mais regional e autônoma (VILLA; VIANA, 2010).

Saint-Pierre (2010) afirma que o CDS e a END sinalizaram uma nova direção na condução da política externa brasileira em termos de defesa. Para o autor, tanto o órgão quanto o documento – à época o Livro Branco ainda não havia sido finalizado, mas, da mesma forma, pode-se considerá-lo um marco – são manifestações consistentes dos propósitos de defesa presentes na política externa do país. De acordo com ele, ambos afetam de forma direta a maneira pela qual os países vizinhos, e a sociedade internacional como um todo, percebem o Brasil. Ademais, por meio da END, o país expôs não só seu pensamento estratégico em termos de defesa, mas suas visões regionais, hemisféricas e mundiais, suas hipóteses de emprego de força e a importância conferida ao incremento do desenvolvimento científico-tecnológico autônomo e da indústria de defesa (SAINT-PIERRE, 2010).

Ao assumir o governo, a presidente Dilma Rousseff substituiu Celso Amorim por Antônio Patriota na pasta de Relações Exteriores, mas as diretrizes fundamentais da política externa do governo anterior foram mantidas, inclusive na área de defesa. Em agosto de 2013, ocorreu uma nova mudança de chanceler, sendo Patriota substituído por Luiz Alberto Figueiredo. No mês de agosto de 2011, após declarações consideradas polêmicas acerca de ministras que compunham o governo Dilma, Nelson Jobim pediu demissão do cargo de ministro da Defesa, sendo sucedido por Celso Amorim. Inicialmente recebido com desconfiança pelos militares, por ser um diplomata e ex-ministro das Relações Exteriores, Amorim enfrenta o desafio de promover uma maior aproximação entre o Itamaraty e as Forças Armadas (OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2010).

Uma ruptura em relação ao governo Lula foi a decisão final acerca do modelo de caça a ser comprado no quadro do programa FX-2 da Força Aérea Brasileira (FAB). Em dezembro de 2013, encerrando mais de uma década de negociações e discussões, a presidente Dilma Rousseff optou pela aquisição de caças Gripen NG, da empresa sueca Saab. Além do Gripen NG, os outros modelos de caça cotados eram o F-18 estadunidense e o Dassault Rafale francês (SADI; NERY; GIELOW, 2013).

Em 2009, o Rafale chegou a ser anunciado por Lula e pelo então presidente francês, Nicolas Sarkozy, como o caça eleito, mas o governo brasileiro recuou dessa decisão devido à contrariedade da FAB, a qual não teria sido consultada previamente sobre a tomada de tal decisão (SADI; NERY; GIELOW, 2013). A escolha do Gripen NG, favorito da Força Aérea por se tratar de um projeto a ser desenvolvido por meio de uma parceria entre a empresa sueca e o Brasil, também foi motivada pelo preço elevado dos Rafale e pela insatisfação de Dilma com os EUA após os escândalos de espionagem sobre ela e sobre empresas estatais brasileiras (MONTEIRO, 2013).

A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA SEGURANÇA REGIONAL

A América do Sul ocupa um papel preponderante na formulação da política externa brasileira. Tal preponderância é refletida na formulação da política de defesa, sendo o avanço da integração regional um objetivo comum às duas. O continente sul-americano é bastante estável, não apresentando confrontos armados interestatais. Segundo Luiz Felipe Soares, o continente “constitui uma área de relativa estabilidade com baixos índices de despesas militares em relação ao PIB e, salvo raras exceções, sem registro de tensão militar significativa ou risco de guerra” (SOARES, 2004, p. 149). Os esforços dos países da região, em especial da Argentina e do Brasil, evitaram o avanço de corridas armamentistas e de programas nucleares militares a partir do final do século XX. O Brasil desempenhou um importante papel na promoção de uma zona desmilitarizada não só para o continente, mas para o Atlântico Sul através da iniciativa ZOPACAS (MIYAMOTO, 2004).

O fim da Guerra Fria acentuou iniciativas de integração regional. Processos que anteriormente eram incipientes foram intensificados, não só por razões econômicas, mas também por motivos securitários (GONÇALVES, 2004). Assim, o principal objetivo regional da política de defesa brasileira é fortalecer e aprofundar o processo de integração com os vizinhos sul-americanos. Tendo em vista a posição geográfica brasileira, seu papel nesse processo é extremamente importante para o sucesso de iniciativas continentais. Com o avanço de processos de integração física e cooperação política entre os países sul-americanos, a região passou a experimentar avanços na colaboração securitária com a preocupação de todos os países com eventos particulares de outros Estados (REBELO, 2004).

Desde os anos 1990, a questão da segurança amazônica, em especial o combate ao narcotráfico, constituiu tema central da política na região. O governo brasileiro tem preocupação especial com o conflito entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), com a interveniência dos Estados Unidos, através do Plano Colômbia. Apesar de o Brasil não ter simpatia pelo Plano Colômbia, pois este significa a presença norte-americana na região, também o apoia formalmente. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro procurou evitar que nem o conflito entre as Farc e as Forças Armadas Colombianas, nem os cartéis criminosos se transferissem para o território brasileiro. Assim, o governo Lula procurou auxiliar o governo colombiano a acabar com o conflito contra as Farc, buscando também solucionar as tensões por vias conciliatórias. Dentro da estratégia brasileira, dá-se especial importância à primazia colombiana no tratamento da questão, buscando promover o respeito à soberania do país (SOARES, 2004). Tal promoção se encaixa em uma defesa de primazia dos Estados sul-americanos para tratar das questões securitárias regionais.

Recorrente em discussões internacionais sobre desafios à segurança na

América do Sul é a questão da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Essa região é vista por países do Norte como sede de grupos terroristas, fomentados pelas rendas do tráfico de drogas alegadamente forte nesse território. Contudo, a posição oficial brasileira é de negação da presença de grupos terroristas na região, tendo em vista a inexistência de “elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região” (SOARES, 2004, p. 153). Também nesse tema a soberania dos países envolvidos no tratamento da questão é defendida pelo governo brasileiro.

A proteção da Amazônia é um dos principais elementos da agenda de defesa brasileira, sendo parte vital da estratégia regional, tendo em vista as responsabilidades conjuntas aos demais países com territórios amazônicos. A defesa dessa região busca evitar a utilização dela por traficantes e outros criminosos e a depredação de seus recursos naturais. Contudo, outra importante pauta direcionada à Amazônia se refere a mantê-la sob o controle dos países em que se localiza, evitando a intromissão de potências externas, que visam expandir a sua gestão, alienando os Estados amazônicos de sua soberania. Assim, o Brasil promoveu junto a seus vizinhos o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) de forma a garantir o respeito à soberania dos Estados e promover a proteção da Amazônia (GONÇALVES, 2004).

A cooperação em matéria securitária vem sendo fortalecida no século XXI, especialmente durante os mandatos de Lula e após a criação da União de Nações Sul Americanas (UNASUL). Nesse sentido, o governo Lula defendeu a criação do Conselho de Defesa da UNASUL, órgão criado em dezembro de 2008. Tal órgão visa promover a cooperação dos países membros da UNASUL em matéria de segurança, buscando garantir a primazia dos Estados sul-americanos para tratar de questões securitárias em sua região. Embora enfrente alguns desafios à sua primazia, como a forte presença estadunidense, em especial na Colômbia, o Conselho de Defesa é um importante avanço para a agenda de defesa sul-americana (UNASUR, 2008; VILLA; VIANA, 2010).

Em relação ao Atlântico Sul, as preocupações brasileiras foram ampliadas com a descoberta do pré-sal no litoral do Brasil. Além dos objetivos construídos na ZOPACAS, o Brasil participa da Atlasur – operações marítimas conjuntas entre Brasil, Argentina, África do Sul e Uruguai – e, recentemente, da Ibsamar (Índia, Brasil e África do Sul).

O BRASIL DIANTE DA AGENDA INTERNACIONAL DE SEGURANÇA (2003-2013)

No que tange ao regime internacional antiterrorista, a posição brasileira é

a de ressaltar a importância da promoção do fortalecimento do multilateralismo e dos foros internacionais, como a Organização das Nações Unidas. Dessa forma, o Brasil visa evitar a adoção do unilateralismo em questões relacionadas ao terrorismo internacional. Quando da invasão do Afeganistão, que se seguiu ao atentado de 11 de setembro de 2001, o governo brasileiro apresentou um comportamento cauteloso, apesar do apoio do Conselho de Segurança das Nações Unidas à ação. O então presidente, Fernando Henrique Cardoso, manifestou preocupação diante do impacto das operações sobre a população civil, e o então chanceler, Celso Lafer, afirmou que o Brasil não endossava a invasão e declarou esperar que os ataques fossem “limitados e circunscritos” (CUNHA, 2009).

Ainda em relação à questão do terrorismo, no continente americano, o país se mostra contrário à militarização das políticas de segurança continentais e recusou as propostas estadunidenses de ação das Forças Armadas latino-americanas como forças policiais e de transformação da Junta Interamericana de Defesa (JID) em um organismo operacional. Tais propostas foram formuladas pelos EUA tendo o combate ao terrorismo como uma de suas justificativas. O Brasil, assim como grande parcela dos países latino-americanos, se mantém, portanto, cauteloso (CUNHA, 2009).

O Brasil participa de diversas missões no exterior, sob a égide da ONU e da OEA. De acordo com o relatório da ONU de dezembro de 2013, o país contribui atualmente com um contingente de 1.748 pessoas – entre força policial, especialistas e, sobretudo, tropas –, distribuídas entre nove missões da organização (ONU, 2013), com destaque para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), chefiada pelo general de divisão do Exército brasileiro, Edson Leal Pujol. De acordo com informações dispostas na página do Exército brasileiro, o Brasil ainda participa de duas missões no quadro da OEA. São elas: o Grupo de Monitores Interamericanos da Missão de Assistência da OEA ao Plano Nacional de Desminagem na Colômbia e a Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS) no Equador e no Peru, a qual é atualmente chefiada pelo Brasil (BRASIL, 2013).

A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti é um importante exemplo da contribuição brasileira para a segurança internacional. A situação no Haiti é objeto de especial atenção das Nações Unidas e da OEA desde a década de 1990, quando a primeira missão de paz para o país foi criada. A deterioração da situação do país e os insucessos da primeira iniciativa levaram à criação da MINUSTAH em 2004, sob chefia brasileira. Apesar de a situação no país permanecer complexa, em especial após o terremoto de 2010, a missão tem obtido certos avanços e é alvo de especial atenção pelo governo brasileiro (MINUSTAH, 2014; BRASIL, 2014a).

Em setembro de 2011, durante seu discurso diante da Assembleia Geral da ONU, a presidente Dilma Rousseff proferiu a expressão “responsabilidade ao pro-

teger” (RWP, na sigla original em inglês), afirmando que o conceito deveria amadurecer em conjunto com o de “responsabilidade de proteger”. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional, o termo “responsabilidade ao proteger” (R2P, na sigla original em inglês) pode ser mais bem compreendido à luz da doutrina que pode ser aplicada ao emprego da força militar no quadro das Nações Unidas: “não criar mais instabilidade do que aquela que está tentando evitar ou limitar” (BRASIL, 2012, p. 33). A situação na Líbia contribuiu para a consolidação do termo, pois, cerca de um mês mais tarde, o presidente líbio, Muammar Kaddafi, foi morto durante a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Desde o início dos confrontos na Líbia, no contexto da chamada “Primavera Árabe”, o governo brasileiro declarou apoiar os anseios por democracia e liberdade na região, mas defendeu a não ingerência em assuntos internos de outros países e a solução diplomática de conflitos. Ademais, em março de 2011, o Brasil, que então ocupava um dos assentos rotativos do CSNU, foi um dos cinco Estados – acompanhado por Alemanha, China, Índia e Rússia – a se abster na votação da resolução que aprovou a intervenção da OTAN na Líbia (FELLET, 2011).

Quanto à situação na Síria, o Brasil defende uma solução negociada. Em setembro de 2013, o ministro das Relações Exteriores brasileiro, Luiz Alberto Figueiredo, criticou a “paralisia” do CSNU na busca por uma resolução do conflito sírio. Segundo ele, a atuação da comunidade internacional deve ser baseada na negociação, sendo inaceitável apoiar uma ação de cunho militar, como a defendida pelos EUA com o apoio de Reino Unido e França, sem respaldo do Conselho de Segurança (GIRALDI; SARRES, 2013).

Através de um compromisso constitucional, o Brasil abdicou de armamentos nucleares, permitindo o uso de energia nuclear somente para fins pacíficos (PATRIOTA, 2011). O governo brasileiro se comprometeu a continuar a defesa a um mundo livre de armas nucleares, embora defenda o direito de realizar pesquisa nuclear para fins pacíficos (BRASIL, 2012, p. 330). Dentro dessa concepção, o Brasil tem várias críticas à atuação das potências nucleares sobre o tema, as quais acusa de impedir o desenvolvimento de pesquisa nuclear para fins pacíficos. Essa foi a base do chamado Acordo de Teerã, no qual o Brasil e a Turquia intermediaram um acordo com o Irã. O acerto teve como base o envio de 1,2 mil quilos de urânio iraniano para a Turquia, que estocaria o material enquanto França e Rússia o enriqueceriam em 20%, tratamento insuficiente para o uso militar, mas suficiente para fins pacíficos. A atuação do Brasil e da Turquia, nesse sentido, foi fundamental para a intermediação desse acordo (PARSI, 2012). Contudo, a reação do governo dos EUA foi negativa, na medida em que a Secretária de Estado Hillary Clinton tachou a Declaração de Teerã de “perigosa” e declarou que tomaria providências destinadas a conseguir nas Nações Unidas a aprovação de sanções contra o Irã.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira na primeira década do novo milênio se constitui sobre uma nova matriz de inserção internacional, que procura defender a multipolaridade do sistema internacional, aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais, bem como a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes. Essas diretrizes têm como objetivo o desenvolvimento e a segurança do Brasil e sua inserção soberana no sistema internacional.

A diplomacia multidimensional incorpora, no caso do Brasil, a combinação e a superposição de várias estratégias. Em primeiro lugar, ocorreu uma nova atuação nos fóruns multilaterais, baseada em uma nova concepção multilateral, assentada em uma interpretação da difusão de poder no sistema internacional, com tendências multipolares, utilizando intensamente variadas articulações para defender os interesses estratégicos brasileiros, como forma de contrabalançar o poder hegemônico das grandes potências. Em segundo lugar, ocorreu a formação dos grupos de coalizão de geometria variável. As novas coalizões significaram a ampliação do poder dos países participantes, não apenas pela capacidade de voto ampliada (obstrução coletiva) aos regimes desenhados pelos países mais poderosos, mas pela capacidade propositiva e proativa, oferecendo soluções para impasses. Para cada conjunto de problemas, ou para cada estratégia, formou-se um grupo de coalizão, com variação nos países participantes. Em terceiro lugar, ocorreu a ampliação e diversificação das parcerias estratégicas. A potencialização do bilateralismo nos grupos de coalizão de geometria variável provocou a formação de parcerias estratégicas diversificadas, envolvendo países desenvolvidos (França), em desenvolvimento (Argentina) e diferentes regiões (África do Sul e Índia).

Observa-se que houve uma intensificação da cooperação Sul-Sul, mas não foram abandonadas as relações tradicionais. Um dos grandes objetivos da política externa na última década, nas políticas externas de Lula e Dilma, foi aumentar o poder de barganha em relação aos países centrais, bem como desestimular as tendências unilateralistas dos EUA. De certa forma, o objetivo foi alcançado, pois se verifica que não se efetivou completamente a capacidade das grandes potências em desmontar as coalizões que eram contra seus interesses.

No âmbito da segurança, a matriz de inserção internacional tem como características a busca pela garantia da segurança regional na América do Sul e no Atlântico Sul, e a modernização das forças armadas brasileiras, com o objetivo de poder ter maior capacidade de interlocução e intervenção política nos grandes debates e conflitos internacionais. Nesse contexto, a política de defesa brasileira se insere na nova matriz de inserção internacional sob o argumento de que a maior projeção internacional do Brasil deve vir acompanhada de uma maior capacidade de defesa e

segurança, tanto nacional quanto regional. Por outro lado, busca-se articular uma política de fomento à indústria de defesa, com objetivo de desenvolver tecnologia própria e em parceria com outros países, a fim de, com isso, colaborar para o desenvolvimento econômico e tecnológico. A necessária articulação entre segurança e desenvolvimento, bem como defesa e política externa, está expressa nos principais documentos de referência para a estratégia de defesa e segurança brasileiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.384, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jul. 2005, seção 1, p. 5 disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm acesso em 15 de maio 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Decreto nº 6.730**, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. **Conheça as Missões em Andamento**. Exército Brasileiro. 2013. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/missoes-atuais>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

_____. Exército Brasileiro. **Haití**. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/haiti/inicio>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Ministério da Defesa**. 2014b. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/ministerio-da-defesa>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. **Concertação Múltipla**: Inserção Internacional de Segurança do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora AS, 2002.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2002

COSTA, T. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil**: Temas e Agendas. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

CUNHA, C. L. M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) — Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Terrorismo_internacional.pdf>. Acesso em 24 jan. 2014.

FELLET, J. Posição sobre a Líbia opôs Brasil a potências ocidentais. **BBC Brasil**. Brasília, 20 out. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111020_brasil_libia_jf_rc.shtml>. Acesso em 24 jan. 2014.

GIRALDI, R.; SARRES, C. Figueiredo condena intervenção militar no conflito da Síria. **EXAME**. São Paulo, 02 set. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/figueiredo-condena-intervencao-militar-no-conflito-da-siria>>. Acesso em 24 jan. 2014.

GONÇALVES, L. P. O Brasil no cenário regional de Defesa e Segurança. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. p. 139-148.

LIMA, M. R. O Brasil e os polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. IN: BAUMANN, R. (Org). **O Brasil e os demais BRICs** – Comércio e Política. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

MISSION DE NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAITI (MINUSTAH). **Historique**. Port-au-Prince, 2014. Disponível em: <<http://www.minustah.org/la-mission/historique/>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

MIYAMOTO, S. A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. p. 179-198.

82

MONTEIRO, T. Brasil escolhe caças suecos Gripen. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-escolhe-cacas-suecos-gripen,1110114,0.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

OLIVEIRA, G. Z.; BRITES, P. V. P.; MUNHOZ, A. O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49 - 66, 2º sem. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **UN Mission's Summary detailed by Country**. 31 Dez. 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2013/dec13_3.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2014.

PARSI, T. A Declaração de Teerã e o futuro da mediação turco-brasileira. **Política Externa**, v. 20, n. 3, dez/jan/fev 2011-2012.

PATRIOTA, A. A. **Discurso proferido pelo Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião das comemorações do Dia Diplomata** - 20 de abril de 2011. Brasília, 20 abr. 2011. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-proferido-pelo-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-por-ocasiao-das-comemoracoes-do-dia-diplomata-20-de-abril-de-2011>>. Acesso em: 21 out. 2012.

PECEQUILO, C. S. A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presiden-

cy (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2010, vol.53, n.spe, p. 132-150. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 24 out. 2013.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. The Brazilian Conceptualization of Security. In BRAUCH, H. (Ed.). **Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in 21st Century**. Berlim: Springer, 2008. p. 311-320

REBELO, A. A integração da América do Sul como prioridade: intervenção inicial na quarta rodada do ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. p. 135-138.

SADI, A.; NERY, N.; GIELOW, I. Após mais de dez anos, Dilma escolhe caças suecos para a FAB. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1387333-dilma-decidiu-pela-aquisicao-de-cacas-suecos-para-a-fab.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, ago. 2010. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/pdfs/77_analises_AC_n_8_agosto_2010.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2014.

SENNES, R. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, A. L. R. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. Curitiba: Juruá, 2009.

SOARES, L. F. M. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. p. 149-170.

UNION DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR). **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7da8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.53, n.spe, p. 91-114, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300006>. Acesso em: 22 jan. 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional** v. 29 n.2 dez. p. 273-335. 2007.

WINAND, E.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, vol. 29, n. 2. p. 3-29. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=221019007002>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

O ATLÂNTICO SUL COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO PARA O BRASIL: POLÍTICA EXTERNA E DE DEFESA

PAULO FAGUNDES VISENTINI

Professor Titular de Relações Internacionais/UFRGS. Coordenador do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (Cebrafrica) e do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint). Pesquisador do CNPq. O autor agrade ao CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa) e a Capes (Projeto Pró-Defesa e Pró-Estratégia), cujo apoio permitiu a realização deste trabalho.

ANALÚCIA DANILEVICZ PEREIRA

Professora Adjunta de Relações Internacionais/UFRGS. Pesquisadora do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (Cebrafrica) e do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint). A autora agradece a Capes (Projeto Pró-Defesa), cujo apoio permitiu a realização deste trabalho.

INTRODUÇÃO

O Atlântico Sul vem retomando sua importância como um espaço estratégico. A utilização do Oceano em ambas as margens permite sua exploração e utilização, bem como a conservação e gestão dos recursos naturais do leito do mar e de seu subsolo. A garantia dos direitos econômicos, com a contrapartida de deveres e responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança, reflete a possibilidade de controle de uma área rica em recursos naturais e que, ao mesmo tempo, torna-se vulnerável às pressões internacionais de todos os tipos. Os objetivos deste artigo são: a) analisar a importância geoeconômica do Oceano devido ao aumento da exploração desse espaço, b) analisar a nova realidade geopolítica, pois o Atlântico Sul está se transformando em uma rota de passagem estratégica e polo de desenvolvimento; e c) analisar a sua importância geoestratégica, pois o Oceano estabelece uma ligação com a Ásia via Oceano Índico, destacando o papel da África do Sul e do Fórum de Diálogo IBAS. Nesse sentido, o espaço sul-atlântico se converte em um espaço fundamental para o aprofundamento das relações Sul-Sul.

O Atlântico Sul é responsável por interligar a América do Sul à África, mas é, sobretudo, um espaço estratégico para trocas políticas, técnicas e comerciais entre os dois continentes, com raízes que remontam ao século XVI. Ele era o centro do Império Português e, no século XVII, durante o ciclo do açúcar, se tornou o centro dinâmico da economia mundial. Historicamente considerada uma região de comércio entre Europa, América Latina e África, o Oceano hoje começa a retomar sua importância geoeconômica e geopolítica, devido aos recursos naturais e ao crescimento econômico dos países do Sul. Foi com a crise do petróleo na década de 1970 que o Oceano teve sua relevância redimensionada, impulsionando o debate sobre as fronteiras marítimas delimitadas (Brasil 200 milhas), mas, principalmente, quanto à exploração de seus recursos naturais. E, ainda, a incapacidade das duas passagens interoceânicas atuais – Suez e Panamá – de responderem às demandas e de comportarem as embarcações de maiores dimensões fez aumentar as pressões sobre a área. Além das jazidas de petróleo e dos ecossistemas que o Atlântico Sul possui, há uma diversidade de outras riquezas que podem beneficiar o desenvolvimento econômico dos países localizados nas duas margens.

Para o Brasil e, principalmente, para suas relações com o continente africano, o Atlântico Sul se apresenta como a ligação natural. Alguns críticos definem a estratégia brasileira como desfocada, pois estaria fomentando esforços diplomáticos em direção a países mais pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e peso ainda menor na balança comercial brasileira. No entanto, é preciso avaliar algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização. Cabe observar que o Brasil tornou-se um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários,

serviços e manufaturas. A África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos brasileiros, pois é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão dos negócios em setores como o petróleo, gás e mineração. Por outro lado, a região é palco de uma disputa global por acesso a matérias-primas cada vez mais escassas e demandadas pelas potências tradicionais e pelas emergentes.

Para o Brasil, a utilização do Atlântico Sul não significa apenas tornar a África (especialmente a África do Sul) uma conexão sólida para atingir a Ásia via Oceano Índico. Além do sul do continente africano estar se tornando uma base logística, o Atlântico Sul – e também o Índico – desponta como zona de imensos recursos energéticos, com jazidas de gás e petróleo (OLIVEIRA, 2007), como o Pré-sal. Dessa forma, as duas margens do Atlântico têm sido palco de novas descobertas, bem como partes importantes do Oceano Índico. Assim, é necessária a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extrarregionais.

Nesse contexto, torna-se relevante lembrar a investida militar do Reino Unido (com discreto apoio dos EUA), por ocasião da disputa com a Argentina pelas Ilhas Malvinas/Falklands. E o Reino Unido segue sendo uma potência do Atlântico Sul, dominando arquipélagos estratégicos. Assim, a garantia dos direitos econômicos vem, para os países de ambas as margens, com a contrapartida dos deveres e das responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança pública para que seja possível o controle efetivo e a manutenção da soberania estatal. Igualmente, a projeção de poder marítimo regional torna-se necessária, tanto como defesa, quanto para promover um engajamento entre os países da região diante dos grandes desafios e processos que fazem parte do contexto estratégico do Atlântico Sul. E, ainda, há necessidade de controlar não só as rotas marítimas, mas também as atividades ilegais no Oceano, bem como a exploração de recursos em águas internacionais (COSTA VAZ; FLEMES, 2011).

A IMPORTÂNCIA GEOECONÔMICA E O ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O Atlântico Sul, além de rota de passagem e relevante espaço geoeconômico é também um polo de desenvolvimento. Nesse contexto, cabe lembrar que a projeção sul-americana e, especialmente, brasileira para a África e a Ásia é acompanhada pela projeção chinesa e indiana para a América do Sul e a África. O Atlântico Sul surge, assim, como plataforma para o estabelecimento de parcerias estratégicas entre os países que banha e destes com os Estados asiáticos, revelando-se decisivo

para o desenvolvimento das políticas de cooperação Sul-Sul. Dentro da dinâmica dessas rotas políticas, percebe-se o continente africano como ponto de convergência das coalizões Sul-Sul.

É importante mencionar que o Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanho e importância diferentes, bem como nacionalidades distintas, com uma extensa costa litorânea que cobre parte do continente americano, africano e antártico. A costa africana se estende de Dakar (Senegal) ao Cabo, com mais de 8.000 km, dos quais 1.200 km compõem o deserto angolano e namibiano. Essa costa compreende dezoito países, incluindo seis mediterrâneos. São poucos os portos naturais, entre os quais podemos destacar Dakar, Free Town, em Serra Leoa; Boma, no Congo; Libreville, no Gabão; Duala, em Camarões; Lunda, em Angola; Walvis Bay, na Namíbia; e Cidade do Cabo, na África do Sul.

Já a costa americana sul-atlântica inicia no Cabo Orange, no extremo norte brasileiro, e se prolonga até o Cabo da Terra do Fogo. Sua extensão é de 10.800 km, e destes 5.970 km pertencem ao Brasil, 330 km ao Uruguai e 4.500 km à Argentina. Optou-se por utilizar o Atlântico Sul político, que engloba todo o litoral brasileiro. E a ele deve ser agregado o espaço marítimo das ilhas britânicas do Atlântico Sul. A costa americana é bem dotada de portos naturais, a saber: Belém, São Luis, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Paranaguá, Santos, Porto Alegre e Rio Grande. Por fim, a costa antártica se estende desde a Península Antártica até a Terra da Rainha Maud, oposta a Cidade do Cabo. Essa é uma das costas com maior dificuldade de acesso do mundo, particularmente na parte do Mar Weddell. Devido à separação geoestratégica da região sul do Oceano e da Antártida em dois subsistemas diferentes, foi definida a latitude de 60º ao sul como limite da região do Atlântico Sul. Sendo assim, o Oceano pode ser acessado por três vias – através do Atlântico Norte, do Pacífico Sul e do Oceano Índico. Essa interconectividade é um dos grandes fatores que fazem necessária a cooperação para a segurança e a manutenção da área como uma zona pacífica que possa ser utilizada como espaço de desenvolvimento.

Mas é preciso ir além, pois, ao tratarmos da retomada da importância estratégica do Atlântico Sul e das relações Brasil-África, torna-se importante considerar também o significado das alianças econômicas como componente fundamental para o desenvolvimento de ambas as margens do Oceano, bem como o significado da Antártida, o único território do mundo sem soberanias definidas. Daí a necessidade de melhorar as condições de proteção e defesa e de aprofundar os laços de cooperação e bom relacionamento com os demais Estados.

A atividade pesqueira é de grande importância para as nações ao longo da costa, sendo a atividade que mais carece de vigilância e controle. O combate à pesca predatória, praticada por embarcações estrangeiras com tecnologia avançada e que desrespeitam os códigos ambientais, é necessário e, atualmente,ineficaz, resultando em danos econômicos e sociais. No entanto, o fluxo comercial constitui um dos

fatores de maior relevância ao se pensar na segurança da região, especialmente porque 95% das exportações e importações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. Além disso, de acordo com a Marinha do Brasil, a plataforma continental brasileira, e possivelmente a africana também, detém grande quantidade de minérios importantes na forma de nódulos polimetálicos, que contêm metais de grande valor econômico, além de areia monazítica, com significativa concentração de urânio.

E, ainda, além das novas reservas do Pré-sal brasileiro, também existem reservas na plataforma continental argentina, bem como expressivas reservas de petróleo *offshore* no Golfo da Guiné, sobretudo na Nigéria, em Angola, no Gabão e em São Tomé e Príncipe (OLIVEIRA, 2007). Ainda na costa ocidental africana, a Namíbia possui grandes reservas de gás, e a África do Sul de carvão.

Com a descoberta e a exploração do Pré-sal, a região ganhou ainda maior importância econômica, e a necessidade de regulamentar essa atividade, bem como as outras supracitadas, torna-se uma medida crucial para os países de ambas as margens. Outro fator que incrementa a relevância geoeconômica do Oceano é o fato de este banhar a Antártida, região considerada uma nova fronteira para exploração. Assim, essa área já está sendo objeto de maior interesse internacional, com a emergência de propostas, como a da Comunidade Atlântica (unindo o Norte e o Sul, obviamente sob a supremacia da América do Norte e da Europa), teoricamente voltada contra o “Século do Pacífico”.

88

Ademais, cabe ressaltar que o Atlântico Sul é um espaço de trocas crescentes entre o Brasil e os países africanos, especialmente no âmbito bilateral. Durante os anos de governo Lula, as visitas presidenciais e de membros do Ministério das Relações Exteriores – sempre acompanhados de comitivas empresariais – geraram aumentos significativos para o comércio do Brasil com os Estados africanos, especialmente com aqueles da costa ocidental. A atuação de empresas como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht e Queiroz Galvão é significativa e mostra os crescentes investimentos brasileiros na África, especialmente na área de infraestrutura e serviços, setores estratégicos e fundamentais para o desenvolvimento africano.

Destaca-se também a atuação do próprio Estado brasileiro como indutor do comércio Brasil-África com empresas como a Petrobras, Embrapa, Marcopolo e Embraer. A primeira tem atuação destacada em países como Nigéria, Angola e Líbia. Já a segunda tem desenvolvido grandes fluxos comerciais com Gana, tendo construído sua fazenda modelo de algodão no Mali e auxiliado na cooperação agrícola com diversas empresas da Nigéria, por exemplo. Instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) também têm desenvolvido trabalhos significativos em países como Cabo Verde e Guiné Bissau, ajudando na formação de profissionais técnicos africanos. Sublinha-se, também, a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), cujo orçamento desde o início do governo Lula cresceu substancialmente. Finalmente, destacam-se ações brasileiras como a

ampliação do crédito e o perdão da dívida de diversos países africanos – dos quais a grande maioria localiza-se na costa ocidental africana – como atitudes que aprofundam, paulatinamente, os laços entre o Brasil e o continente africano e impulsionam o desenvolvimento dos Estados do continente, transformando o Atlântico Sul em prioridade para a cooperação Sul-Sul.

Dessa maneira, percebe-se que o Brasil logrou aumentar significativamente seu comércio com os países africanos desde o início do primeiro mandato de Lula. Os maiores parceiros do Brasil na África – África do Sul, Nigéria e Angola – mantêm-se como receptores de grandes fluxos comerciais brasileiros, mas não são os únicos. O Brasil tem ampliado seus parceiros, a exemplo de Estados como Namíbia, Cabo Verde, Guiné Bissau e Moçambique. Complementarmente às importações de petróleo, o Brasil tem feito grandes investimentos na área de infraestrutura do produto – processo fundamental para o desenvolvimento econômico africano. Por outro lado, as exportações brasileiras que têm crescido de maneira significativa referem-se a produtos com maior valor agregado – maquinaria, especialmente as do setor automobilístico. Como consequência, as importações e exportações Brasil-África decuplicaram em uma década.

A NOVA GEOPOLÍTICA E OS DESAFIOS PARA O BRASIL

89

A reflexão sobre o Atlântico Sul não pode deixar de destacar a posição do Brasil, que possui o litoral mais extenso e a maior plataforma marítima da região, com seu conceito de Amazônia Azul. Ao avaliarmos as forças motrizes que influenciam concretamente as formulações de política exterior e seu impacto sobre as relações internacionais, não podemos deixar de considerar a perspectiva geopolítica. Nesse sentido, as relações entre o Brasil e o continente africano constituem um eixo ascendente na nova configuração política mundial. As relações Brasil-África têm raízes históricas, mas houve longos períodos de descontinuidade. No século XXI, a África tornou-se prioridade na agenda internacional brasileira, com especial relevância aos países lusófonos de laços históricos, mas não se restringiu a eles. O continente africano vem passando por mudanças rápidas, e o Brasil tem demonstrado interesse crescente em apoiar e participar do desenvolvimento do continente africano. A administração Lula reativou o interesse do Brasil na África e o utilizou como base para estender a influência global do continente. A partir da criação do Fórum IBAS e dos mecanismos de aproximação dos BRICS, as relações estabelecidas até então ganharam nova dimensão. Nesse contexto o “novo” Brasil global acaba coincidindo com a “nova” África renascida. Além dos aspectos histórico-culturais com o continente, o Brasil estabelece sua relação com a África agregando um

aspecto que nem a China, nem a Índia têm em comum com os países africanos – a possibilidade de construção de uma identidade comum.

No que tange a aspectos geoestratégicos, o Brasil tem incrementado políticas de intercâmbio técnico-militares com os países africanos e com Índia, criando uma rede de securitização que interliga os três continentes. Dada a importância geoeconômica ascendente do Atlântico Sul, as trocas militares entre as duas margens assumem um papel relevante nas relações entre os três países (COSTA VAZ; FLEMES, 2011). Cabe ressaltar o exercício conjunto das tropas indianas, brasileiras e sul-africanas que ocorre desde 2008, o IBSAMAR. O IBSAMAR já foi realizado três vezes, em 2008, 2010 e 2012. O primeiro IBSAMAR ocorreu no litoral sul-africano, entre Simonstown e a Cidade do Cabo; o segundo, também na costa africana, ocorreu entre a Cidade do Cabo, Durban e Porto Elizabeth; o terceiro também ocorreu no oeste da costa sul-africana. Esses importantes eventos multilaterais passaram praticamente despercebidos pela população dos países envolvidos. Índia e Brasil possuem marinhas fortes, com mais de 50.000 embarcações. Em comparação com a marinha sul-africana, com números menores, podem desempenhar um papel de coordenação no futuro. A África do Sul, por sua vez, tem uma extensa costa litorânea – é um país bioceânico – e uma limitada capacidade naval para monitorá-la e protegê-la. Esse fato gera uma oportunidade para as três forças navais atuarem nessas áreas. Ademais, a utilização do Cabo da Boa Esperança como rota tende a aumentar cada vez mais – cabe lembrar que as ações dos chamados piratas somalis transformaram a rota de Suez em um problema.

No âmbito do IBAS, a relação entre Índia, Brasil e África do Sul está bem consolidada, e essa nova realidade, somada a uma vizinhança regional com pré-disposição ao multilateralismo, poderá constituir uma nova distribuição de poder, representando – conforme refere Francis Kornegay (2011, p. 11) – a “reunificação geopolítica e geoeconômica da Gondwana” (antigo megacontinente que reuniu América do Sul, África, Índia e Austrália). A partir da perspectiva trilateral, a lógica geoestratégica do IBAS é clara – o objetivo é o de criar uma ligação marítima entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. O fato de os três países terem se juntado no IBSAMAR explicita essa proposta. O que cada país pretende a partir dessa lógica depende de sua vontade política individual e conjunta de formar os termos estratégicos e geopolíticos do século XXI (KORNEGAY, 2011).

Apesar de algumas limitações em termos de segurança regional – em especial no caso indiano e sul-africano –, a relação entre os membros do IBAS parece fortalecer os objetivos regionais de seus integrantes. Além disso, os três países ocupam uma posição internacional relevante, podendo o acrônimo fortalecê-la, além de servir como meio de promoção de uma nova orientação política. O IBAS emerge em uma encruzilhada da história mundial em que há um vácuo de liderança em termos de legitimidade global e em meio a uma crescente geopolítica de energia e escassez de recursos. Dessa forma, o Fórum poderia assumir um papel que viesse a promover

uma nova orientação da geopolítica de energia em favor de uma nova responsabilidade (ética e de conservação) como pedra fundamental da governança global.

O Atlântico Sul tem particular importância para o Brasil, especialmente devido ao recente (e crescente) interesse de países como Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, França, Rússia, China e Japão. A proximidade com a Antártida – considerando-se a sua privilegiada posição geográfica entre três oceanos de grande importância para a navegação brasileira –, além de seus efeitos climáticos sobre o território, são aspectos fundamentais na formulação da política do Brasil para a região. Dado que grande parte do comércio exterior brasileiro é feito via marítima, além da forte atividade pesqueira e da exploração de petróleo na plataforma continental da América do Sul, a marinha brasileira foi induzida a desenvolver suas capacidades de navegação em águas profundas. A necessidade brasileira de fomentar a segurança na região deve ser vista com um dos objetivos principais da segurança nacional. Deve-se mencionar que a Antártida é o único território do mundo sem soberania definida (PENHA, 2011).

Historicamente, a proposta de uma organização sul-atlântica de defesa foi colocada em pauta (novamente) em 1977 pelo comandante da marinha uruguaia. A organização, que deveria ser conhecida com Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), seguiria o modelo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O governo brasileiro, na ocasião, refutou a proposta uruguaia, defendendo que a OTAS levaria a uma corrida armamentista na região, além de defender que os países do sul não teriam capacidade de enfrentar uma possível “ameaça soviética” sem apoio norte-americano¹.

Porém, o Brasil viria a sentir a necessidade de garantir a segurança da região, e a revisão da ideia original da OTAS se fez necessária. Essa nova visão ficou ainda mais evidente conforme as ameaças no Atlântico Sul mantiveram-se no contexto do final da Guerra Fria. A problemática, então, passou a concentrar-se em como e com qual composição tal mecanismo poderia ser implementado. Já no final da década de 1980, o Brasil propôs a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como contraproposta à OTAS. Devido à sua importância regional, o Brasil logrou obter suporte dos países litorâneos. Entretanto, África do Sul e Namíbia não apoiaram a proposta, pois aquela estava isolada, enquanto esta ainda era governada pelos sul-africanos. A mudança de posicionamento veio após a 50ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986, na qual a Resolução A/RES/41/11 definiu o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação (KHANYILE, 2003). Os

(1) A retração brasileira aproximou a África do Sul e a Argentina, aliança que logo se desmantelaria devido à disputa nas Ilhas Malvinas/Falklands, em 1982. A África do Sul passou a fomentar uma aproximação com a Bolívia, o Paraguai e o Chile para que a proposta da OTAS fosse posta em prática. Através de um grande projeto de irrigação, em conjunto com o Reino Unido, o Chile aproximou-se da África do Sul. Contudo, a ideia de implementar a organização foi deixada de lado aos poucos, dado que não existiam condições para seu funcionamento conforme planejamento inicial.

artigos 2º e 3º da Resolução chamavam os países da região a unirem-se em torno da manutenção da paz através da desmilitarização da área, da não introdução de armas de destruição em massa e da não nuclearização. É interessante notar que, ao ser votada, a Resolução recebeu 124 votos a favor e 8 abstenções – todas de países industrializados – e um voto contra, dos Estados Unidos. A ideia de desmilitarização e de desnuclearização do Atlântico Sul não agradou aos países desenvolvidos, os quais possuem claros interesses nos recursos naturais de toda a região.

O artigo 5º da Resolução foi de grande relevância para a África do Sul, dado que estabelecia o final do regime do *apartheid* e a autodeterminação e a autonomia para a Namíbia, além do cessar de todas as agressões entre os Estados da região e o apoio sobre todas as resoluções contra o colonialismo, racismo e suas consequências. Sendo assim, a Resolução cobria quatro temas problemáticos para a região – cuidado com o meio ambiente, desenvolvimento socioeconômico, paz e segurança e a emancipação sul-africana e de todos os países no entorno.

A primeira reunião da ZOPACAS ocorreu no Rio de Janeiro, em 1988, depois em Abuja, na Nigéria, em 1990, e em Brasília, em 1994. Todavia, cabe ressaltar a reunião na África do Sul, em 1996, considerada única por diversas razões. Sob o tema “*Bridging the South Atlantic*”, a reunião enfatizou a importância da região para as duas margens. Várias organizações deram apoio às atividades da ZOPACAS, como, por exemplo, a Organização Marítima Internacional. Desde 1994, o Brasil passou a ser o maior parceiro da África do Sul na América do Sul, e um dos maiores no hemisfério sul. Em 1995, cerca de 50% das exportações sul-africanas eram direcionadas ao Brasil, mesmo ano em que a África do Sul teve superávit na balança comercial com o Brasil. Nesse mesmo ano, o primeiro diplomata de carreira foi indicado para ser embaixador no país africano, cuja escolha recaiu sobre Otto Maia.

Outro momento importante foi quando Nelson Mandela visitou o Brasil, em 1998, e assinou o Memorando de Entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum. Seguiram outros acordos relativos à cooperação técnica, dupla taxação, promoção e segurança de investimentos. O sucessor de Mandela, Thabo Mbeki, visitou o Brasil em 2000, onde também se encontrou com os líderes do Mercosul. Até a constituição do IBAS e da posterior realização dos exercícios militares conjuntos do IBSAMAR, África do Sul e Brasil já haviam participado de três exercícios sob a égide norte-americana: o ATLASUR, que envolveu Brasil, Uruguai, Argentina e África do Sul, evento bianual e realizado pela primeira vez em 1993; o UNITAS, que envolveu todos os países do ATLASUR mais o Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela e Estados Unidos; e o TRANSOCEANIC (KHANYILE, 2003). Diferentemente dos outros, o TRANSOCEANIC é um exercício de controle de transporte, não envolvendo navios. Contudo, não foram realizados apenas exercícios patrocinados pelos Estados Unidos. Iniciativas bilaterais como o *Brazilian Task Group*, entre o Brasil e a África do Sul, um exercício entre Uruguai, Brasil e Argentina, e outro entre a África do Sul e o Chile também se inserem nesse contexto.

Com a ascensão de Lula, mas já ao final do governo de Mbeki, Brasil e África do Sul aumentaram sua interação diplomática e militar no âmbito do IBAS. Imbuídas da percepção positiva em torno da cooperação Sul-Sul como meio de atingir maior autonomia política e proeminência internacional, as políticas de ambos os países convergiram, encontrando no IBAS e no BRICS o caminho para intensificar e aprimorar o relacionamento. Com ênfases diferentes, os dois mecanismos internacionais cobrem objetivos diferentes, mas igualmente importantes para a política externa dos dois países. Enquanto os BRICS atribuem maior importância à reforma da governança global e do sistema financeiro, o IBAS, além do intuito de contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, busca também aprofundar o conhecimento mútuo em áreas específicas, a saber: Administração Pública e Governança; Administração Tributária e Aduaneira; Agricultura; Assentamentos Humanos; Ciência e Tecnologia; Comércio e Investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudança Climática; Saúde; Sociedade da Informação; Transporte; Turismo, entre outros.

Através do Fundo IBAS e da atuação dos grupos de trabalho, os três países vêm incrementando o conhecimento e trocas técnicas nas áreas citadas acima. Importante ressaltar também os trabalhos do *IBSA Ocean*. O *IBSA Ocean* é um grupo de pesquisa conjunto no continente antártico. Já no seu segundo encontro, foram definidas quatro áreas principais de atuação e um plano de metas. As áreas são: Variabilidade e Mudanças Climáticas (planeja-se a construção de uma base de dados conjunta e o *IBSA Earth Sistem Model*); Efeito das Mudanças Climáticas nos Ecossistemas, Fluxo de Carbono e Biogeoquímica, incluindo os ecossistemas do mar aberto e da costa litorânea; Efeitos das Mudanças Globais nos recursos vivos, na biodiversidade e para o planejamento de gestão, incluindo desde a proliferação de algas nocivas à pesca; e, por fim, Sistemas de Observação Oceânica Regionais. Apesar de não possuir intuito militar, o grupo é de grande relevância para a compreensão do espaço de segurança que os três países estão desenvolvendo.

A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DE DEFESA PARA O ATLÂNTICO SUL

O Brasil tem dado atenção crescente a temas de segurança e defesa no que tange ao Atlântico Sul. A partir do primeiro governo Lula, iniciou-se uma nova fase em termos de política de defesa brasileira, a exemplo da importância de assegurar a soberania da denominada Amazônia Azul. Segundo Behera (2013), o governo brasileiro se encarregou da publicação de uma série de documentos que orientam uma nova política de defesa brasileira, baseada em um tratamento mais holístico e

integrado do que anteriormente. Tais legislações mostraram a superação, por parte do governo, da ideia de “paz democrática” e foram estimuladas pela percepção de ameaças internas e, especialmente, externas. Frente a isso, destacam-se três legislações específicas – a Política de Defesa Nacional (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) – que mostram a preocupação brasileira com a segurança e a soberania, com destaque para a defesa de nossos recursos naturais, com ênfase na Amazônia e nos recursos do Atlântico Sul.

A Política de Defesa Nacional (PDN, Decreto 5.484/2005) é inovadora no sentido de buscar promover o desenvolvimento e o reaparelhamento de nossas Forças Armadas, baseando-se no princípio de independência tecnológica e superação de entraves de desenvolvimento científico e tecnológico. Segundo Paiva (2012), na PDN o governo brasileiro explicitou sua estratégia de defesa de seu território baseada no desenvolvimento de capacidade dissuasória. Segundo a PDN,

O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo de nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia. [...] No Atlântico Sul, é necessário que o país disponha de meios com capacidade de exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras, bem como manter a segurança das linhas de comunicações marítimas. [...] Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e inclui a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África (BRASIL, 2005).

A partir da análise do documento, percebe-se que houve a definição do conceito de entorno estratégico por parte do governo brasileiro: os interesses securitários brasileiros não mais se restringem ao espaço nacional, mas expandem-se à defesa do mar e chegam ao espaço africano, à medida que se busca a manutenção do Atlântico Sul como uma zona estável.

A Estratégia Nacional de Defesa (END, Decreto 6.703/2008) teve seu lançamento impulsionado pela descoberta da camada Pré-Sal, em 2007. Na END, verifica-se a intenção do governo brasileiro em relação ao desenvolvimento de uma defesa proativa da costa brasileira, baseada no princípio de monitoramento e controle, e as necessidades para a operacionalização dessas medidas. Mais uma vez, percebem-se o princípio da dissuasão e ideias como a independência tecnológica e a dupla funcionalidade da marinha – defesa da costa e projeção de poder – como pilares centrais na defesa dos mares brasileiros. Um dos grandes projetos de operacionalização do desenvolvimento da marinha brasileira – tanto no sentido de vigília da costa como no âmbito da projeção de poder – é a atenção brasileira aos submarinos, pois hoje se busca a ampliação da frota de submarinos convencionais e o desenvolvimento de um submarino de propulsão nuclear. Tudo em uma dimensão de dissuasão.

Finalmente, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN, Decreto 7.438/2011),

mantém a política de defesa para o Atlântico Sul semelhante às legislações anteriores, mas traz o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o qual tem como objetivo monitorar e controlar as águas jurisdicionais brasileiras e as áreas estratégicas para o Brasil do Atlântico Sul por meio de integração de comunicações, sensoriamento remoto, planejamento, segurança sistêmica, logística, treinamento e simulações por meio da utilização de Radares de Abertura Sintética (SAR), visando não apenas detectar inimigos na superfície, mas também contribuir para a dissuasão no Oceano. Seu complexo contará com plataformas fixas e móveis, além da utilização de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTS).

Como foi dito, a inclusão da África – e, especialmente, de sua costa atlântica – no entorno estratégico brasileiro tem sido trabalhada na política de defesa brasileira. Frente a isso, faz-se necessário que as relações entre o Brasil e a África não se restrinjam a relações econômico-comerciais, mas atinjam também níveis significativos de cooperação militar. Destacam-se aqui os acordos bilaterais de cooperação recentemente firmados com países como Angola, Guiné Equatorial, Namíbia, Nigéria e Senegal; a venda de aviões Super-Tucano para Angola; a criação do Centro de Formação de Forças de Segurança e a instalação da Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar em Guiné Bissau por parte do Brasil; o apoio brasileiro à estruturação de grande parte da marinha da Namíbia, com destaque para a ajuda na criação do Corpo de Fuzileiros Navais; o apoio brasileiro para a reestruturação dos setores governamentais de segurança na Guiné-Bissau; a atuação da Embraer e da Emgepron como empresas atuantes no comércio de defesa com Estados africanos; a doação de botes pneumáticos e uniformes para a Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe; a compra de um navio-patrulha brasileiro e a assinatura de contratos para a compra de quatro lanchas-patrulha por parte da Namíbia; o desenvolvimento conjunto entre Brasil e África do Sul do míssil ar-ar (Projeto A-DARTER), entre outras iniciativas (BRASIL, 2011).

Os já mencionados investimentos brasileiros na área de infraestrutura e as medidas de cooperação militar não só são medidas economicamente benéficas para a economia e para a inovação tecnológica brasileira por meio da demanda por produtos de valor agregado, como também são fundamentais para o desenvolvimento dos Estados africanos. Parceiros internacionais como o Brasil são de grande importância para tal processo, pois, diferentemente dos parceiros tradicionais da África – União Europeia e Estados Unidos – o Estado brasileiro não impõe as condicionantes políticas em seu comércio e tem seu setor de investimento em áreas estratégicas para os parceiros africanos, fatores fundamentais para que haja a ampliação de capacidade estatal africana. É somente com o desenvolvimento gerenciado por parte dos próprios Estados africanos que estes estarão aptos a clamar pela soberania dos seus mares e por respeito ao Direito Internacional por parte das potências extrarregionais presentes no Atlântico Sul. Em função disso, o desenvolvimento africano não é apenas fundamental para os interesses comerciais brasileiros, mas também é

essencial para os nossos interesses em termos de segurança e defesa.

Para que atinja a plena defesa da soberania dos seus mares, o Brasil precisa estar inserido em uma arquitetura institucional consistente conjuntamente com os países costeiros da África. Nesse sentido, a ZOPACAS tem um papel na esfera securitária que é fundamental. Somente uma instituição com objetivos e conteúdo ético definidos poderá assegurar um local para discussão, troca de informação e intercâmbio técnico necessário, além de representar um ator político da instituição como porta-voz dos interesses dos países-membros. Assim, o processo de revitalização que a ZOPACAS tem visto nos últimos anos – capitaneado pelas lideranças do Brasil e de Angola – é de enorme relevância.

A ZOPACAS, entretanto, ainda hoje passa por diversas dificuldades. Muitos dos desafios que existiam à época da criação da instituição – como a ocupação da Namíbia por parte da África do Sul e a questão do desenvolvimento de armas nucleares pelo regime do *apartheid* – foram resolvidos, o que, por hora, tirou objetivos definidos anteriormente pela Organização. Por outro lado, os novos e crescentes desafios demandam que a ZOPACAS se institucionalize de maneira mais consistente e exigem mais esforços dos seus Estados-membros para que esta se consolide como um ator político respeitado.

Em janeiro de 2013, representantes dos Estados-membros reuniram-se em Montevidéu e reiteraram a necessidade de se revitalizar a ZOPACAS de maneira consistente, bem como renovaram o comprometimento da instituição com valores como a não militarização do Oceano e o desarmamento nuclear, além de concordarem em realizar Reuniões Ministeriais bianuais, em vez de quinquenais, como anteriormente. Em 2014, a presidência da instituição será assumida por Cabo Verde. Além disso, é importante que a ZOPACAS seja um espaço de diálogo com demais instituições que são de grande importância para o Atlântico Sul, como o IBAS, a Comunidade Econômica da África Ocidental (ECOWAS/CEDAO) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). É somente com a criação de espaços de diálogo e de cooperação entre as instituições que os países costeiros conseguirão manter o Atlântico Sul como uma zona de paz e de não militarização.

Com sua nova política de defesa, o Brasil pretende assegurar a soberania sobre o espaço que lhe cabe no Atlântico Sul. Como já foi mencionado anteriormente, cabe à África um papel grandemente relevante em tal processo. A inclusão da África no entorno estratégico brasileiro fez com que seja essencial o aumento na cooperação militar entre os dois lados do Atlântico – fato essencial para o desenvolvimento de capacidade estatal africana. Ainda, a situação contemporânea no Atlântico Sul demanda urgentemente uma arquitetura institucional consistente, que deve ser capitaneada pela ZOPACAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Atlântico Sul tem servido como palco para descobertas de uma variedade de recursos naturais como o Pré-Sal brasileiro e as novas jazidas de petróleo no litoral angolano, nas quais o Brasil já está investindo e cooperando em termos de fornecimento de recursos técnicos para a exploração. A afirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços por potências extrarregionais se fazem, assim, urgentes. É importante considerar, ainda, a necessidade norte-americana de controlar jazidas de petróleo mais seguras e menos custosas do que as venezuelanas e as do Oriente Médio, além da próxima relação militar desse país com a África do Sul – país que poderia ser utilizado para inserção no continente africano, logo, na região do Atlântico Sul.

Apesar das críticas, o desenvolvimento das capacidades militares pelos países da região é imprescindível, ao mesmo tempo em que deve ser reforçada a ênfase na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), especialmente face às tentativas de militarização da região, demonstrada pela situação das Malvinas (Grã-Bretanha), pela recriação da IV Frota (Estados Unidos) e pelo AFRICOM (comando norte-americano para a África), além da inserção norte-americana no continente sul-americano, através de bases no território colombiano. Também faz parte desse conjunto de iniciativas a proposta de criação de uma Comunidade Atlântica, reunindo o Norte e o Sul do Oceano em uma unidade geopolítica.

O grande potencial para transformar o Atlântico Sul em uma comunidade de segurança e de fornecimento de energia como opção ao sistema euro-norte-americano do Atlântico Norte é percebido pela política externa brasileira. O Brasil busca liderança na consolidação desse projeto, algo que parece estar sendo obtido através da política assertiva de projeção internacional do país. Nesse sentido, a África do Sul possui uma posição central entre os oceanos Atlântico e Índico, o que, junto com sua forte economia, faz com que seja quase impossível para qualquer país não contabilizar o país quando buscar se engajar no continente (KORNEGAY, 2011).

É interessante ressaltar que a resolução dos conflitos regionais na África (a exemplo de Angola e África do Sul) impulsionou uma “virada africana”, podendo o Brasil atuar na aproximação com e entre esses dois países. A expansão dessa relação é importante para aumentar as opções dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla original em inglês), o que pode gerar um plano conjunto de segurança marítima que aproximará a região com o Brasil, fortalecendo, consequentemente, o IBAS. Enquanto o Atlântico Sul não possuir uma organização institucionalizada, como é o caso da Organização do Oceano Índico (IOR-ARC), as relações internacionais nessa região devem conduzir a uma arquitetura de segurança

marítima transatlântica (KORNEGAY, 2011). Nesse sentido deve-se levar em conta a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, liderada pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

BEHERA, Laxman Kumar. **Defense Acquisition: International Best Practices**. Nova Déli: Pentagon Press, 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço de Política Externa 2003-2010-África – Defesa**. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.14-africa-defesa/at_download/file>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. Decreto nº 5.384, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jul. 2005, seção 1, p. 5.

COSTA VAZ, Alcides; FLEMES, Daniel. Security Policies of India, Brazil and South Africa. Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda. **GIGA Working Paper nº160**. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2011.

KHANYILE, Moses. **South Africa's Security Relations with the Mercosur Countries**. 2003. 267 f. Tese (Doutorado em Política Internacional) – Departamento de Ciências Políticas, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2003. Disponível em: <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-03242004-150754>. Acesso em: 16 mai. 2012.

KORNEGAY, Francis. **South Africa, the Indian Ocean and the IBSA-BRICS Equa-tion: reflections on geopolitical and strategic dimension**. Nova Déli: ORF Occasional Paper, 2011.

OLIVEIRA, Ricardo Soares de. **Oil and Politics in the Gulf of Guinea**. London: C. Hurst & Co., 2007.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O Presente e o Futuro da Dissuasão Brasileira. In: FILHO, E. B. S.; MORAES, R. F. **Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar**. Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_defesa_nacional_secxxi.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: Ed. UFBA, 2011.

SEGURANÇA GLOBAL PORTUÁRIA E SEUS POSSÍVEIS REFLEXOS NO BRASIL

ÉRICO ESTEVES DUARTE

Professor de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (ISS, Londres). Ocupou a Cátedra Rui Barbosa de Estudos Brasileiros da Universidade de Leiden (2013). Doutor e Mestre em Ciências da Engenharia da Produção pela Universidade do Brasil (COPPE/UFRJ). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Áreas de pesquisa: Teoria da Guerra, Estratégia Marítima, Política de Defesa Brasileira, Epistemologia e Pedagogia das Relações Internacionais.

HEITOR BONATTO

Professor e Coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Comércio Exterior da Faculdade Senac Porto Alegre. Professor do Curso Superior de Tecnologia em Logística da FADERGS. Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Mestre em Relações Internacionais (UFRGS). Bacharel em Administração de Empresas/Comércio Exterior (FARGS). Áreas de Pesquisa: Logística Internacional Segura, Cadeias de Suprimentos Internacional, Gestão da Qualidade em Sistemas Logísticos.

INTRODUÇÃO

Em 2001, os Estados Unidos presenciaram o maior ataque terrorista contra o solo norte-americano. Esse fato originou uma série de discussões na academia sobre as ameaças, as vulnerabilidades e os riscos aos quais está submetida a Cadeia de Suprimentos Internacional. Por envolver uma série de atores interconectados como, por exemplo, empresas, aduanas, portos, e demais intervenientes, a gestão dos riscos tem sido objeto de discussão e formulação de políticas por parte dos governos. O grande dilema dessa discussão é conciliar segurança (regularidade aduaneira) *versus* agilidade (facilitação do comércio) na cadeia de suprimentos internacional. Um dos atores de grande importância nesse elo são, sem dúvida, os portos, devido a sua representatividade no comércio internacional. Diante disso, o capítulo tem por objetivo discutir de forma introdutória a segurança global portuária e seus possíveis reflexos no Brasil. Para o entendimento desse tema, ele apresentará conceitos introdutórios, um breve histórico das reformas e da modernização do setor portuário brasileiro, o papel do Brasil na Organização Marítima Internacional e a implementação de uma iniciativa aprovada pelo Governo Brasileiro denominada de *International Ship and Port Security Code* (ISPS Code), ou Código Internacional de Segurança para Navios e Instalações Portuárias.

100

CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

A gestão das ameaças, vulnerabilidades e riscos na cadeia de suprimentos internacional, do ponto de vista empresarial, leva em consideração a capacidade da empresa de fazer frente aos inúmeros desafios impostos pelo ambiente em que opera. Esses desafios se materializam em diversas formas como, por exemplo, a necessidade da empresa em atender os seus consumidores com maior competência do que os seus concorrentes. As empresas fazem parte de um sistema complexo denominado de Cadeia de Suprimentos, ou *Supply Chain*, resultado da interação de diversos agentes e que possui macroprocessos que estão diretamente conectados, no qual suas ações refletem em cada um dos agentes. Por conta disso, as empresas precisam gerir ameaças, vulnerabilidades e riscos cada vez mais complexos (CHOPRA; MEINDL, 2011).

Essa complexidade reside no fato de que as Cadeias de Suprimentos da atualidade têm centrado sua atuação em fatores denominados de “forças de mercado”, que, de certa forma, as expõem a determinados tipos de ameaças, vulnerabilidades e riscos. Adicionalmente, a globalização das economias e, consequentemente, das Ca-

deias de Suprimentos tem sido uma das possíveis explicações dessa complexidade.

Em razão do aumento da concorrência por mercados cada vez mais globalizados, outro fator que se destacou foi a ênfase na eficiência para diminuir custos, levando as organizações empresariais a introduzirem práticas de produção como o *just in time*, pelas quais a demanda passou a ser o principal ponto de partida. Em função disso, a dependência por fornecimento de insumos no tempo certo levou as organizações empresariais a se tornarem dependentes de fornecedores espalhados ao longo da Cadeia de Suprimentos (CHRISTOPHER, 2011).

Entretanto, existem outros riscos que não fazem parte exclusivamente da esfera gerencial, e que podem afetar a Cadeia de Suprimentos de abrangência global. Esses riscos são divididos em duas categorias, os naturais e as ações humanas. O primeiro abrange riscos como terremotos, maremotos e furacões, entre outros fenômenos da natureza que se caracterizam como variáveis incontroláveis, ou seja, que estão completamente fora do controle humano. O segundo surge de atos praticados por pessoas e que podem englobar atividades ilícitas como, por exemplo, o contrabando, o roubo de cargas, a corrupção de servidores públicos, o tráfico de drogas e de pessoas, os sequestros de navios e veículos e até mesmo a prática de atos terroristas.

As atividades praticadas por pessoas com o intuito de perpetrar delitos criminosos têm adquirido uma maior importância na gestão das ameaças, vulnerabilidades e riscos na Cadeia de Suprimentos Internacional, devido ao alcance de suas ações. Ao fazerem parte de uma extensa relação de atores que interagem com os mais diversos segmentos, não há dúvida sobre o impacto de suas ações, principalmente no fim da Cadeia de Suprimentos, em outras palavras, no consumidor final. Em razão dessa maior projeção no meio empresarial e acadêmico, o termo “Segurança da Cadeia de Suprimentos” ou “*Supply Chain Security*”, surge como resposta frente a esse novo cenário de abordagem sobre o tema. Em termos genéricos, segurança significa proteção contra as ameaças, vulnerabilidades e riscos a que qualquer pessoa ou organização pode ser submetida. Do ponto de vista de uma organização empresarial, o termo leva em consideração a sua capacidade em proteger suas informações e instalações físicas, seus funcionários ou sua imagem corporativa, entre outros ativos que fazem parte da empresa (COOMBS, 2008).

Porém, a segurança não se restringe somente às empresas. Outro ator que tem importância fundamental é o porto. Esse ator se faz presente na Cadeia Logística Marítima como um importante elo do comércio internacional. Na legislação brasileira mais recente, existe a definição de “Porto Organizado” conforme abaixo:

Porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária (BRASIL, 2013, p. 1).

Pela ótica da legislação brasileira, é necessário que o porto assuma um caráter de organização, devido aos inúmeros serviços que são prestados nesse mesmo local e que, para colocar toda a complexa infraestrutura em operação, sem dúvida é preciso um gerenciamento eficiente. Em termos de classificação e exemplos dos portos localizados no Brasil, Magalhães (2010, p. 45), cita os seguintes:

- **Portos comerciais ou portos marítimos organizados em operação efetiva:** Angra dos Reis, Forno, Itaguaí, Rio de Janeiro, Belém, Santarém, Cabedelo, Natal, Fortaleza, Salvador, Ilhéus, Imbituba, Itajaí, São Francisco do Sul, Itaqui, Manaus, Macapá, Maceió, Paranaguá, Recife, Suape, Rio Grande, Santos, São Sebastião e Vitória.
- **Complexos industriais portuários:** Aratu, Barra do Riacho, Vila do Conde.
- **Terminais especializados:** Areia Branca, Ponto do Ubu, Regência, Tubarão, Praia Mole, Inácio Barbosa.
- **Portos hidroviários ou fluviais:** Cáceres, Charqueadas, Estrela, Pelotas, Porto Alegre, Corumbá/Ladário, Panorama, Presidente Epitácio, Pirapora, Porto Velho.

102

BREVE HISTÓRICO DAS REFORMAS E MODERNIZAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

A data de vinte e oito de janeiro é considerada, no Brasil, “o dia do comércio exterior”. Esse dia faz alusão ao século XIX, em razão da assinatura da Carta Régia de Abertura dos Portos da colônia ocorrida no ano de 1808, liberalizando o comércio exterior brasileiro. Não há como negar que esse ato representou uma série de mudanças que auxiliaram na consolidação da produção e do comércio da “pátria verde e amarela” (MENEZES et al., 2010).

Sem dúvida, o comércio exterior tem sido uma das formas como os países têm buscado uma maior inserção no sistema internacional. Essa forma não “bélica”, mas sim mais cooperativa, parte do entendimento de alguns que o “Estado Comerciante”, ou seja, aquele que busca participar do comércio internacional, terá mais projeção na arena internacional (ROSECANCE, 1986).

O Brasil, dentro desse contexto internacional, não pode ficar de fora do jogo, ou seja, deve participar ativamente do comércio exterior mundial, em que pese não se configure entre os dez maiores exportadores e importadores do mun-

do, de acordo com o *ranking*¹ da Organização Mundial de Comércio (WTO, 2014).

Um personagem que tem relação com a competitividade dos países no comércio exterior mundial são os portos, e, no Brasil, inúmeros esforços estão sendo realizados com o intuito de torná-los mais modernos. Do ponto de vista histórico, é importante destacar que existem três períodos sobre o desenvolvimento dos portos nacionais: um período denominado de “antes da lei de modernização”, o segundo período conhecido como de “crise” e o terceiro chamado de “modernização” (COLLYER, 2008).

No que tange ao primeiro período, os portos tiveram um papel no desenvolvimento colonial do país. Por causa da relação entre colônia e metrópole, portos como, por exemplo, o do Rio de Janeiro, foram os grandes responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Contudo, outra medida impulsionadora dos portos no Brasil, sem dúvida, foi a Carta Régia assinada então pelo Príncipe Regente, também conhecida como “A abertura dos Portos às Nações Amigas”, que permitiu a entrada de navios estrangeiros e não somente os de bandeira Portuguesa (MENEZES et al., 2010).

Pode ser considerada a primeira “modernização” dos portos brasileiros, ao permitir um maior intercâmbio de mercadorias com os outros países. Outra questão que se fez presente nesse período foi o início das concessões, que permitiu que as empresas explorassem o porto mediante a cobrança de tarifas. Para finalizar esse período, dois outros eventos foram fundamentais para a consolidação dos serviços portuários no Brasil. O primeiro foi uma nova ordenação da legislação portuária, realizada no governo de Getúlio Vargas em 1934, e a criação da Empresa de Portos do Brasil S/A em 1975 (COLLYER, 2008).

Em relação ao segundo período, os anos de 1970 e 1980 foram marcados pelo início de discussões sobre a problemática dos portos. Problemas como a falta de investimentos no setor por parte dos governos, tarifas obsoletas e o modelo centralizador de gestão marcaram a tônica do debate (VIEIRA, 2002).

O terceiro período, que iniciou na década de 1990 com o envio de um Projeto de Lei com o intuito de modernizar os portos brasileiros, foi marcado pela simplicidade dessa lei no que tange à sua capacidade efetiva de tornar o modelo portuário nacional mais avançado. Contudo, no entendimento de alguns autores, esse foi o passo inicial para a discussão da necessidade de repensar o atual modelo. Tal projeto tramitou no Congresso Nacional recebendo inúmeras emendas, resultado de um intenso debate que tinha como um elemento de pressão as greves de trabalhadores em alguns portos brasileiros. Porém, o projeto resistiu às pressões de entidades sindicais contrárias a ele, e, em fevereiro de 1993, a Lei de Modernização dos Portos foi sancionada pela Presidência República sob o número de 8.630/93, sendo considerada por alguns

(1) O Brasil ocupa a 22^a posição entre os líderes de exportação e importação de mercadorias no ano de 2012, segundo dados estatísticos da Organização Mundial de Comércio (OMC).

autores o início de uma efetiva modernização do setor no país (COLLYER, 2008).

Porém, como qualquer lei, é necessário fazer ajustes com o intuito de adaptá-la aos novos tempos. O Brasil iniciou uma nova discussão sobre o modelo portuário, ao entender que o setor passa por um bom momento em termos de perspectiva de crescimento. No entendimento da Secretaria dos Portos, vinculada à Presidência da República, apesar de a Lei de Modernização dos Portos ter trazido bons avanços no modelo portuário, esta já começava a apresentar sinais de esgotamento, principalmente no que se refere à determinação das responsabilidades dos atores, como o governo e a iniciativa privada (BRASIL, 2014c).

Da necessidade de um novo planejamento portuário nacional, no dia 05 de junho de 2013, foi promulgada a Lei de número 12.815, conhecida como a “Nova Lei dos Portos”, que revogou a antiga Lei de Modernização dos Portos. A Nova Lei dos Portos estabelece uma nova disposição institucional, por exemplo: a definição da Secretaria de Portos² como responsável pela elaboração do planejamento portuário nacional; o Plano Nacional de Logística Portuária; uma redefinição das competências da Agência Nacional de Transportes Aquaviários³; uma nova visão de gestão dos portos, por meio, das Autoridades Portuárias; e outros arranjos institucionais que visam incentivar a participação do setor privado (BRASIL, 2014c).

104

O BRASIL NA ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL

A Organização Marítima Internacional, ou *International Maritime Organization*⁴ (IMO), é uma agência especializada do Sistema das Nações Unidas criada em 1948, com o objetivo de padronizar a indústria marítima dos Estados Membros (IMO, 2014). A IMO tem uma estrutura organizacional compreendida por uma Assembleia, um Conselho e cinco Comitês. O primeiro é o órgão que congrega todos os Estados Membros para definir questões como, por exemplo, o plano de trabalho e o orçamento da organização. O Conselho executa e supervisiona o trabalho da IMO, entre outras atribuições. Importante destacar que ele é eleito por um período de dois anos, com base em três categorias (A, B, C). A primeira cate-

(2) Criada por uma Medida Provisória que, posteriormente, foi transformada na Lei nº 11.518 de 2007. A Secretaria de Portos da Presidência da República tem como alguns de seus objetivos formular, coordenar e supervisionar as políticas nacionais para o setor portuário nacional.

(3) Também conhecida pela sigla ANTAQ, essa agência foi criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com o objetivo principal de regular e fiscalizar o setor portuário, mediante o estabelecimento de tarifas portuárias, a aplicação de multas entre outros.

(4) Antes de adotar o nome IMO, a organização na sua fundação recebeu o nome de IMCO, *Intergovernmental Maritime Consultative Organization*.

goria leva em consideração o interesse dos países em aprimorar e prover serviços marítimos internacionais. A segunda tem relação com o interesse dos países em prover o transporte internacional. A terceira categoria, em princípio, não enquadra os países nas duas primeiras, mas considera os países que possuem interesses especiais no transporte marítimo e, principalmente, busca ter representantes das maiores áreas geográficas do sistema internacional (IMO, 2014).

Os países escolhidos para o período de 2014 a 2015 são os seguintes: Categoria A: China, Grécia, Itália, Japão, Noruega, Panamá, República da Coréia, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos; Categoria B: Argentina, Bangladesh, Brasil, Canadá, França, Alemanha, Índia, Países Baixos, Espanha e Suécia; Categoria C: Austrália, Bahamas, Bélgica, Chile, Chipre, Dinamarca, Indonésia, Jamaica, Quênia, Libéria, Malásia, Malta, México, Marrocos, Peru, Filipinas, Cingapura, África do Sul, Tailândia e Turquia. Em termos de Comitês, destacam-se estes: o Comitê para Segurança Marítima, o Comitê para Proteção do Ambiente Marítimo, o Comitê Legal, o Comitê para Cooperação Técnica e o Comitê de Facilitação.

O primeiro Comitê, como a própria designação informa, tem a atribuição de trabalhar pela segurança marítima, atuando em temas como regras de prevenção de acidentes, manuseio de cargas perigosas, etc. A principal atribuição desse Comitê, sem dúvida, é trabalhar no aperfeiçoamento das Convenções da organização como, por exemplo, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, ou *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS), criada em 1974 (BRASIL, 2014a).

O segundo Comitê tem como atribuição básica trabalhar no controle da poluição ambiental nos mares causada pelo transporte marítimo. Esse Comitê está atento às questões de poluição, por exemplo a descarga de óleo, produtos químicos, mercadorias, etc. Acidentes envolvendo navios transportando esses produtos aparecem na literatura como casos que demandaram a necessidade de regras para gerenciar esse tipo de problema. Os casos conhecidos como “*The Torrey Canyon Oil Spill*”, que ocorreu em 1967 no Reino Unido devido à sobrecarga do navio, “*The Sea Star Oil Spill*”, e o caso ocorrido em 1972 no Golfo de Omã, em que um navio tanque sul-coreano colidiu com um navio brasileiro denominado de “*Horta Barbosa*”, repercutiram no mundo inteiro devido à grande quantidade óleo despejada no mar. Com o objetivo de evitar esse tipo de problema, a IMO criou a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios em 1973 (IMO, 2014).

O terceiro Comitê tem fundamento no que tange à legalidade dos instrumentos criados pela IMO, ou seja, é o responsável pela análise jurídica de questões que estão dentro do escopo de atuação da Organização Marítima Internacional. O quarto Comitê tem como atribuição trabalhar com questões no âmbito técnico. A indústria marítima é um segmento altamente técnico que requer profissionais capacitados para lidar com inúmeras formações, tais como ciências náuticas, engenharia,

direito, entre outras áreas do conhecimento. O último Comitê visa primordialmente, trabalhar com o intuito de tornar o Sistema Marítimo Internacional menos complexo e menos burocrático, ou seja, busca a eficiência devido à própria dinâmica do comércio internacional. Toda essa estrutura organizacional da IMO leva em consideração a participação dos seus Estados-membros na composição de seus Comitês.

No que tange à participação do Brasil na organização, é importante destacar que o país é membro desde o ano de 1963, sendo categorizado pela Assembleia da IMO como pertencente à categoria “B”, devido ao interesse de se tornar um importante *player* no transporte internacional. A forma de se fazer presente na IMO é por meio da RPB-IMO⁵, isto é, o Representante Permanente do Brasil perante a Organização Marítima Internacional. O Representante Permanente conta com o auxílio da Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO), cujo papel principal é o de internalizar no país as normas regulamentadoras internacionais adotadas pelos Estados-membros da IMO. Essa Comissão faz parte da estrutura organizacional do Comando da Marinha Brasileira (BRASIL, 2014a).

O trabalho da CCA-IMO tem se focado basicamente em três áreas, a saber: Convenções, Códigos e outros instrumentos. A primeira está subdividida em Convenções sobre segurança marítima, prevenção da poluição marítima, responsabilidade civil e outras convenções. O quadro abaixo identifica as principais convenções que tratam de Segurança Marítima e os códigos no âmbito do trabalho da CCA-IMO.

Quadro 1 - Convenções e Códigos no âmbito da CCA-IMO

(continua)

Convenção	Tema	Nome
SOLAS	Segurança Marítima	Convenção Internacional para Salavaguarda da Vida Humana no Mar, ou <i>International Convention for the Safety of Life at Sea</i>
LL	Segurança Marítima	Convenção Internacional sobre Linhas de Carga, ou <i>International Convention on Load Lines</i>
COLREG	Segurança Marítima	Convenção sobre o Regulamento Internacional para evitar Abalroamentos no Mar, ou <i>Convention on International Regulations for Preventing Collisions At Sea</i>
CSC	Segurança Marítima	Convenção Internacional sobre segurança de conteineres, ou <i>International Convention for Safe Containers</i>
INMARSAT	Segurança Marítima	Convenção da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite, ou <i>Convention on International Mobile Satellite Organization</i>

(5) A Representação Permanente Brasileira na IMO foi criada pela Portaria no 203 da Marinha do Brasil em 7 de julho de 2000. Essa Representação Brasileira está subordinada ao Estado Maior da Armada (EMA), e sua localização é em Londres. Em 2012, por intermédio de uma nova portaria da EMA de N°187/EMA, a Representação teve um novo regulamento estabelecido.

Quadro 1 - Convenções e Códigos no âmbito da CCA-IMO

(conclusão)

Convenção	Tema	Nome
SFV	Segurança Marítima	Convenção Internacional sobre Segurança de embarcações de pesca ou <i>The Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels</i>
STCW	Segurança Marítima	Convenção Internacional sobre Padrões de Instrução, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos ou <i>International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers</i>
SAR	Segurança Marítima	Convenção Internacional Sobre Busca e Salvamento Marítimo ou <i>International Convention on Maritime Search and Rescue</i>
STCW_F	Segurança Marítima	<i>International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel</i> ou <i>International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel</i>
Códigos		Nome
ALARMS AND INDICATORS CODE		Código sobre Alarmes e Indicadores, ou <i>Code on Alarms and Indicators</i>
BCH CODE		Código para a Construção e Equipamento de Navios que Transportam Produtos Químicos Perigosos a Granel, ou <i>Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk</i>
BLU CODE		Código de Prática para Carregamento e Descarregamento Seguros de Graneleiros, ou <i>Code of Practice for the Safe Loading and Unloading of Bulk Carriers</i>
CSS		Código de Procedimento Seguro para Estivagem e Peiação da Carga, ou <i>Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing</i>
Códigos		Nome
CODE OF PRACTICE		Código sobre os procedimentos para a investigação de crimes de Pirataria e Roubo Armado contra navios, ou <i>Code of Practice for the investigation of crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships</i>
IMDG CODE		Código Marítimo Internacional de Produtos Perigosos, ou <i>International Maritime Dangerous Goods</i>
ISPS CODE		Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias, ou <i>International Ship and Port Facility Security Code</i>
OSV CODE		Código de Prática Segura para o Transporte de Cargas e Pessoas por embarcações de Apoio Marítimo, ou <i>Code of Safe Practice for the Carriage of Cargoes and Persons by Offshore Supply Vessels</i>

Fonte: BRASIL (2014a).

Com base no quadro acima, destacam-se a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, ou *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS), em 1980, e o Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias, ou *International Ship & Port Security Code* (ISPS), que entrou em vigor internacionalmente em 2004.

IMPLEMENTAÇÃO DO ISPS NO BRASIL

No que concerne a implementação do ISPS no país, ao tornar-se um Estado-membro da IMO, o Brasil assumiu o compromisso de colocar em prática o ISPS desde a sua entrada em vigor no ano de 2004. O Diário Oficial da União de número 137 do ano de 2009 publicou a Portaria de número 7, na qual divulgou o texto da norma para as partes interessadas.

Basicamente, a aplicação do código recai sobre os navios que, no entendimento da legislação, estão envolvidos em viagens internacionais para transporte de passageiros ou de carga, ou são unidades móveis de perfuração ao longo da costa. Outra implicação da norma refere-se às instalações portuárias.

108

Ambos atores devem ser certificados pelo Estado-membro no que diz respeito ao cumprimento das exigências do ISPS. Em se tratando dos navios, a certificação é atribuição da Marinha do Brasil. Sobre as instalações portuárias, quem as certifica é a Comissão Nacional de Segurança Pública de Portos, Terminais e Vias Navegáveis⁶ (CONPORTOS), cujo objetivo principal é “elaborar e implementar o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis” (BRASIL, 2014b, p. 1). Ao levar em consideração a dimensão do Brasil, essa Comissão criou as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos⁷ (CESPORTOS), cujo objetivo é facilitar a aplicação do Plano Nacional de Segurança Pública Portuária nos Estados da Federação (BRASIL, 2014b).

Dentro desse contexto, o ISPS poderá auxiliar na implementação do Plano Nacional de Segurança Pública Portuária no país, por se tratar de medidas que buscam elevar os padrões de segurança, contra as ameaças, vulnerabilidades e riscos, nos quais estão inseridos a cadeia de suprimentos internacional, com todos os seus atores envolvidos.

(6) A comissão foi criada em 1995. É composta por representantes do Ministério da Justiça, Ministério da Defesa (Comando da Marinha), Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e Ministério dos Transportes.

(7) Criada pelo Decreto nº 1.507, de 30 de maio de 2002. É composta por representantes do Departamento de Polícia Federal, Capitania dos Portos, Receita Federal do Brasil, Administração Portuária e Governo do Estado.

De forma reduzida, a literatura tem apontado em termos de insegurança, não pelo viés empresarial, alguns problemas (MCNICHOLAS, 2008):

- Embarque clandestino de pessoas, ou *stowaways*;
- Pirataria;
- Tráfico de drogas;
- Contrabando;
- Descaminho;
- Lavagem de dinheiro;
- Crimes eletrônicos;
- Crimes contra a proteção da propriedade intelectual;
- Tráfico de pessoas, espécies da flora e fauna;
- Chegada de lixo nos portos do país;
- Sequestro de navios e tripulações;
- Terrorismo (armas de destruição massa e contêineres com agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares);
- Adulteração de cargas;
- Violação de lacres nos contêineres;
- Falsificação de documentos;
- Corrupção de agentes públicos, entre outros.

Importante destacar que esses riscos dependem do tipo de criminoso, do alvo, do local da rede de suprimentos e também da habilidade em deter, detectar ou contê-los. Em outras palavras, os criminosos normalmente buscam as redes de suprimentos que possuem medidas de combate ruins e ineficientes em termos de segurança (MCNICHOLAS, 2008).

Outro fator que chama a atenção no gerenciamento dos riscos é a noção da “onipresença”, ou seja, eles podem acontecer a qualquer momento e em qualquer lugar. Com essa capacidade de estar presente a qualquer hora e local, a literatura tem se esforçado em compreender como os riscos podem surgir de diferentes fontes e trazer problemas em pontos diversos da cadeia de suprimentos internacional.

Uma grande contribuição nesse debate é sobre algumas características que o risco assume na cadeia de suprimentos internacional. Na tentativa de descrever elementos caracterizadores, é fundamental considerar, em primeiro lugar, que existe uma diversidade de riscos, que a sua probabilidade de acontecer também varia e que eles são sensíveis ao caso específico de uma organização porque têm re-

lação com o tipo de mercado em que atuam e também com a sua posição na cadeia de suprimentos (RITTER et al., 2007).

Em termos de diversidade de riscos, Corrêa (2010) elenca alguns tipos: riscos aleatórios, riscos accidentais e intencionais. O primeiro é definido pelo próprio nome. Trata-se de fenômenos incontroláveis, isto é, que fogem da ação humana, pois não é possível gerenciar o seu acontecimento. Exemplos são os fenômenos naturais como furacões, enchentes, entre outros. O segundo tipo é o contrário do primeiro, em outras palavras, não são aleatórios, tais como a imprudência, a negligência, etc. Casos práticos desses riscos se configuram em acidentes com os modos de transporte. O terceiro e último tem o caráter de ser proposital, pois a sua manifestação é planejada e evidentemente intencional. Exemplos dessa situação são os ataques terroristas, ou roubos e sabotagens no geral.

No Brasil, em função de não haver experiências com atos de terrorismo internacional, normalmente os riscos tomam formas em ações de contrabando, descaminho e a contrafação na rede de suprimentos internacional. Apesar de o impacto não ser tão severo quanto o de um atentado terrorista, deve ser enfrentado, pois são típicas ações perpetradas por seres humanos com más intenções (MORINI; LEOCE, 2011).

O próprio Plano Nacional de Segurança Pública Portuária brasileiro visa realizar ações para combater os seguintes problemas (BRASIL, 2014b):

- Narcotráfico;
- Contrabando e Descaminho;
- Falta de vigilância nos portos, terminais e vias navegáveis;
- Entrada e saída de armas no país;
- Roubo e furto de cargas.

Alguns portos⁸, instalações e os navios no Brasil já começaram a ser auditados pela CONPORTOS e pela Marinha. A implementação do ISPS é dividida em três fases, denominadas de avaliação de vulnerabilidade, colocação em prática de um plano de segurança e a certificação pela CONPORTOS. Na primeira fase, os próprios portos e terminais apresentam uma avaliação de risco. Ao ser aprovado, é necessário apresentar o plano de segurança, isto é, as ações, procedimentos e equipamentos a serem utilizados. E, por último, há a auditoria propriamente dita, ou seja, a verificação *in loco* do cumprimento das diretrizes e, em caso positivo, a emissão do respectivo certificado.

Ao começar a adotar as medidas preconizadas pelo ISPS, o primeiro reflexo positivo na segurança portuária, do ponto de vista internacional, é o reforço da ne-

(8) Considerado o maior porto da América Latina, o porto de Santos foi certificado pela CONPORTOS em 2010 no que se refere ao cumprimento das normas do ISPS CODE.

cessidade de parcerias entre governos nacionais e empresas para gerenciar os riscos da cadeia de suprimentos internacional, ou seja, mudar a visão “tradicional”, que defende que a responsabilidade pela segurança está nas mãos somente da empresa. Agora o paradigma é outro, na medida em que não é mais responsabilidade só da corporação e sim de todos os integrantes da cadeia de suprimentos (CLOSS, 2004).

Ao mudar esse paradigma, a literatura trouxe para o centro da discussão diversos atores, inclusive as organizações internacionais e os governos. Uma série de programas criados com o objetivo de criar ferramentas e técnicas para tratar essa questão foi elaborada. Via de regra, esses programas buscam limitar a movimentação da carga, multar a empresa que não estiver em conformidade, licenciar o cliente ou a empresa para operar com determinado país ou região, entre outros. Os programas mais conhecidos são o C-TPAT, CSI, Normas SAFE, Operador Econômico Autorizado e o próprio ISPS (ARWAY, 2013).

O segundo reflexo positivo do ponto de vista mais interno é a necessidade de uma integração cada vez maior entre os órgãos do governo brasileiro que atuam nesse combate. Em pleno século XXI, não será mais possível trabalhar nesse tipo de combate sem a devida integração entre os atores governamentais, como os ministérios e seus respectivos órgãos que tratam sobre o tema.

O terceiro reflexo positivo é um maior investimento nos portos do país, na medida em que estes deverão atender aos padrões internacionais de segurança. Gastos com a elaboração de planos de segurança que visam à melhoria das instalações portuárias e ao aperfeiçoamento de recursos humanos por intermédio de treinamentos e capacitações serão cada vez mais necessários.

O quarto reflexo pode ter uma conotação negativa. Ao investirem expressivos recursos no desenvolvimento e na implementação dos planos de segurança portuária, é provável que os portos repassarão esses gastos para os preços dos serviços prestados. Isso poderá ter impacto no aumento de taxas portuárias e, consequentemente, nos preços dos fretes internacionais. A grande questão que domina essa discussão é que segurança, normalmente, não se faz com poucos recursos financeiros.

Para finalizar, existe um outro reflexo que deverá ser analisado. Trata-se do dilema da segurança, que contrapõe regularidade aduaneira *versus* agilidade (facilitação do comércio), isto é, o quanto as medidas de segurança podem afetar a competitividade dos portos brasileiros. É notório que uma das métricas de eficiência de um porto é o quanto ele é ágil na movimentação de cargas e contêineres. Planos de segurança portuária que visam à obrigatoriedade de inspeção de 100% dos contêineres tem se mostrado inapropriados no combate às inseguranças e, principalmente, na facilitação do comércio internacional. Sem dúvida, um meio termo nessa questão deverá ser encontrado para poder garantir uma maior segurança sem prejudicar a competitividade dos portos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ANTAQ. **Navegação interior.** Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/default.asp?>>. Acesso em: 10 fev 2014.

ARWAY, A. G. **Supply Chain Security.** A Comprehensive Approach. Boca Raton: CRC Press, 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de junho de 2013, Seção 1, edição extra, p. 1.

_____. Comando da Marinha. Secretaria Executiva da Comissão Coordenadora de Assuntos da Organização Marítima Internacional. **Códigos e Convenções**. Brasília, 2014a. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/convencoes_e_codigos>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Ministério da Justiça. Segurança Portuária. **Conportos**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B2AB909B2-C2F2-426E-85BE-7531470C3940%7D&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B74F2C2F6%2D8E6F%2D4414%2D9A02%2D1B6EC0B54104%7D%3B&UI-PartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Portos. **Sistema Portuário Nacional**. Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://www.portosdabrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

CLOSS, David J. **Enhancing Security Throughout the Supply Chain**. IBM Center for the Business of the Government. Michigan: 2004.

CHOPRA, Sunil; MEINDL, Peter. **Gestão da Cadeia de Suprimentos**. Estratégia, Planejamento e Operações. 4a Edição. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2011.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e Gerenciamento na cadeia de suprimentos**. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2011.

COLLYER, Wesley O. **Lei dos Portos**: o conselho de autoridade portuária e a busca da eficiência. São Paulo: Lex Editora, 2008.

COOMBS, W. Timothy. **PSI Handbook of business security**. Westport: Greenwood Publishing Group, 2008. 732 p.

CORRÊA, Henrique. L. **Gestão de redes de suprimento**: Integrando cadeias de suprimento no mundo globalizado. São Paulo: Atlas, 2010.

IMO. International Maritime Organization. **Introduction to IMO**. Disponível em: <<http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx>>. Acesso em: 08 abr 2014.

MAGALHÃES, Petrônio. S. B. **Transporte marítimo**: cargas, navios, portos e terminais. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

MCNICHOLAS, Michael. **Maritime Security**. An Introduction. Burlington: Elsevier, 2008.

MORINI, Cristiano; LEOCE, Gustavo. **Logística Internacional Segura**. Operador Econômico Autorizado (OEA) e a Gestão de Fronteiras no Século XXI. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

RITTER, L. Et al. **Securing Global Transportation Networks**. A Total Security Management Approach. Nova Iorque: McGraw Hill, 2007.

ROSECRENCE, Richard. **The rise of the trading state**: commerce and conquest in the modern world. New York: Basic Books, 1986. 268 p.

MAGALHÃES, Petrônio. S. B. **Transporte marítimo**: cargas, navios, portos e terminais. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

MENEZES, Albene. M. et al. **20 anos da Secex e 200 anos de Comércio Exterior**: a história da SECEX e o comércio exterior brasileiro após a abertura dos portos. Brasília: MDIC, 2010.

VIEIRA, Guilherme. B. B. **Transporte internacional de cargas**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

WTO. World Trade Organization. **International trade and tariff data**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm>. Acesso em: 10 mar. 2014.

DEFENSE MANAGEMENT & DEFENSE ANALYSIS: DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO DA DEFESA

TAMIRIS PEREIRA DOS SANTOS

Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS e Mestre em Ciências de Integração da América Latina.

ÉRICO ESTEVES DUARTE

Professor de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (ISS, Londres). Ocupou a Cátedra Rui Barbosa de Estudos Brasileiros da Universidade de Leiden (2013). Doutor e Mestre em Ciências da Engenharia da Produção pela Universidade do Brasil (COPPE/UFRJ). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Áreas de pesquisa: Teoria da Guerra, Estratégia Marítima, Política de Defesa Brasileira, Epistemologia e Pedagogia das Relações Internacionais.

OS EMBRIÕES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PENSAMENTO DE DEFESA NO BRASIL

O desenvolvimento recente do Ministério da Defesa nas conformidades atuais quanto à organização – segundo Decreto nº 7.974, de 1º de Abril de 2013¹ (BRASIL, 2013b) – consiste em um processo que vem tomando forma e conteúdo gradativamente a partir de 2010, à luz da instituição de decretos com a finalidade de estruturar esse órgão. Consideramos a formalização do Ministério como relativamente recente, haja vista a longevidade das discussões atinentes à defesa – as quais datam do século passado² – em comparação com o passo inicial do referido processo – 10/06/1999.

Se formos enumerar um passo a passo de mudanças institucionais segundo Kotter (1996), teríamos os seguintes oito passos: 1) estabelecer um senso de urgência, examinando o mercado e as realidades competitivas, bem como identificando dificuldades e oportunidades; 2) criar uma coalizão guia, a fim de angariar forças para a mudança através de trabalho em equipe; 3) desenvolver visão e estratégia, direcionando os esforços para atingir os objetivos estratégicamente; 4) comunicar a mudança de visão, ajustando os demais componentes ao modelo novo; 5) desenvolver o modelo com uma ampla base de apoio, mudando sistemas, estruturas e incentivando atitudes nesse sentido, a fim de se livrar de obstáculos; 6) gerar ganhos de curto prazo, reconhecendo os méritos de todos que conduziram a esse objetivo e planejando melhorias visíveis; 7) consolidar ganhos e implementar mais melhorias, aumentando a credibilidade já angariada e revigorando o processo de mudanças com novas agendas, projetos, temas e agentes; 8) ancorar novas abordagens na cultura organizacional, articulando novos comportamentos, sucesso e base estrutural para a continuidade do processo independentemente de sucessões de agentes ou lideranças.

Pensando em termos de instância governamental e objetivos de Estado, é possível estabelecer um paralelo entre esses oito passos e o processo organizacional pelo qual o Ministério da Defesa está passando. A integração de instâncias governamentais civis com instâncias das Forças Armadas (FA), zelando pelo comando único e promovendo os laços entre esses componentes em prol do avanço da defesa e suas adjacências têm tomado lugar não apenas documentalmente, através da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de

(1) O referido Decreto revoga os anteriores, Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010, complementado pelo Decreto nº 7. 476, de 10 de maio de 2011.

(2) Ministério foi instituído conforme a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Informações complementares obtidas no sítio do Ministério da Defesa: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 06 jan. 2013.

Defesa Nacional³ – documentos cuja delonga foi alvo de análises, críticas e afins –, mas também através de seminários abertos e outros eventos em uma tentativa de “costurar” esferas da sociedade que se distinguem por conhecimento técnico ou específico encerrando-se por vezes em seus próprios círculos; ou seja, trata-se de uma tentativa de congregar a esfera política, acadêmica, militar e civil a fim de que um mesmo prisma seja observado.

Entretanto, convém retomar a concepção de processo, o que remete ao cumprimento de etapas ao longo de um determinado espaço de tempo visando a adaptações a uma nova realidade ou conjuntura, em suma, mudanças. E, ainda mais por se tratar de um setor público governamental, ordenado burocraticamente, os desafios impostos por adventos do novo século são os mais diversos. Conforme Cohen e Eimicke (1996), as organizações do setor público são constantemente desafiadas a incluir as constantes mudanças em sua pauta, a fim de acompanhar a fluidez e a dinâmica da contemporaneidade.

Para atingir tais níveis, além de uma estrutura de base orgânica para resistir às transições ou, nos termos das etapas de Kotter (1996), permanecer mesmo após sucessões de agentes ou lideranças, se faz necessário o incremento de ferramentas que possibilitem analisar até que ponto as agências ou departamentos, para mencionar de uma forma genérica, estabelecem comunicação efetiva entre si. Outras questões passíveis de ingressar nessa abordagem, de forma mais específica, se referem ao alocação de orçamentos e recursos para o setor da defesa, contingente de profissionais civis e militares, destacamentos e observação de cenários de emprego de força.

Nesse sentido, e em observação aos esforços na tentativa de congregar esferas exteriores ao meio político, acadêmico ou militar, a lacuna que resta ser preenchida seria a incorporação de uma ferramenta de análise que contemple tanto as questões de ordem organizacional e comunicativa inerentes ao Ministério da Defesa quanto às preocupações e diretrizes que emergem dos encontros, seminários, palestras e mesmo vozes à parte desses eventos. Ou seja, falta um fio condutor, um parâmetro analítico a fim de acompanhar melhor o processo de institucionalização do Ministério da Defesa, suas competências e sua atuação política e, assim, viabilizar contribuições mais assertivas. É nesse sentido que o presente capítulo pretende direcionar esforços.

A análise de defesa constitui um eixo de estudos dentro do âmbito dos Estudos Estratégicos que possui uma ampla possibilidade de ramificações, as quais, por sua vez, abrangem desde a alocação de recursos orçamentários para a defesa, até questões táticas como envolvimento e desenvolvimento de recursos humanos,

(3) Esses documentos oficiais, todos com o objetivo de contemplar maior organização e apresentação dos objetivos e da estratégia de defesa brasileira, serão retratados de forma mais cuidadosa adiante.

capacidades táticas militares, inteligência, métodos organizacionais e integração de agências, desenvolvimento de políticas e assim por diante. A relevância desse eixo de estudos se dá como possível instrumento para mensurar o grau de coesão de um Estado em diversos aspectos práticos relativos à defesa, constituindo um importante mecanismo de avaliação de condução política e projeções. As produções acadêmicas relativas ao referido eixo desdobram-se em estudos de caso concentrados majoritariamente nos Estados Unidos e na Europa, fornecendo as aplicações da análise de defesa e a visão dos referidos locais como parâmetro. Dessa forma, observa-se determinada ausência de um pensamento estratégico brasileiro sistematizado dentro desse eixo. Tal ausência se ilustra via problemáticas que necessitam ser levadas em consideração pelo governo brasileiro tanto na formulação de políticas de defesa – regidas por documentos de recente publicação – quanto na embrionária organização do Ministério da Defesa, o qual ainda demanda maior demarcação de atividades desenvolvidas, recursos humanos especializados e sinergia interdepartamental em apoio à consecução de políticas.

Logo, o objetivo do presente capítulo, dividido basicamente em três partes, é fornecer considerações dentro do referido eixo de estudos, ilustrando as fragilidades e potencialidades atinentes ao espectro contemporâneo da defesa no Estado brasileiro de forma breve e ilustrativa.

DEFENSE MANAGEMENT: APRESENTAÇÃO DO CONCEITO E ALGUMAS PROBLEMÁTICAS CONTEMPORÂNEAS NA DEFESA BRASILEIRA

Trata-se de um ledo engano acreditar que questões como Defesa, Administração Pública e a Esfera Política sejam completamente dissociáveis; ou que o âmbito concernente à Defesa se restrinja apenas ao âmbito militar e, em menor escala, ao âmbito político, em casos de elaboração de políticas e decisões como para onde se destinarão certos recursos ou qual será o armamento a ser adquirido no próximo ciclo orçamentário. Conforme Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009), há mais de meio século, a defesa foi identificada como um bem público produzido por um governo democrático em função das pessoas. Entretanto, em paralelo a isso, a esfera científica identificava governos que não eram eficientes produtores de bens públicos, pois não proviam serviços públicos dentro de termos que podemos equifarpar ao criticado utilitarismo apresentado por Schumpeter (1961), sob o conceito de *bem comum* como objetivo a ser zelado no regime democrático.

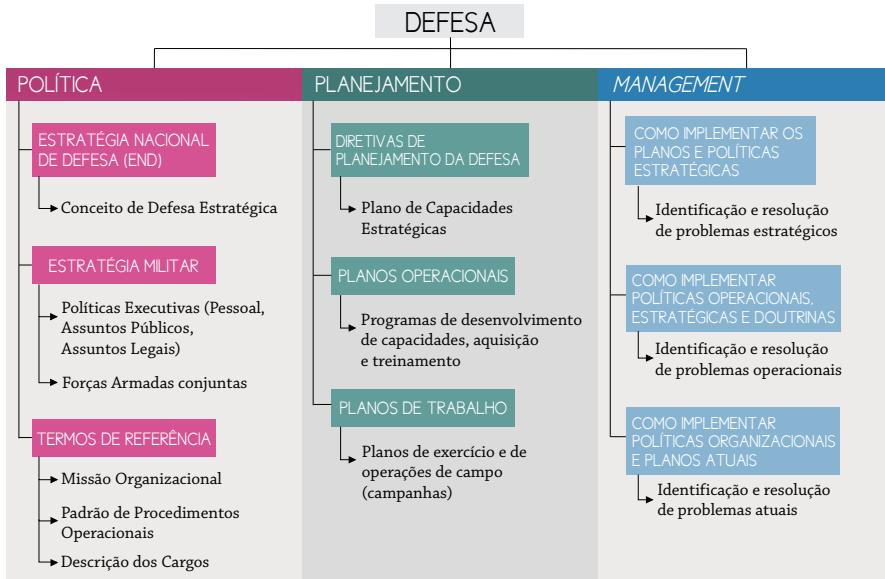
Não pretendemos adentrar a seara da argumentação racional e da consistência crítica aos conceitos de *bem comum*, *vontade comum*⁴, entre outros amplamente trabalhos pelo autor. No entanto, no que concerne à gestão do negócio público, e, sob nosso prisma, adotando a questão da Defesa como algo implícito àquele, o entendimento do autor quanto à necessidade de especialistas para dirigirem o assunto trata-se de um ponto relevante. Refletindo acerca das consequências dos conceitos supramencionados, o autor depreende que:

[...] todos os membros da comunidade, conscientes da meta, sabendo o que querem, discernindo o que é bom do que é mau, tomam parte, ativa e honestamente, no fomento do bom e no combate ao mau. Todos os membros, em conjunto, controlam os negócios públicos.

É verdade que a administração de alguns desses assuntos requer qualidades e técnicas especiais e terá, consequentemente, de ser confiada aos especialistas. Essa medida não afeta o princípio, contudo, pois esses especialistas agirão simplesmente no cumprimento da vontade do povo, exatamente com ouro médico age para executar a vontade do paciente de se curar. É também exato que numa comunidade de qualquer tamanho, especialmente se nela ocorre o fenômeno da divisão do trabalho, seria muito inconveniente se cada indivíduo tivesse de entrar em contato com todos os outros para acertar um ponto qualquer, na sua qualidade de membro do corpo dirigente ou governante (SCHUMPETER, 1961, p. 300-301).

Nesse sentido, e dentro dos termos que delineamos, é possível identificar a questão da Defesa como um negócio público administrável, imbuído tanto na esfera dos especialistas, quanto na esfera de todos os membros da comunidade, que, por extensão e força do regime democrático, podem ser considerados como todos os cidadãos brasileiros. Retornaremos a esse ponto relativo à participação adiante; porém, para o momento, ressaltamos a confluência entre defesa e administração pública e a esfera política, visto que são tomadas de decisão no interior dessas esferas que afetarão a condução e a gerência da defesa em um determinado Estado. Logo, agrega-se o conceito de *Defense Management*.

(4) Os conceitos de bem comum e vontade comum são questionados e analisados pelo Schumpeter (1961) quanto a presumirem a universalidade da racionalidade e da resolução das questões, tecendo uma análise crítica ao utilitarismo. O parâmetro eleito para análise, e para efeitos de objetivo deste texto, não se relaciona a tais críticas, mas à visão do autor quanto ao desenvolver da política e da administração pública no regime democrático.



Fonte: Adaptado de Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., **Defence Management: An Introduction** (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

Retornando a Bucur-Marcu, Fluri e Tagarev (2009), não existe uma definição universalmente aceita acerca do conceito *Defense Management* (deste ponto em diante simplificado como DM), mas este possui a ideia de que as organizações ligadas à defesa precisam transformar as políticas relacionadas em prática, desenvolvendo mecanismos próprios e sustentáveis além de infraestrutura e sistemas de apoio. Nesse sentido, pode-se atribuir ao *management* um método coerente de uma organização atuar a fim de cumprir seus objetivos de forma efetiva e eficiente, mediante a realização adequada de planejamento, organização, liderança e controle (BUCUR-MARCU; FLURI; TAGAREV, 2009). Seria basicamente um método sistematizado para não incorrer na ineficiência governamental de prover defesa como um bem público, uma resposta parcial à capciosa questão: como os governos podem “gerir defesa” de maneira mais eficaz? Logo, apesar de ter um objetivo que emerge do caráter tático, ou seja, o planejamento do emprego da força para tolher ameaças ao Estado, a DM tem uma faceta político-administrativa bastante evidente, remetendo ao modelo organizacional proposto por Kotter (1996), tanto em caráter de objetivos como em caráter de sistematização, conforme ilustra o organograma acima.

Observando o organograma abaixo, as relações entre as esferas mencionadas e o lócus do DM tornam-se mais explícitos. O DM seria a ponte da defesa entre as esferas da Política e do Planejamento, no intuito de lançar luz sobre como as proposições desses se aplicariam e quais os problemas e obstáculos a serem superados. Ou

seja, trata-se de uma ferramenta complementar na sistematização de instituições e instâncias que já existem e lidam com a temática, de forma a relacionar boa governança, transparéncia, *accountability* e eficiência (SHALAMANOV, 2006).

Quanto ao espectro de iniciativas tomadas por parte do Brasil na questão de institucionalização presente no planejamento e na política, o Ministério da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa Nacional, o Comando Conjunto das Forças Armadas, os Manuais de Campanha do Exército Brasileiro, entre outras iniciativas como ciclos de seminários e conferências, compõem o rol de ações desempenhadas pelo Estado brasileiro contemporaneamente.

A criação do Ministério da Defesa se deu na gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, visando tornar a administração de assuntos ligados à defesa de forma mais centralizada, mesmo encontrando resistências por parte dos militares (SAINT-PIÉRRE, 2006). Essas resistências, segundo crítica de Zaverucha (2005, p. 109), representam uma fragilidade do exercício da democracia visto que, segundo o autor,

as Forças Armadas (FA) continuam a atuar autonomamente e passam, frequentemente, por cima da autoridade do Ministro da Defesa, arranhando a autoridade do Presidente da República e em clara insubordinação à cadeia de comando político e militar.

Este corresponderia a uma das questões passíveis de discussão segundo o DM, relativa à problemática de comando e controle. Adicionalmente, o fato de não existir um Estado-Maior de todas as Forças Armadas imbuído de poder efetivo – e não meramente representativo – (ZAVERUCHA, 2005) também consiste em um indicativo de engessamento de estruturas hierárquicas que impedem transformações rumo a uma melhor governança e eficiência institucional. O Anexo 1⁵, que consiste no organograma atualizado da estrutura do Ministério da Defesa, torna possível localizar as críticas de forma mais didática, pois ilustra de forma institucional as questões mencionadas acima.

Ainda com relação a divergências e dissociações no âmbito das relações entre civis e militares na esfera política, convém incluir que a divergência de perspectivas presente na elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN) teve como resultado um documento com diretrizes rasas e mais voltadas ao âmbito conceitual, sem demarcar necessariamente o âmbito da Defesa Nacional em sua versão de 1996, o que demandou incorporações na versão de 2005 (SAINT-PIÉRRE, 2009; BRASIL, 2005). Na ausência do Livro Branco de Defesa Nacional, o referido documento foi considerado como uma espécie de substituto, mesmo no nível da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁶. Essa captura dos documentos ao espectro

(5) O Anexo 1 encontra-se ao final deste capítulo.

(6) O Documento disponibilizado como Livro Branco Brasileiro, no sítio da OEA, trata-se, na verdade, da PDN, visto que a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional se deu ape-

predominantemente conceitual também consiste em uma característica bastante presente nos Manuais de Campanha do Exército, os quais, em uma tentativa de ingressar mais na esfera política, não instituíram, de forma sistematizada, a parte operacional, assemelhando-se a uma receita incompleta, composta pela parte dos ingredientes, porém sem instruções e procedimentos indicados de forma mais direcionada. Tratou-se de um esforço de sistematização menos pautado nas questões operacionais e táticas e mais concentrado em uma apresentação de teor político conceitual, reforçando uma tendência que ocorre nas relações entre as esferas diplomática/política e militar, identificada por Saint-Pierre (2009) como o “destino das paralelas”, ou seja, remete-se à ausência de intersecção entre as esferas na produção de políticas ou, nesse caso, na elaboração documental. Retornaremos a essa problemática mais adiante, na questão de cenários de emprego, por exemplo.

Quanto à Estratégia Nacional de Defesa (END) e ao Livro Branco de Defesa Nacional, a primeira teve aprovação mediante o Decreto nº 6703 de 2008, a fim de cobrir a lacuna deixada pela ausência de um documento específico relativo à defesa, ou seja, o Livro Branco, o qual só veio a se materializar em 2012. Contudo, a END não passou livre de críticas. Tratou-se de um documento que trouxe à tona as percepções brasileiras de forma mais clara no âmbito estratégico. Entretanto, este não foi capaz de fomentar discussões mais amplas e de cumprir os prazos estabelecidos pela END, a fim de lançar as bases para a criação do Livro Branco de Defesa, seja devido à temática ficar restrita ao pequeno círculo acadêmico, demonstrando a incipiente da discussão em outros círculos, seja devido à conjuntura política regional a partir de 2003, em que se discutia acaloradamente acerca da instituição do Conselho de Defesa Sul Americano e da possibilidade de se instituir um Livro Branco de Defesa Regional, em uma tentativa de materializar uma maior integração regional contemplando o âmbito da Defesa (SAINT-PIÉRRE, 2009).

Outras críticas relativas ao documento entram em âmbito aproximado às críticas tecidas à PDN: inclui conceitos diferenciados a ponto de tentar inserir o Brasil em uma realidade diferente dada a alusão à tecnologia, importância da defesa, entre outros, porém não específica como chegar a tais resultados, visto que os dados orçamentários, a estrutura relativa à capacidade militar e tática e mesmo a estrutura organizacional não despontam para o horizonte do documento; outra questão seria a falta de referência entre os documentos produzidos, ou seja, não se formou uma continuidade (FLORES 2011; DUARTE, 2011).

Finalmente, em 2012, o Estado Brasileiro cumpriu sua “dívida documental”, lançando o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Com maior detalhamento em seu conteúdo, o documento contempla a relação da defesa com os diversos setores que compõem as esferas da política e da sociedade, agregando, de forma porme-

nas em 2012. No sítio, não consta tal atualização até a data de 20/01/2014, vide: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp>>.

norizada, as diversas instâncias que compõem tanto as instituições que participam da referida relação, quanto os conceitos que o documento torna públicos para apreciação e discussão. Apesar desse esforço de sistematizar de forma mais completa os aspectos concernentes às ações, às políticas e ao pensamento brasileiro na questão da defesa, trazendo consigo a proposta de ampliação das discussões, da transparência e da *accountability* (BRASIL, 2012), há a deficiência da “receita incompleta” conforme mencionamos anteriormente: refere-se ao que se está realizando ou o que significam este ou aquele conceito, mas a parte do “como fazer” segue como um *gap* a se transpor. Nesse sentido, apresentados brevemente os principais problemas relativos à natureza documental e organizacional, é possível ingressarmos em parte de nossa proposta, ou seja, para quais direções o DM poderia apontar.

Um primeiro ponto seria retornar à importante dimensão da sociedade civil, uma vez que a evolução ou a transformação de qualquer órgão político que vise à representação precisa contemplar essa esfera. Shalamanov (2006) destaca que a interação e a cooperação entre instituições de defesa e a sociedade civil estão diretamente ligadas à maturidade e à transparência de ambas, uma vez que:

O estabelecimento da defesa deve ter uma arquitetura empresarial clara, com uma estrutura funcional (operacional) bem documentada e uma cultura de interação com a sociedade. A sociedade civil precisa de uma arquitetura clara de organizações e normas em si para ser efetiva nessa interação. E, por fim, os dois lados deste processo precisam conhecer a “arquitetura empresarial” um do outro e ter uma cultura de parceria. Em certo sentido, a efetividade da interação poderia levar a tal nível de parceria que quando houver uma linha clara de divisão entre as estas, as duas entidades serão complementares em atingir um objetivo comum – segurança para os cidadãos, sociedade e Estado / ou aliança de Estados (SHALAMANOV, 2006, p. 2, tradução nossa)⁷.

Apesar de o autor ter como concentração de estudos o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), suas considerações acerca da importância da interação entre sociedade civil e instituições de defesa são elucidativas em relação à experiência que estamos vivenciando no Estado brasileiro, principalmente caso olhemos para as problemáticas no sentido organizacional e nas relações entre civis e militares, questão basilar para a compreensão de até que ponto vai a democracia brasileira, como apontado por Mathias [2005].

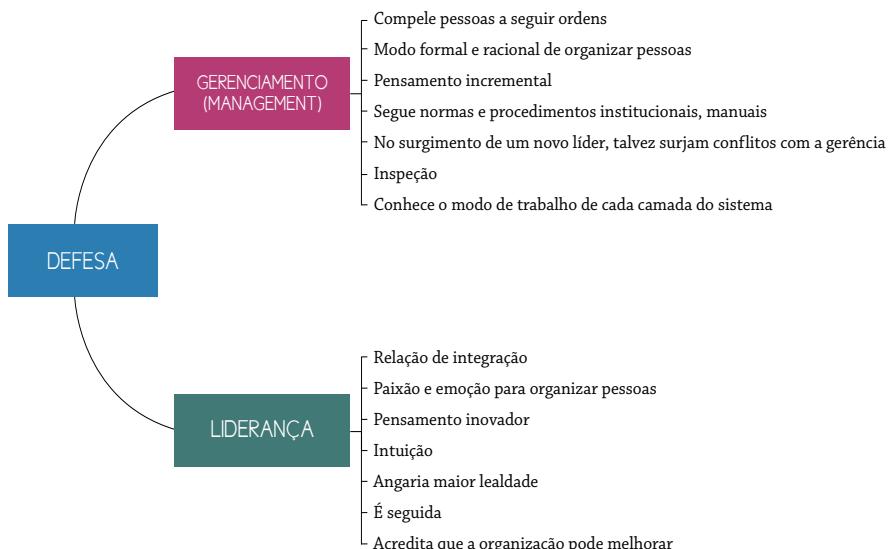
(7) “Defence establishment has to have clear enterprise architecture with well documented functional (operational) structure and culture of interaction with the society. Civil society needs clear architecture of organizations and rules itself in order to be effective in this interaction. And at the end two sides of this process need to know each other ‘enterprise architecture’ and to have culture for partnership. In certain sense effectiveness of interaction could lead to such level of partnership, when with having clear line of division between them the two entities are complimentary in achieving the common goal – security for the citizen, society and state/or alliance of states”.

Seguindo esse último argumento, existem basicamente dois problemas em relação às FA e à democracia: o caráter permanente dos militares, tornando-os acima da nacionalidade, e a prerrogativa da representatividade nacional, imbuindo às Forças Armadas de um caráter de entidade superior aos representantes da democracia (MATHIAS; GUZZI, 2010). Esses pontos aqui destacados consistem tanto em uma dificuldade para o estabelecimento de mudanças organizacionais visando à adequação das instituições de defesa, quanto para um relacionamento saudável entre civis e militares, configurando quase uma “queda de braço” pelo poder de influência ou manutenção de determinadas estruturas em detrimento de rearranjos. Nesse sentido, estabelecer o Ministério da Defesa como uma organização civil com a prerrogativa de coordenar questões concernentes à política e à defesa a partir do mando civil torna-se algo difícil no âmbito presente. Entretanto, a estrutura de conscrição em conjunto com as referidas condições pode indicar um desafio vindouro à sustentabilidade das FA no contexto que descrevemos, mesmo com a redução do número de soldados realizada pelas FA e com a crescente capacitação técnica a fim de se inserir de forma mais assertiva no contexto de emprego de força (MATHIAS, [2005]). Logo, recorrer ao emprego das FA com relativa frequência sob a prerrogativa de estas se encarregarem, em última instância, pela manutenção da ordem, revela duas implicações: a ausência de compreensão do diâmetro conceitual e prático nos quais as FA estão inseridas e a insustentabilidade do modelo atual. Ainda restam as seguintes perguntas: quão distintas seriam as FA em relação às demais instituições civis e o grau em que a atual estrutura afeta a democracia.

Segundo Ratchev (2009), a resposta à primeira questão varia de acordo com o grau de liberalismo ao qual a sociedade estiver sujeita, dentro das seguintes graduações: completamente diferente, demonstrando uma espécie de excepcionilismo da defesa em relação ao sistema como um todo; diferente em apenas alguns aspectos, em que a defesa se distingue apenas em casos particulares ou específicos; e completamente cívica, no qual o controle civil se encontra sobre todas as instituições, inclusive a relacionada à defesa e segurança, colocando-as em pé de igualdade. Ademais, é possível identificar esse processo de diferentes graus de institucionalidade com as questões de liderança, gerenciamento, comando e controle.

Instituições de defesa se deparam com a ocorrência, às vezes concorrencial, de liderança e gerenciamento, que são conceitos que não se confundem. Segundo Ratchev (2009), o papel desempenhado pela liderança em instituições de defesa, além de fundamental, pode contornar falhas de gerenciamento devido à presença de elementos humanos como carisma, motivação e construção de confiança. Dessa forma, a seguir demonstramos diferenças-chave entre liderança e gerenciamento.

LIDERANÇA vs. GERENCIAMENTO



Fonte: Adaptado de Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., **Defence Management: An Introduction** (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

124

Observando as diferentes características entre liderança e gerenciamento, pode-se compreender que são postos que possuem papéis fundamentais e complementares quando se trata de defesa. A estrutura hierarquizada das FA, que ao longo da história foram adquirindo feições de maior proximidade e identificação da figura do comandante como a de um líder – principalmente considerando-se a limitação numérica de batalhões a fim de reforçar tal identificação – é uma característica que se faz bastante evidente também dentro do Ministério da Defesa. Para bem ou mal, a figura do líder, ademais de ser mais próxima do elemento humano, requer um processo de conquista por parte de quem “está chegando”, caso contrário atritos serão iminentes e processos de mudança se tornarão mais difíctulosos. É praticamente uma questão ligada aos termos de evolução de espécie e reconhecimento de semelhantes como uma diretriz para as ações e o estímulo à lealdade⁸ (GAT, 2006). Esta é justamente uma das facetas enfrentadas pelo Ministério da

(8) O autor especifica historicamente como a guerra é uma condição inata ao ser humano e, dentro de parâmetros evolutivos, o reconhecimento do outro como semelhante por identificação constituiu em uma espécie de “freio” à agressão. No caso desse excerto, compararmos a questão da lealdade ao líder como uma condição inegável e disseminada na estrutura hierárquica das FA, constituindo tanto um aspecto positivo no âmbito de mobilização, quanto um aspecto negativo no âmbito de eventuais reformas.

Defesa: a tentativa de tornar os processos mais próximos da esfera política e do controle da sociedade civil em detrimento da estrutura hierárquica da esfera militar, já estabilizada pela figura de seus respectivos “líderes” e com engessamento sacramentado por sua estrutura vitalícia, conforme discutido anteriormente. E, nesse sentido, apesar dos avanços registrados nos documentos de defesa emitidos, a questão da operacionalidade dentro da instituição segue inerte, mantendo a crítica de Zaverucha (2005, p.13) válida:

[...] não é surpresa constatar-se que os comandantes-chefes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica mantêm o poder de fato e, em consequência, o Ministro da Defesa torna-se muito mais uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o Presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis.

Logo, a questão da liderança se apresenta como mais um ponto de inflexão na institucionalização da defesa, visto que a reinstituição de um Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (vide Anexo 1) não é o suficiente para garantir que as ações por parte dos subordinados superem o âmbito pessoal para o âmbito institucional gerencial. Trata-se de um processo humano mais complexo que teria de ser revisto desde as bases. Contudo, quaisquer reformas no interior das FA necessitam, ademais de todos aqueles elementos de condução de mudanças institucionais que listamos no princípio, boa comunicação com o setor externo e diminuição de resistências. E esses objetivos só podem ser alcançados com uma melhor compreensão do papel exercido pelo Comando e Controle (C_2) os quais, dentro do ambiente social representado pela defesa, constituem uma forma de gerenciamento (RATSCHEV, 2009).

COMPREENDENDO COMANDO E CONTROLE (C_2) COMO PARTE DA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS – APLICANDO *DEFENSE MANAGEMENT*

Para fins de conceituação, C_2 remete a um termo militar designado para gerenciamento de pessoal e recursos, anteriormente conhecido apenas como comando, conforme Alberts e Hayes (2003). Apesar de os autores utilizarem como estudo de caso os moldes da OTAN e do Departamento de Defesa dos EUA (*Department of Defense* – DoD), o conceito apresentado pode ser estendido a demais casos ou regiões a fim de nortear estudos e análises. Logo, com mais detalhes, C_2 seria:

Comando, conforme definido no JCS Pub. 1, inclui “responsabilidade para o uso efetivo de recursos disponíveis, planejando o emprego de organização, direcionamento, coordenação e controle de forças

militares para o cumprimento de missões designadas. Isso também inclui a responsabilidade por saúde, bem estar, estado de espírito e a disciplina do pessoal designado". Esta definição subordina controle como uma parte do comando. Muitos tentaram obter uma distinção entre comando e controle. Distinções que foram obtidas incluem uma entre arte (comando) e ciência (controle) e uma entre comandante (comando) e equipe (controle) (ALBERTS; HAYES, 2003, p. 14, tradução nossa)⁹.

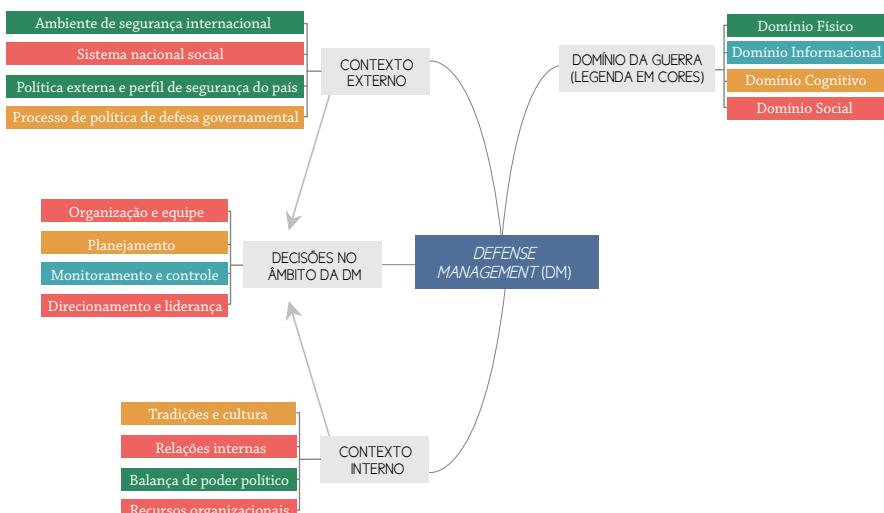
Podemos notar, portanto, que apesar de o C₂ englobar em si os aspectos físicos, cognitivos, sociais e informacionais da guerra, trata-se de uma categoria de administração e gerenciamento que pode direcionar ao que os autores denominam de *Power to the edge*, ou seja, um princípio organizador de empoderamento das extremidades do sistema da instituição de defesa, visando atingir uma capacidade de sincronia e maturidade coerentes com o século XXI, denominado pelos autores como uma passagem da Revolução Industrial para a Era da Informação (ALBERTS; HAYES, 2003). Logo, a utilização desse princípio, guardadas as devidas proporções – uma vez que os cenários de emprego da força e geopolítico dos EUA são completamente divergentes da nossa realidade – consiste em uma questão passível de trazer agilidade, benesses e orientações sobre como contornar diversos *gaps* existentes entre objetivos propostos, prática e ajustes para a realidade brasileira. Seria uma tentativa de ordenamento, sistematização das problemáticas a fim de encontrar quais as soluções necessárias para o progresso da defesa. Para fins de reflexão e análises posteriores nesse sentido, uma das várias questões que restam, visto que um dos principais pontos de inflexão dentro do Ministério da Defesa se remete à estrutura, seria até que ponto há disposição para tais transformações? Até que ponto existe flexibilidade para a adoção de uma estrutura em que a análise do gerenciamento estratégico, planejamento, foco, priorização e monitoramento, permitindo que os líderes compreendam as principais forças em atuação e suas consequências (AL-HOQAIL, 2013)?

Apesar de não existir uma fórmula pronta contendo respostas específicas ou mesmo universais para tais perguntas, conforme mencionamos anteriormente, a incorporação do DM como ferramenta de análise nos confere a prerrogativa de observarmos mais atentamente quais os obstáculos – ou óbices, conforme apresentado em Manual de Campanha do Exército (BRASIL, 2001) – se materializam no horizonte próximo ou em perspectiva. Talvez seja justamente este um dos prin-

(9) "Command, as defined in JCS Pub. 1, includes 'responsibility for effectively using available resources, planning the employment of, organizing, directing, coordinating, and controlling military forces for the accomplishment of assigned missions. It also includes the responsibility for health, welfare, morale, and discipline of assigned personnel.' This definition subsumes control as a part of command. Many have tried to draw a distinction between command and control. Distinctions that have been drawn include one between art (command) and science (control) and one between the commander (command) and staff (control)".

cipais e primeiros *gaps* que precisamos enfrentar antes de tecermos conjecturas acerca dos rumos institucionais e operacionais da defesa no Estado Brasileiro: o estabelecimento de um marco sistematizado de análise.

Em retomada a algumas considerações anteriores, o organograma abaixo tem o intuito de demonstrar, de forma ilustrativa e integrada, quais as preocupações do DM em contexto interno, externo e de que forma estas se encontram relacionadas aos quatro domínios da guerra destacados por Alberts e Hayes (2003), dentre os quais o domínio físico remete ao local em que se dão combate, proteção e manobras entre ambientes diferentes; o domínio informacional remete-se a onde a informação é criada, manipulada e compartilhada; domínio cognitivo remete-se a onde percepção, consciência, credos e valores residem e a onde, como resultado da criação de significado, as decisões são tomadas; e por fim, o domínio social remete-se a onde um conjunto de interações se dá entre e dentro das entidades de força.



Fonte: Adaptado de Alberts, David S.; Richard E Hayes. 2003. **Power to the Edge: Command, Control in the Information Age**. Washington, DC: CCRP Publication Series; e Hari Bucur-Marcu, Philipp Furi, Todor Tagarev, eds., **Defence Management: An Introduction** (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

Rememorando aspectos relativos às problemáticas institucionais ligadas à defesa do Estado Brasileiro, observando o organograma anterior, as considerações concernentes ao DM e aos domínios da guerra descritos, é possível enumerar algumas conclusões:

- O âmbito social está presente de forma bastante expressiva, talvez mais expressiva do que as ações e documentos elaborados com fins de defesa sejam capazes de expressar, demonstrando que o elemento humano é fundamental;
- Em virtude da expressão do elemento social de forma destacável, a questão da liderança e da sua natureza mais aproximada ao elemento humano pode explicar a feição inercial adquirida pelas mudanças dentro do Ministério da Defesa, haja vista a primazia que foi dada aos aspectos gerenciais desde 1996, subestimando talvez a força dos domínios cognitivo e social em questão;
- O domínio informacional é parte importante do processo de controle e monitoramento dos processos organizacionais internos e influí de forma sensível na tomada de decisões, que, por sua vez, consiste na confluência de todos os elementos internos e externos ao DM;
- Quanto ao domínio físico, localizamos não apenas o combate no sentido de enfrentamento armado, como também o enfrentamento de ideias, políticas, ideologias e estratégias, gerando o fenômeno de balanço de poder político tanto no contexto interno como no contexto externo. No contexto interno, mais atinente ao objeto de estudos aqui proposto, uma questão que podemos citar nesse sentido seria a disputa não declarada entre civis e militares no interior do Ministério da Defesa, fragilizando a instituição por um lado devido à tentativa de centralizar o controle e subordinar as FA ao comando civil e por outro, com as FA mantendo o *status quo* das estruturas hierárquicas peculiares à instituição e suas capacidades de pressão política, mesmo sem evidências de um desejo de assumir o controle do Estado brasileiro (MATHIAS [2005]);
- Dentro do domínio cognitivo especificamente, podemos considerar que as questões do planejamento, processo de política de defesa governamental, tradições e cultura encontram-se relacionados. Sob esse aspecto, podemos refletir a respeito da proposta do início desse capítulo na tentativa de satisfazer uma análise de processos e planejamento que ocorrem politicamente na ótica da defesa sob uma sistematização que respeite a tradição e cultura brasileira. Ou seja, a proposição de utilizarmos o DM como ferramenta de análise a fim de adaptarmos conhecimento externo agregado sem, no entanto, realizarmos um mitemismo sem critério.

À luz de todas essas questões, em conjunto com o que foi mencionado anteriormente, retomemos a questão da democracia. Observando as fragilidades institucionais que classificamos por “domínios”, principalmente na questão da disputa por controle, existem riscos para a democracia que precisam ser levados em

consideração. Como parte do núcleo coercitivo do Estado contemporâneo, as FA também consistem parte da burocracia responsável pela segurança (contra ameaças externas), logo constituem uma esfera de atuação subordinada ao controle público, apesar de este apresentar fragilidades nessa área (CEPIK, 2001). Pelo fato da dinâmica da atuação das FA se mostrar institucionalmente capaz de escapar do controle público – levando em consideração demonstrações apenas, visto que segundo Mathias [2005], as FA não almejam exercer o poder político diretamente e sequer detêm controle das demais instâncias burocráticas – a tendência a ler tais entrelínhas como ameaça à democracia emerge. E isso traz à baila desde recortes dos acontecimentos negativos provenientes da memória histórica da ditadura até outra importante questão levantada por Cepik (2001, p.295-296):

[...] conseguir compatibilizar a necessária autonomia que os governantes precisam ter para defender os interesses, o bem-estar e a segurança dos governados, mantendo o pleno funcionamento de mecanismos capazes de assegurar que as ações dos governantes serão conduzidas respeitando-se a vontade dos governados. Esse respeito refere-se tanto à vontade manifestada expressamente pelos governados (responsividade), quanto à avaliação posterior das ações dos governantes pelos governados (*accountability*).

Outra questão passível de ser levantada quanto à ameaça do exercício democrático, previamente mencionada, seria o encerramento das discussões ao círculo dos especialistas, tolhendo a sociedade de interagir acerca de algo que também lhe diz respeito, visto que defesa pode ser vista como bem público. Logo, a promoção de mais canais de interação se faz necessária, algo que tem tomado lugar progressivamente. Entretanto, para além dos desafios e obstáculos citados no âmbito da promoção da democracia, as análises e a compreensão da defesa como bem público necessitam de um *princípio ordenador* tal como Waltz (1979) conceituou. Qual o princípio ordenador do estabelecimento institucional da defesa no Estado brasileiro? Esta é uma entre as várias questões que se colocam como desafio a todo aquele que se propõe a compreender a dinâmica do Ministério da Defesa brasileiro sob o ponto de vista gerencial, da administração pública. Acreditamos que, nesse sentido, os estudos de DM têm bastante a dizer.

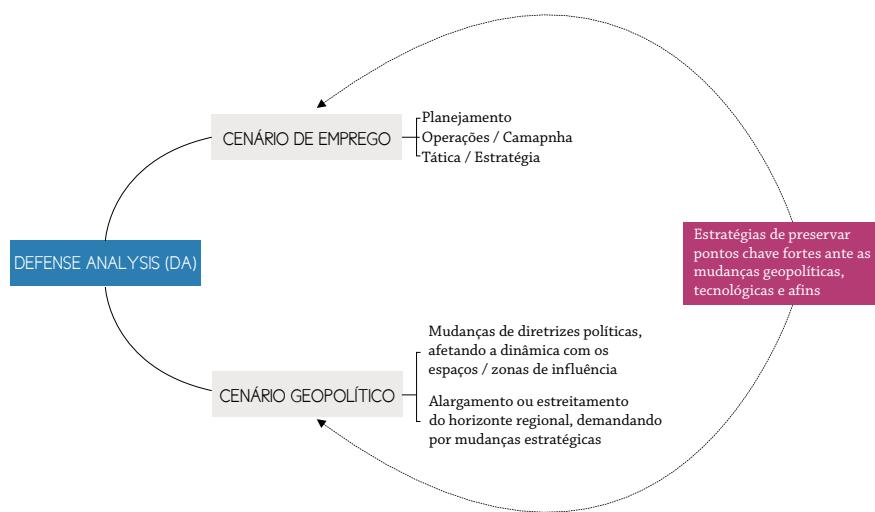
DEFENSE ANALYSIS: APRESENTAÇÃO, PROBLEMÁTICAS CONCEITUAIS E DESAFIOS OPERACIONAIS

Assim como o DM, que não possui um conceito encerrado em fronteiras claramente definidas, a *Defense Analysis* (DA) tampouco se encerra dentro de um eixo ou conceito únicos. Conforme apresentado anteriormente, DM remete ao âmbito

gerencial e administrativo, a fim de habilitar as esferas política e de planejamento militar a encontrarem soluções e desafios remanescentes de forma sistematizada. Qual seria, então, o lócus da DA?

Esse é um questionamento de solução inexata, não apenas por se correlacionar com áreas do saber ligadas ao elemento humano, mas pela ausência de um conceito mais unitário acerca dessa área dos estudos de defesa. Observando a gama de ramificações geradas pela condução de tais estudos e visando identificar uma determinada conjunção entre estas, identificamos que, enquanto DM lida com questões departamentais, ligadas basicamente a como resolver questões dos produtos advindos da política e do planejamento, DA lida justamente com aspectos técnicos base para a produção e direcionamento desses produtos. Ou seja, DA lida com aspectos de tática militar, estratégias específicas a serem implementadas pelo político ou pelo comando, as quais circunstanciam a tomada de decisões, entre outros. Seria a ponte entre as demandas técnicas específicas para a concretização da defesa do Estado e os sujeitos que a implementam; DM lida com o “como fazer”, enquanto DA lida com “o que fazer”.

130



Fonte: Adaptado de Carter, Ashton B, John P White, e Preventive Defense Project. 2000. **Keeping the Edge: Managing Defense for the Future.** Cambridge, Mass.; Stanford, Calif.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University; Stanford University e Costa, Wanderley M. 2012. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia. Revista USP - Dossiê Desafios do Pré-sal n. 95 (3): 9-22.

Dentro de um contexto em que, conforme O'Hanlon (2009), o entendimento da Ciência da Guerra se faz necessário para a obtenção da Paz, o entendimento das ferramentas disponíveis no âmbito da análise das implicações políticas da DA,

mesmo que permeado pela imprecisão, é um exercício necessário para o desenvolvimento de um debate consistente acerca da defesa. Ainda conforme o autor, DA não consiste em uma resposta pronta para os problemas relativos ao que fazer, visto que não se trata de uma ciência exata, mas sim busca auxiliar na orientação de definir um problema e começar a atacá-lo. Nesse sentido, preocupações com capacidade militar, tática, logística e orçamento são algumas das questões que compõem esse universo. Logo, existe uma confluência entre DA e DM apesar de existirem ao mesmo tempo, suas especificidades ao lidarem com a defesa.

Segundo Carter e White (2000), o qual em conjunto com outros analistas possui como objeto de estudos mais específico os EUA e o DoD (*Department of Defense*), a compreensão do papel dos EUA no mundo contemporaneamente é permeada pela falta de consenso, dificultando a imposição de diretrizes políticas e operacionais mesmo para um Estado com abundância de recursos econômicos, potencial, e um dos sistemas de defesa mais complexos do mundo no âmbito de agências. Nesse sentido, o que pode ser avaliado mediante a DA seriam estratégias de preservar pontos-chave fortes ante as mudanças geopolíticas, tecnológicas e afins. Logo, a importância da demarcação da análise dentro dos parâmetros de cenário geopolítico e cenário de emprego, respeitadas as realidades vivenciadas pelo Estado ao qual se refere. Observando o respeito às realidades do Estado e aos cenários em que estamos inseridos, questões como a existência de um acatamento da conjuntura e de um modelo estratégico brasileiro surgem. Entretanto, conclusões acerca destas não apontam para um parecer favorável. Segundo Proença Júnior (2004), temos como horizonte de desafios a serem enfrentados desde fragilidades institucionais até a questão da produção de reflexões mais assertivas acerca de defesa:

Só uma abordagem sistemática pode servir para identificar as alternativas de um projeto de força, que materializa a Política de Defesa como o resultado de escolhas politicamente determinadas, que priorizam determinadas capacidades à luz dos limites de um determinado orçamento. Esta perspectiva explica e justifica o uso do orçamento de defesa como um espaço de planejamento e gestão, considerando integralmente as alternativas de defesa (programas e capacidades) em função de metas e considerações políticas (pressupostos), com o suporte de critérios consistentes de medida de desempenho e custo, minimizando o erro e o risco (PROENÇA JR., 2004, p. 86).

Apesar de esta constituir mais uma justificativa para a relevância dos estudos de DM e DA, a existência dessa demanda para otimização de desempenho, custo e minimização de equívocos denuncia ou a completa ausência de uma estrutura que lide diretamente com tais questões, em prol de um desenvolvimento simétrico da defesa no Estado brasileiro, ou a incipiente de estruturas já existentes. Conforme previamente discutido, a questão de Comando e Controle (C_2) vs. Liderança são bastante aparentes na estrutura organizacional do Ministério da

Defesa. Ademais, a ausência de sinergia interagências – algo que tenta ser gestado no interior do DoD dos EUA considerando uma conjuntura fluida em que se demanda a divisão entre internacional e nacional, segurança e defesa mesmo sem se ter a clareza para tal distinção (DEUTCH et al., 2000) – apenas reforça todas as problemáticas de origem administrativa e gerencial no âmbito da defesa, ou seja, novamente questões com as quais o DM lida. Entretanto, quando se analisam as ferramentas disponíveis nos âmbitos estratégico-operacionais do próprio planejamento baseado nas capacidades militar e tática, o problemático quadro não difere.

Por anos, o entorno geopolítico brasileiro manteve-se encerrado dentro dos termos ditados pelos EUA, que mantiveram os demais Estados do continente americano sob sua égide a partir de programas como Ponto IV, TIAR e a OEA¹⁰, entre outros mecanismos que divergem da questão relativa à segurança e à defesa. Enclausurado nesses termos, o Estado brasileiro pouco avançou em termos de iniciativas próprias em respeito à sua própria conjuntura geopolítica e de cenário de emprego, os quais, convém incluir, divergem em escala considerável da realidade vivenciada pelos norte-americanos. Em nosso horizonte de emprego de força, não existe, por exemplo, a confluência entre segurança doméstica e questões de defesa, sejam estas de natureza dissuasória ou de emprego ostensivo da força contra agentes externos; enquanto nos EUA a chamada *Homeland Security* possui diversos elementos aplicados em questões que para nossa realidade seriam aplicadas como pertinentes ao âmbito da defesa, visto que o escopo de interesses e a enumeração de ameaças após o episódio de 11 de Setembro se refletiram em drásticas mudanças na política dos EUA, seja no âmbito do planejamento, seja no âmbito operacional e mesmo institucional. Consiste em uma estrutura na qual a distinção entre os referidos âmbitos torna-se mais difícil, em especial devido a problemas institucionais e de fluidez dinâmica para a divisão de tarefas entre departamentos específicos, revelando dificuldades institucionais também (DEUTCH et al., 2000). Portanto, à diferença do Estado brasileiro, a primazia pelo aumento de projeção de poder a fim de garantir interesses e manter posição no *status quo* internacional trata-se de ponto vital para os EUA.

Não se trata de uma minimização do papel de projeção de força a ser desempenhado pelo Estado brasileiro, principalmente se levada em consideração a

(10) Cada um com suas especificidades, tratam-se de programas de assistência recíproca oferecidos pelos EUA aos Estados da América Latina. No caso do Ponto IV, tratou-se de um programa de assistência com base em financiamento ao desenvolvimento – vide mais informações no sítio: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossiers/AEraVargas2/artigos/EleVoltoU/ComissaoMista>>. Quanto ao TIAR, Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, consistiu no primeiro documento dessa natureza após a instituição das Nações Unidas, ratificado em 1947 – vide mais informações no sítio: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/09/21/tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca>>. Por fim, a OEA, Organização dos Estados Americanos, trata-se de um foro de natureza política, social e jurídica com inspiração interamericana – vide mais informações no sítio: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acessos em 13 fev. 2014.

existência de bases estrangeiras circundando o território, ademais da necessidade de zelar pela proteção à soberania do Estado em face da possibilidade de aventuras inadvertidas. Conforme Flores (2004), hipóteses de enfrentamentos tradicionais, as quais demandariam uma estratégia de projeção direta de força, não estão dentro do nosso horizonte de expectativas, apesar da necessidade da prontidão estratégica, a qual pode habitar no âmbito dissuasório, a fim de conformar o cenário geopolítico no qual estamos inseridos.

Antes de explicitar o contexto geopolítico atual, alguns esclarecimentos iniciais são necessários a fim de demonstrarmos questões que fundamentam o distanciamento entre práxis e conjuntura, perspectivas de cenário de emprego e a real demanda pelo emprego justificada em nosso horizonte próximo. É possível que tais dicotomias tenham surgido devido à própria noção de que o mar é uma “área fictícia” visto que, segundo Backheuser (1933), não consiste em um território passível de configurar um Estado. Essa foi a noção sob a qual se construiu grande parte da estratégia de defesa do Estado brasileiro e mesmo a diplomacia, desde o Barão do Rio Branco, apresentou considerável preocupação com as fronteiras terrestres brasileiras. Apesar de Rio Branco constituir-se no representante da diplomacia e de certo ideário positivista-pacifista nas relações internacionais peculiar ao período, possuía denotado pensamento estratégico militar, apregoando que “a manutenção da paz, como desejada pelo Brasil, portanto preservando os interesses nacionais, dependia de Forças Armadas permanentemente preparadas para a guerra” (BITTENCOURT, 2012, p. 63). Nesse sentido, as estratégias operacionais terrestres ganharam primazia e lugar nos diversos Manuais de Campanha do Exército Brasileiro e suas respectivas atualizações, não considerando uma nova análise de conjuntura geopolítica e revisão de cenários de emprego.

Existem vários fatores aliados à primazia terrestre que conferem a tessitura dos obstáculos (ou óbices tal como apresentam os manuais de campanha do exército) que se colocam na questão da defesa. Destacamos os seguintes: I) a questão tratada anteriormente quanto à relação entre civis e militares, particularmente dentro de um contexto em que as máculas da ditadura seguem como parte de uma memória recente e viva; II) a recente conscientização a respeito da importância estratégica do mar mediante um olhar mais aproximado para a promissora região do Atlântico Sul através das descobertas de jazidas de petróleo do Pré-sal; III) as dificuldades de se estabelecer uma estratégia conjunta das Forças Armadas respeitando nosso cenário de emprego, bem como a de sistematizar uma análise pautada neste, seja por falta de uma diretriz analítica que permita enxergar com clareza quais os pontos a serem melhorados, seja porque ainda nos encontramos em um estágio de institucionalização embrionário, conforme já mencionado.

Tendo por análise a Constituição de 1988, Mathias e Guzzi (2010) argumentam que a redação quanto à atribuição das FA seguiu bastante similar, e mesmo com uma complementação que se deu no ano de 1991, os autores explicitam

que enquanto as FA seguem como porta vozes dos valores nacionais, os civis continuariam com a missão de desenvolver o projeto da democracia. No entanto, a implicação dessa separação entre as instâncias militar e civil reflete questões consideráveis: a manutenção do caráter permanente dos militares (característica que nenhuma outra instituição possui dada a transitoriedade de governos) e a prerrogativa das FA de reivindicarem para si a representação de toda a Nação – “[a]o definir-las como ‘nacionais e permanentes’, transformaram-nas legalmente em uma entidade superior aos legítimos representantes do povo na democracia e, quiçá, em algo superior ao próprio povo” (MATHIAS; GUZZI, 2010, p. 50). Nesse sentido, a falta de uma integração entre a instância civil, encarregada de aprimorar e implantar o laboratório de experiências que tem sido a democracia, e as FA constitui uma manutenção de divisão de instâncias pouco funcional se considerarmos o âmbito do Ministério da Defesa como exemplo. Em meio à prerrogativa das FA de serem porta-voz máxima da nacionalidade, as poucas transições no âmbito das FA segundo a Constituição de 1988, salvo mudanças de terminologias derivadas do regime militar, sinalizam para as inflexões institucionais contemporâneas que se desdobram no Ministério da Defesa, as quais comentamos anteriormente.

Quanto à recente conscientização acerca da importância estratégica da região do Atlântico Sul, é possível que se trate de uma reorientação de perspectivas, redesenhanhando expectativas e o foco em termos de estratégia e cenário de emprego. Isto é, pelo fato de o Brasil ser um país de proporções continentais, o foco das preocupações e percepções de ameaças era tradicionalmente terrestre. A quantidade expressiva de manuais de campanha terrestres em relação aos manuais disponíveis para campanha marítima seria um dos exemplos ilustrativos disso. No entanto, a importância marítima para o Brasil já se fazia identificada segundo Geoffrey Till (2006), dada a possibilidade de transporte, circulação de comércio e bens naturais e minerais. Outra concepção nesse sentido é a de Costa (2012, p. 11), explicitando essa gradativa transição da terra para o mar, alargando o entorno estratégico brasileiro:

Ainda que traços importantes da identidade nacional do país sejam marcados pela longa história da interação com o Atlântico, foi a partir dos anos 70 que se iniciou de fato a mudança de rumo, e parte importante do seu desenvolvimento apontou a direção do mar. Transição difícil, mas relevante, sobretudo por se tratar de país imenso, essencialmente continental e com estrutura produtiva em grande medida interiorizada, no qual os desafios de ocupação, domínio, uso e ordenamento do território consomem parte considerável da energia despendida.

Nesse sentido, essa mudança de cenário, alargando os entornos geopolíticos brasileiros teria de vir acompanhada de uma renovação da estratégia aplicada ao cenário de emprego tal qual este se apresenta. Entretanto, há muito que se readaptar no âmbito tático, estratégico e mesmo nas reflexões. Flores (2004) aponta que apesar da *ordem kantiana regional* instaurada, conferindo simultaneamente

um duradouro período de paz e uma sensível redução do horizonte para o cenário de emprego da força no sentido clássico – ou seja, empreendendo um conflito direto – a manutenção da capacidade dissuasória consiste em um item inegociável. E, para tanto, o desenvolvimento de estratégias que contemplem tanto esse horizonte meridional permeado de oportunidades políticas e econômicas, o Atlântico Sul, como as demandas da dissuasão dentro de um período em que as justificativas para o emprego da força de forma ofensiva se tornam minimizadas, favorecendo o pensamento de que as funções das FA tenham se tornado vazias. E isso nos leva a uma vereda complicada: a do destacamento de militares para a realização de funções subsidiárias com uma notável frequência, no âmbito prático, e a da confluência entre os conceitos de segurança e defesa, no âmbito epistemológico.

Mathias e Guzzi (2010) argumentam que, no âmbito legal, o emprego das FA pode ser dado em última instância para fins de manutenção da lei e da ordem. Entretanto, a partir da ECO-92, reunião mundial cujo esquema de segurança foi empreendido pelas FA, o que era compreensível ao passo de se constituir uma situação excepcional tornou-se recorrente: o emprego da força militar como apoio na segurança pública, seja em casos endêmicos como o do tráfico de drogas, contenção de greves, segurança particular¹¹, apoio ao sediamento de eventos de porte internacional como os Jogos Panamericanos (Pan 2007, realizados no Rio de Janeiro), a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. A resistência dos setores militares a realizarem tarefas originalmente incumbidas à polícia também é destacada pelos autores, gerando como resultado o emprego indevido das FA:

[...] O resultado de todos esses exemplos foi a banalização do uso das forças de defesa do país, apontando a falta de conhecimento do governo para compreender a desproporção das forças empregadas, com resultados pífios ou momentâneos para a segurança pública, quando não claramente ilegais (MATHIAS; GUZZI, 2010, p.53).

Explicitada a questão do emprego das FA em atividades fora de seu escopo original, tornando a exceção em situação comum, a referida aplicação ilustra o que Saint-Pierre (2011) denomina como diferenças no emprego da força em âmbito interno e externo, com o intuito de proteção e ordem no primeiro caso e com intuito de defesa e certo grau de letalidade no segundo caso. Enquanto o âmbito interno abrange a questão de salvaguarda de perturbações concernentes à cidadania, o âmbito externo abrange a salvaguarda contra ameaças que possam conturbar o desenvolver da política internacional, bem como a própria existência do Estado enquanto unidade política¹². O autor considera a confluência conceitual e prática

(11) Como o caso citado pelos autores da ameaça de invasão das fazendas dos filhos do presidente Fernando Henrique Cardoso pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra em 2001. Vide Mathias e Guzzi (2010, p.53).

(12) Conceito apresentado por Aron (2002) a fim de designar Estados como atores do sistema, bem como suas inter-relações.

do emprego da força nos âmbitos citados uma questão alarmante, dado que são requeridas burocracias e cenários de aplicação distintos:

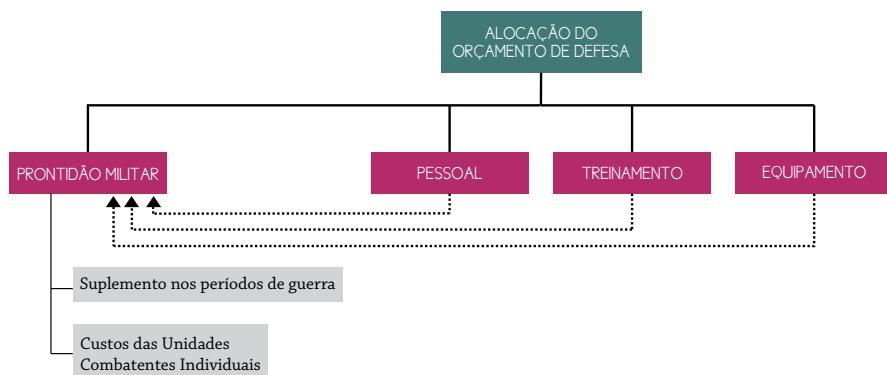
O governo, a cargo da administração da unidade política, tem entre as suas obrigações diretas o provimento dos meios adequados necessários para o correto funcionamento operacional de ambas as instituições armadas. Em caso de inadequação ou insuficiência de uma delas, o governo deve assegurar sua recuperação. Substituir uma delas pela outra (tendência cada vez mais frequente) pode resultar em inadequação instrumental, ineficácia de resultados e perda da função específica (pelo desvio de função), escamoteando e perpetuando as deficiências do aparato de Estado que está sendo substituído (SAINT-PIERRE, 2011, p.426).

Logo, pode-se depreender que existe uma visão anuviada em relação ao emprego da força e aos próprios conceitos que o permeiam, evidenciando um *gap* que dará origem a problemas de ordem operacional e institucional nas FA, o qual seria a ausência de estratégias de emprego conjuntas com um cenário de emprego ajustado à realidade que vivenciamos. Segundo Oliveira (2009), a END não apresenta uma diretriz única nesse sentido, mas sim hipóteses teóricas de aplicação a serem mais detalhadas. Talvez essa seja uma ausência com maiores efeitos em termos de ajuste do papel das FA do que outra ausência que o autor sinaliza, como a atenção do documento à segurança do cidadão em termos de segurança pública. Pelo que se discutiu até este ponto, mesmo não estando presente de forma mais declarada na END, a prática se conduz com um viés maior no sentido de segurança pública, fundamentando a crítica que Saint-Pierre (2011) nos trouxe.

Levando a discussão adiante, a importância de ajuste ao cenário geopolítico está ligada à formulação estratégica e à salvaguarda de bens para o Estado brasileiro, sejam estes materiais, como os recursos naturais, a exemplo do já citado “Pré-sal”, sejam estes não materiais, como *status* político, oportunidade política, econômica, social. A capacidade tática orientada à dissuasão compreende os objetivos de salvaguarda nesse sentido, bem como ilustra um dimensionamento com maior acuidade considerando os termos de Biddle (2006). Isso significa que a aplicação da dissuasão dentro de um cenário de emprego adequado não só está ligada à prática de defesa dos interesses, mas foge ao que o autor denomina de argumentos fracos sustentados para justificar a adesão às premissas da supremacia dos elementos tecnológicos incorporados à guerra e do excedente numérico como determinantes da vitória. A crítica do autor se centra nessa marginalização do emprego da força em relação a outras variáveis.

Biddle (2006) tem como argumento central que o emprego da força é uma poderosa determinante da capacidade militar, e que, em conjunto com elementos materiais e não materiais, este produz a possibilidade de vitória em um conflito armado direto. As questões que ficam em aberto para análise nesse sentido seriam

por quais processos o emprego da força interage com as premissas da preponderância numérica e a tecnologia na produção de resultados militares. São basicamente esses os pontos de reflexão que são pedra de toque para uma revisão do emprego, das capacidades militares e táticas das FA e que, em conjunto com os cenários que discutimos previamente, constituem o que Biddle (2006) intitulou de Sistema Moderno¹³ – um conjunto de arranjos táticos de batalha específicos, com o intuito de aperfeiçoar o emprego da força, obedecendo a variáveis materiais e não materiais. Para o exercício de reflexões e revisões nesse sentido que se justificam os estudos da DA, na tentativa de melhor avaliar e direcionar as capacidades disponíveis em um determinado espaço (neste caso, o Estado brasileiro) e sob uma conjuntura específica – cenário de emprego e cenário geopolítico contemporâneo.



Fonte: Adaptado de O'Hanlon, Michael E. 2009. **The Science of War: Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Tratadas as questões relativas aos principais óbices que identificamos nos âmbitos mais ligados à prática da defesa, podemos resumir os problemas basicamente em uma falta de horizonte de emprego das FA de maneira delineada tanto pelo princípio do cumprimento de atividades subsidiárias em tempos de paz, quanto pela falta de um delinear mais preciso da tática dissuasória, requerendo a prontidão das FA em seu conjunto a partir da aplicação dessa estratégia. Isso nos levou a duas questões: a confusão conceitual entre defesa e segurança pública; e

(13) Especificando com maiores detalhes, o *Sistema Moderno* seria um arranjo baseado na organização tática em batalha, contendo elementos para táticas ofensivas e defensivas; os elementos principais das táticas ofensivas seriam estes: abrigo, encobrimento, dispersão, manobras independentes de unidades pequenas, supressão, integração de forças combinadas e limitação de alvos, a fim de destruir posições defensivas inimigas mesmo ante o fogo pesado; os elementos nas táticas defensivas seriam estes: profundidade, reservas e contra-ataque. Portanto, a efetividade do sistema habita muito na habilidade das tropas em aplicar tais táticas, questão discutida pelo autor ao ponderar que fatores de origem política, cultural e organizacional tiram os Estados da rota de adoção de doutrinas militares baseadas no Sisttema Moderno, sendo que o peso destes fatores varia de Estado para Estado (BIDDLE, 2006).

determinados afastamentos de um padrão de emprego de força intitulado Sistema Moderno. Entretanto, tais problemáticas ainda possuem mais reflexos. A falta de registros nos Manuais de Campanha do Exército, alinhados com as questões que expusemos, e a própria questão orçamentária – cuja revisão é pleiteada pelas Forças, cada qual segundo seu próprio projeto e concepção de defesa – nos expõem novamente as fragilidades que a ausência de uma linha de pensamento ou metodologia coesa no âmbito da defesa pode ocasionar.

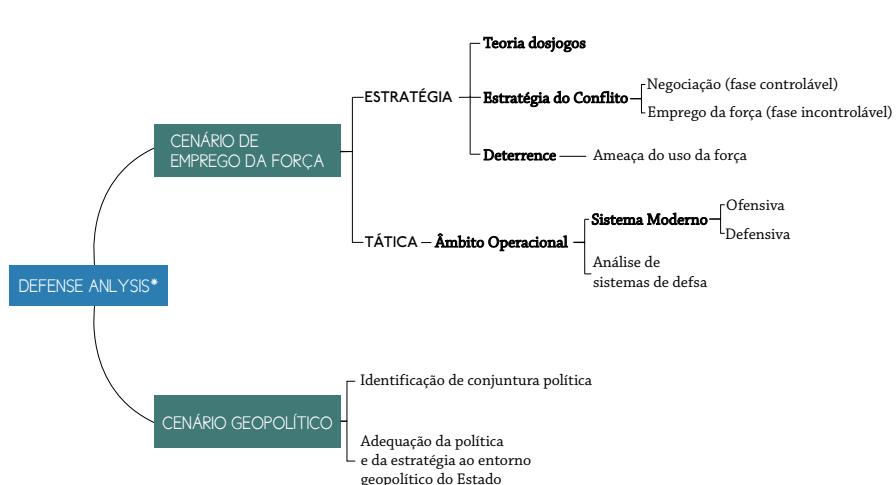
Mencionamos previamente as debilidades apresentadas nos Manuais de Campanha, comprometendo a operacionalidade em seu âmbito prático. Quanto à questão orçamentária dirigida à defesa, trata-se de algo complexo. Em primeiro lugar, pelos desdobramentos que esse orçamento origina, se destinando a vários setores da defesa, tais como a prontidão militar e seus requisitos, pessoal, equipamento, treinamento, etc. Manter uma estrutura militar à altura da preservação dos interesses brasileiros, mesmo em uma conjuntura afastada da projeção de poder mediante táticas ofensivas, gera custos de difícil classificação. Tal dificuldade habita em torno do seguinte questionamento: quanto de orçamento destinado para o emprego efetivo das FA seria o suficiente para garantir os interesses do Estado brasileiro?

Trata-se de um difícil questionamento, visto que nem sequer em meio a estruturas mais complexas este constitui um caso solucionado. Há várias divergências quanto ao emprego devido ou indevido das FA. Na ausência de um consenso ou de diretrizes orçamentárias mais específicas, contando com um órgão que regulamente a questão de forma mais aproximada, podemos inferir que a baixa coordenação, aliada com a conjuntura pacífica parecem esvaziar ao menos o investimento na obtenção de armamentos. Como veremos, este é apenas um dos setores afetados. Existem outros para os quais os estudos de DA despontam e merecem atenção, visto que esses demais setores ficam anuviados perante as maravilhas tecnológicas no setor de armamentos e a premissa da preponderância numérica, como a questão da estratégia.

A questão da preponderância numérica e da tecnologia como fatores determinantes englobam a ideia da possibilidade não haver o *trade off* entre qualidade e quantidade; enquanto a preponderância numérica tem como pano de fundo o pré-requisito de uma economia robusta para o poderio militar, a teoria do sistema tecnológico apregoa que a mudança na tecnologia transforma a facilidade com que todos os Estados do SI podem perfazer ataque e defesa (*offense defense theory*) ou mesmo que a proeminência tecnológica predetermina tanto poder de ataque quanto poder de defesa de um ente, favorecendo um Estado individual em relação aos outros (BIDDLE, 2006). Entretanto, Biddle (2006) argumenta basicamente dois pontos: nenhuma das formulações passou por testes empíricos – as simulações no âmbito do *Department of Defense* possuem tantas variáveis independentes que se torna difícil sistematizar empiricamente; e a desconsideração de variáveis não materiais constitui uma análise incompleta em relação aos fatores que levam à vitória ou à derrota, se afastando do fundamental: a questão de como o emprego da força é conduzido.

Caso consideradas tais variáveis – preponderância numérica e a tecnologia – como determinantes únicas, variáveis dependentes do capital humano, como estratégia e planejamento no âmbito tático, são excluídas. Segundo Schelling (1980), mais do que emprego ou aplicação da força *per se*, a estratégia lida com a exploração do poder potencial, englobando elementos concernentes desde a parte da negociação – também designada como fase controlável de um conflito (BRASIL, 2001). Assim sendo, a aplicação da estratégia como maneira de superar obstáculos para atingir objetivos depende de capital humano, ou seja, de uma variável não material.

A própria aplicação da estratégia adquiriu diferentes tópicas teóricas, se desdobrando em estratégia do conflito (englobando tanto a parte de negociação quanto a parte de emprego da força), teoria dos jogos e *deterrence*¹⁴, fazendo-nos retornar à importância de tecermos estratégia e tática em conformidade com nosso cenário de emprego e cenário geopolítico a fim de conter possíveis aventuras inadvertidas através da manutenção de capacidade dissuasória (FLORES, 2004). Convém agregar ainda que a END se trata de um ponto de partida para a execução de ações concernentes à parte de planejamento, tática, organizacional, todas as questões que partem do Ministério da Defesa e seus departamentos (STOLBERG et al., 2012). Portanto, remover a estratégia ou subestimá-la em relação a componentes que a sucedem não se trata apenas de um equívoco de análise, mas de um equívoco de ordem prática. No organograma a seguir, tentamos resumir as questões discutidas até o momento.



Fonte: Adaptado de literatura referenciada nesta seção.

(14) O termo correspondente traduzido seria detenção. No entanto, o termo contenção seria mais próximo da maneira conceituada por Schelling (1980), a qual explicita que esta se tratou de uma estratégia norte-americana empregada por meio de ameaças de emprego da força críveis, reduzindo a possibilidade de ofensivas inimigas. Por essa razão, mantivemos o termo original.

Conforme tentamos ressaltar aqui, o “elogio à tecnologia”, e mesmo à questão numérica, consiste tanto em um paradoxo – se pensarmos na importância da aplicação da estratégia e do planejamento tático – quanto em uma diretriz orientada à implementação de gastos orçamentários por vezes elevados, e que nem sempre são sinônimo de efetividade. A ausência de uma comissão responsável especificamente pelas questões orçamentárias da defesa¹⁵ em conjunto com a manutenção de uma linha de ações que ora repousa na questão tecnológica, ora alude à importância da componente estratégica, são reflexos tanto de uma falta de diretriz de análise, planejamento e operação, quanto da produção de uma mentalidade estratégica que não se encerre a círculos especializados, conforme discutimos anteriormente. Nesse sentido, cabem duas considerações: a continuidade de um processo de acertos e erros enquanto produção de reflexões sobre estratégia e defesa, e a ampliação do escopo das discussões e elaborações de aprimoramentos à defesa do Estado brasileiro, contando também com a participação civil em geral.

No aspecto tecnológico ao menos, O’Hanlon (2009) indica que, munido de ciência básica, um generalista pode adquirir ferramentas para compreender os debates-chave ligados à política ou à tecnologia; não se trata de sofismo ou de um debate desonesto intelectualmente, mas sim de um ponto de partida para despertar a curiosidade e, consequentemente o aprofundamento de conhecimentos em um processo de tentativa e erro com base na humildade. Parece ser um bom ponto de partida para a ampliação do escopo dos estudos de defesa para uma natureza mais participativa, fora do âmbito da inflamação de egos ou, segundo O’Hanlon (2009), excesso de confiança. Apesar de não constituir um ramo de estudos de natureza exata, conforme conclui o autor, a DA consiste em uma parte muito grande das ciências militares para ser ignorada, e considerando-se o acumulado de produção científica na área, é possível que um generalista tome parte ativa do processo. Finigir que os aspectos científicos das questões ligadas à política de defesa se separam de outros aspectos decisórios e especialistas terceirizados irão solucionar tais demandas não se trata de uma alternativa realista segundo o autor e, conforme o que apresentamos até o momento, seria um movimento na contramão de tornar tanto os processos quanto os conhecimentos relativos à defesa em uma atividade de participação dentro do marco democrático. Nesse sentido, pela construção de conhecimentos e superação das fragilidades que apontamos até esse ponto, uma agregação de mais estudos de DA e DM e, consequentemente, mais indivíduos envolvidos com essas questões em suas mais variadas escalas seria algo bem vindo.

(15) Conforme o Decreto 7974/2013, relativo à disposição dos departamentos e secretarias do Ministério da Defesa, há o Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças, jurisdicionado à Secretaria de Organização Institucional (BRASIL, 2013b). Ou seja, não se trata de um Departamento central e focado na questão orçamentária da Defesa, conforme levantamos acima.

A CONTRIBUIÇÃO DE *DEFENSE MANAGEMENT* E *DEFENSE ANALYSIS* E A PARTICIPAÇÃO EXTRA-ACADÊMICA

Neste capítulo, nosso principal objetivo foi demonstrar como, através de algumas breves considerações baseadas nos estudos de *Defense Management* (DM) e de *Defense Analysis* (DA), é possível verificar o quanto a defesa brasileira necessita progredir em termos institucionais e operacionais, passando principalmente por dois processos:

- Uma diretriz institucional com um princípio ordenador consolidado – no âmbito da administração da defesa como um bem público;
- A adoção de princípios que primem pela aplicação de uma estratégia, a qual refletia perspectivas de emprego de força e nosso cenário geopolítico.

Basicamente, estruturamos as principais fragilidades e o potencial ilustrativo encontrado nos referidos conjuntos de estudos derivados dos estudos de Guerra e de demais áreas (O'HANLON, 2009; ALBERTS; HAYES, 2003; BUCUR-MARCU; FLURI; TAGAREV, 2009), caracterizando interdisciplinaridade e, apesar de não constituir uma ciência exata, sua capacidade de ilustração objetiva não pode ser subestimada. Pudemos depreender que não apenas os referidos estudos, mas também o próprio Ministério da Defesa demanda maiores estudos e maior participação ativa na elaboração de melhorias de gestão e aplicação. Nas palavras de Saint-Pierre (2009, p.12)

141

Apesar da imagem do Brasil ter melhorado no cenário internacional, talvez o Ministério da Defesa ainda não seja uma instituição moderna nem modernizante. Com poucos anos de existência, continua sendo um órgão em formação que apenas consegue realizar satisfatoriamente sua função essencial e cuja orientação estratégica e política ainda é contestada duramente pelos militares¹⁶.

A mudança desse quadro depende, sobretudo, de capital humano mais do que qualificado, interessado, convocado a participar em questões que também lhe são concernentes.

Segundo Schelling (1980) uma distinção que deve ser feita é a de emprego da força e a de ameaça de emprego da força. Enquanto os militares possuem capacidade de aplicação da força, um complemento a fim de promover demais facetas da estratégia, são necessárias outras habilidades intelectuais para o não emprego da força. Dito isso, em conjunto com a acepção do autor de que o conhecimento

(16) “A pesar de que la imagen de Brasil mejoró en la escena internacional, tal vez el Ministerio de Defensa aún no sea una institución moderna ni modernizante. Con pocos años de existencia, continúa siendo un órgano en formación que apenas consigue realizar satisfactoriamente su función esencial y cuya orientación estratégica y política todavía se contesta duramente por los militares”.

teórico não se restringe ao círculo acadêmico, só reforça uma convocatória à participação na produção e aplicação do conhecimento. Outra conclusão nesse sentido também partiu de Proença Júnior e Duarte (2007), demonstrando que não haveria quaisquer impedimentos para a participação ativa de civis nas discussões de defesa, tomando os assuntos militares também para si, zelando pelo princípio democrático no avanço dos estudos estratégicos.

Outros efeitos na esfera militar que são reflexos da ditadura e encontram-se demarcados na atual Constituição incluem a artificialidade da separação entre civis e militares, contribuindo para a permanência da máxima “isso é coisa de militar” quando se trata da defesa. Esse ponto, ademais dos outros que contemplamos ao longo das análises contribuem para uma letargia na produção de reflexões estratégicas integradas advindas de diferentes círculos, ou seja, círculo social, político militar e acadêmico, desperdiçando tanto a chance de trazer para o horizonte próximo o ingresso da defesa brasileira em termos mais claros e participativos, quanto o aproveitamento de uma das mais importantes variáveis na promoção das mudanças demandadas: o capital humano.

Portanto, a proposta de incorporar os estudos de DA e DM no processo de compreensão e, quiçá, reformulação das diretrizes contemporâneas do Ministério da Defesa traz consigo a intenção de agregar esferas que se distinguem em sua especificidade, mas emergem da mesma *brasilidade*, e por fim, o desafio de fornecer bases para um princípio ordenador na estratégia brasileira de defesa, visto que esses esforços convergem na ampliação da capacidade estatal e da margem de objetivos nacionais atingidos.

REFERÊNCIAS

- AL-HOQAIL, Rola. Total Quality Management in Defense. **Journal of Defense Management**. Disponível em: <<http://omicsgroup.org/journals/total-quality-management-in-defense-2167-0374.S3-e001.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2014.
- ALBERTS, David S; HAYES, Richard E. **Power to the Edge**: Command, Control in the Information Age. Washington, DC: CCRP Publication Series, 2003.
- BACKENHEUSER, Everardo. **Problemas do Brasil**: Estrutura Geopolítica. “O Espaço”. Rio de Janeiro: Grupo Editor Omnia, 1933.
- BIDDLE, Stephen D. **Military Power**: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press, 2006.
- BITTENCOURT, Armando de Senna. O emprego do poder militar como estratégia de

Rio Branco. In: PEREIRA, Manuel Gomes (Org). **Barão do Rio Branco:** 100 anos de Memória. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**, 1996. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

_____. Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército. **Manual de Campanha** – Estratégia, 3^a ed. Brasília, DF, 2001.

_____. Decreto nº 5.384, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jul. 2005, seção 1, p. 5.

_____. Ministério da Defesa. **Decreto nº 6.730**, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Ministério da Defesa. Estrutura organizacional. **Organograma**. Formato PDF. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. Decreto nº 7.974, de 01 de abril de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 abr. 2013b, seção 1, p. 2.

BUCUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TAGAREV, Todor (Eds.). 2009. **Defence Management:** An Introduction. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009.

CARTER, Ashton B; WHITE, John P. (Eds.) **Keeping the Edge:** Managing Defense for the Future. Cambridge, Mass.; Stanford, Calif.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University ; Stanford University, 2000. Disponível em: <http://belfer-center.hks.harvard.edu/files/kte_pref.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2014.

CEPIK, Marco A. C. Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos Mecanismos Institucionais Existentes. **Revista Contexto Internacional** 23 (2): 295-359, 2001. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=133&sid=30>> Acesso em 31 jul. 2014.

COHEN, Steven; EIMICKE, William. "Understanding and Applying Innovation Strategies in the Public Sector." Trabalho apresentado no **57th Annual National Conference of the American Society for Public Administration**, Atlanta, Georgia, de 29 de Junho a 03 de Julho de 1996. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/~sc32/>

documents/aspa96fnl.pdf> Acesso em 20 jul. 2014.

COSTA, Wanderley M. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia. **Revista USP** – Dossiê Desafios do Pré-sal, São Paulo, n. 95, v. 3, p. 9-22, 2012.

DEUTCH, John; KANTER, Arnold; SCOWCROFT, Brent; HORN BARGER, Christopher. Strengthening the National Security Interagency Process. Em: CARTER, Ashton B.; WHITE, John P.; Preventive Defense Project. **Keeping the Edge**: Managing Defense for the Future. Cambridge, Mass.; Stanford, Calif.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University ; Stanford University, 2000.

DUARTE, Érico Esteves. Análise Logística (Clausewitziana) da Base Logística de Defesa. Trabalho apresentado no **V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Defesa**, Fortaleza, de 8 a 10 de agosto de 2011.

FLORES, Mário César. Uma Estratégia para o Brasil. In: PINTO, José Roberto de Almeida, ROCHA, A. J. Ramalho da, SILVA, R. Doring Pinho da. **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

_____. Estratégia Nacional de Defesa – uma breve análise. **Liberdade e Cidadania**, n. 12: 1-10, 2011. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_view84af.html?i-d=%7BE4A78181-DDA8-4D9A-84EE-4C15AE1B9288%7D>. Acesso em: 31 jul. 2014.

GAT, Azar. **War in Human Civilization**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2006.

KOTTER, John P. **Leading Change**. Boston: Harvard Business School Press, 1996

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia Na Lei: As Forças Armadas nas Constituições Nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 25, v. 73, p. 41-57, 2010.

_____. Forças Armadas e Governabilidade do Governo Lula. **Red de Seguridad y Defensa de América Latina** (RESDAL) [2005]. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

O'HANLON, Michael E. **The Science of War**: Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, 2009. Disponível em: <http://internet-ant.esg.br/enee/leitura_complementar.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os Estudos Estratégicos Como Base Reflexiva Da Defesa Nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 50, v. 1, p. 29–46, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292007000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 jul. 2014.

RATCHEV, Valeri. Governance, Management, Command, Leadership: Setting the Context for Studies of Defence Management. Em: BUCUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TAGAREV, Todor (Eds.). 2009. **Defence Management:** An Introduction. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009.

SAINT-PIÉRRE, Héctor Luis. A Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: O Destino das Paralelas. 2006. Trabalho apresentado no **Latin American Studies Association Meeting**, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de Março de 2006.

_____. 2009. **La Defensa en la Política Exterior del Brasil:** el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Madrid, Espanha: Real Instituto Elcano. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b12ab804f-da364bb164ff8bf7fc5c91/DT50-2009_Saint-Pierre_Defensa_Politica_exterior_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91>. Acesso em: 31 jul. 2014.

_____. “Defesa” Ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional** vol. 33, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292011000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 jul. 2014.

SCHELLING, Thomas. **The Strategy of Conflict**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHALAMANOV, Velizar. Defence Management and Civil Society Interaction and Co-Operation. Em: EEKELEN, Willem van; FLURI, Phillip. **Defence Institution Building:** A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan (PAP-DIB), DCAF/Austrian Study Group Information, Geneva & Vienna, p.435–66, 2006.

STOLBERG, Alan G. **How Nation-States Craft National Security Strategy Documents**. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2012. Disponível em: <[http://permanent.access.gpo.gov/gpo32503/pub1128\[1\].pdf](http://permanent.access.gpo.gov/gpo32503/pub1128[1].pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2014.

TILL, Geoffrey. Poder Marítimo: Questões Relevantes e Desafios. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n.7, p. 8-31, 2006. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/junho2006/04-poderMaritimo.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Relations**. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade Do Ministério Da Defesa Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 107–21, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200009&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 jul. 2014.

O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: PROJEÇÃO DE PODER PELA VIA MULTILATERAL

LUCIANO COLARES

Tenente-Coronel do Exército, Mestre em Relações Internacionais e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Professor de Relações Internacionais da Universidade La Salle. Foi Comandante do contingente militar brasileiro na Missão de Paz da ONU para o Timor Leste.

INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, o Brasil parece ter “descoberto” a temática das Operações de Paz (OPs) da Organização das Nações Unidas (ONU). De 2004 para cá, a participação do país na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), caracterizada pelo comando militar ininterrupto de generais brasileiros e pelo envolvimento do maior contingente da *manus militarae* da operação, parece ter consolidado uma imagem de engajamento do país nesse tipo de causa.

De uma hora para outra, fomos invadidos em nossos noticiários com imagens de nossos capacetes azuis patrulhando as ruas de Porto Príncipe no processo de pacificação daquela metade de ilha caribenha. Notícias, debates e diversos tipos de considerações começaram a correr não apenas nos corredores palacianos do Planalto ou do Itamaraty, mas também em outros ambientes não tão acostumados à discussão recorrente dessa temática, tais como o acadêmico, o da mídia e o próprio legislativo federal.

Como era de se esperar, com o tempo e a exposição acentuada, vieram as primeiras observações, críticas e artigos sobre a “nova face” de parte de nossa política externa. Opiniões, as mais diversas, perpassaram de teses científicas a exotismos estapafúrdios, de justas e acertadas, para o bem e para o mal, à mais completa falta de conhecimento sobre o assunto.

Sendo assim, conhecer minimamente essa temática tornou-se imperioso, pois o Brasil dá, cada vez mais, sinais claros de que continuará a buscar este tipo de inserção, qual seja: a da projeção de poder pela elevação do perfil de sua atuação multilateral (notadamente em OPs) associada à solidariedade ativa a um país com o qual se identifica (NASSER, 2012).

No caso em análise, antes de se entrar em considerações pormenorizadas, é importante frisar que a participação brasileira no Haiti, enquanto tendência do país em participar de OPs, reveste-se de um caráter de “coroamento”. Conforme já mencionados, o comando militar ininterrupto da operação associado ao maior contingente militar envolvido conferem a essa participação uma dimensão sem precedentes.

A participação do Brasil nas Operações de Paz da ONU é histórica (tem passado), relevante (politicamente) e substancial (numericamente), mas não é homogênea ao longo do tempo, consoante será abordado no desenvolvimento do tema. Por ora, cabe apenas o entendimento de que tanto a liderança da MINUSTAH, desde 2004, como o recente comando do componente naval da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (*United Nations Interim Force in Lebanon – UNFIL*), desde 2011, são apenas o coroamento do conhecimento e da confiança adquiridos em virtude de participações anteriores.

Tão importante quanto a perspectiva da trajetória do Brasil nas OPs é o entendimento do significado das OPs no contexto da política internacional. Qualquer mérito das participações do Brasil nesse tipo de operação parte do pressuposto de que elas são legítimas, à luz do ordenamento jurídico internacional, e eficazes, sob o ponto de vista de seus resultados concretos. Não faria o menor sentido ao país tomar parte nesse tipo de operação sem considerá-las, no todo, como carreadoras de uma imagem altamente positiva.

Parece não haver muitas dúvidas quanto à legitimidade jurídica das OPs. Muito embora estas não sejam sequer mencionadas na Carta das Nações Unidas, elas encontram-se completamente subsumidas nas finalidades intrínsecas da Carta, as quais podem ser resumidas na promoção da paz mundial, finalidade última da Organização.

Como se pode observar, são as finalidades políticas maiores da Carta que conferem legitimidade jurídica às OPs. Nesse sentido, Fontoura menciona aquilo que se conhece como a doutrina dos “poderes implícitos” e esclarece:

Essa doutrina, sem atribuir poderes extraordinários à ONU, permite à organização operar com eficácia, no entendimento de que “os direitos e deveres de uma entidade como a ONU devem depender de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática” e de que “à luz do direito internacional”, deve-se considerar a Organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas (FONTOURA, 1999, p.66)

Esse fim maior das OPs torna-se praticamente incontestável sob o ponto de vista moral. Quem, afinal de contas, contestaria a legitimidade política de uma operação que, no seu bojo, visa atender fins humanitários e à pacificação de áreas que estão ou foram conflagradas pela violência? Essa reflexão é extremamente importante na medida em que, prioritariamente, apenas o capital político dessas operações tem sido levado em conta pelos decisores de política externa no momento em que apresentam seus países como voluntários para as OPs da ONU.

Em sentido contrário, muito pouco se tem pesquisado sobre a real efetividade dessas operações. A finalidade política que se lhes empresta, com seus fins morais superiores, tem jogado sombra ao resultado prático das OPs, nem sempre auditadas da melhor forma ou, pior ainda, nem sequer auditadas.

Para o Brasil, esta é uma consideração de suma importância sob diversos aspectos. Primeiramente, na medida em que o país busca uma maior visibilidade internacional pela sua participação nas OPs, ele precisa garantir que as operações nas quais venha a se envolver possuam reais possibilidades de sucesso. Caso contrário, poderá ter sua imagem associada a uma empreitada fracassada. Não se quer, com

isso, mitigar o caráter voluntarista e solidário das participações, nem, tampouco, deixar de considerar que o risco de insucesso dessas operações seja-lhe um aspecto imanente. O que se quer, tão somente, é alertar para o perigo de certas armadilhas.

A participação do Brasil no Haiti, por exemplo, se dá eminentemente pela composição das forças de segurança (militares) e, conforme se verificará no desenvolvimento deste capítulo, em uma OP de caráter multidisciplinar, como são as atuais, existe a necessidade imperiosa de se implementarem políticas de desenvolvimento econômico e social, a par das atividades de segurança. O bom termo da implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social não é da responsabilidade do componente militar, ainda que deste seja dependente, na medida em que os investimentos só ocorrerão em um ambiente minimamente seguro. Fora isso, são esferas independentes.

No caso do Haiti, esse fato tem reflexos diretos na formulação de uma estratégia de saída do Brasil da operação. Sem que esta tenha atingido seus objetivos econômicos e sociais, certamente haverá constrangimentos à saída do Brasil, ainda que este tenha cumprido a sua parte ao propiciar um ambiente seguro ao país apoiado.

Outro aspecto relativo ao ofuscamento da importância da efetividade das OPs em detrimento de suas finalidades políticas sempre nobres, diz respeito ao papel desempenhado pelo Brasil na via multilateral, mas que foge a algum caso concreto. Mesmo que discurso e prática sejam aspectos quase sempre antagônicos no jogo político, grandes transformações só costumam ocorrer quando as incongruências dessa oposição vêm à tona (e ainda não parecem ter vindo em número suficiente).

Tendo adotado a clara opção de projeção de poder pela via multilateral, o que inclui uma participação alargada nas OPs, a médio e longo prazo, é fundamental que os resultados dessas operações sejam críveis. Essa credibilidade só será emprestada às OPs se, de fato, se esgotarem todos os meios ao seu alcance para se tornarem efetivas. Referimo-nos a “meios ao seu alcance” porque existem inúmeros outros fatores que fogem ao controle da ONU nas OPs (cultura do povo apoiado, grau de instrução, nível de coesão política, existência de inimigos externos, etc).

Esse pensamento, à primeira vista, pode parecer ingênuo, mas, se todo o processo de evolução das OPs for observado atentamente, será verificado que as grandes transformações nasceram, dentre outros fatores, da exposição da dialética entre discurso e prática. Nesse sentido, pode-se inferir, com algum grau de certeza, que nenhum observador, ao tempo da Guerra Fria, imaginaria que as OPs chegariam ao nível de complexidade que chegaram nos dias atuais.

Da mesma forma, não fosse a imensa exposição da ONU ao constrangimento sofrido pela hipocrisia em relação ao massacre de Ruanda, em 1994, e a sua paralisação diante da urgência de manifestação no Kosovo, em 1999, operações como

a do Timor Leste jamais teriam ocorrido. O que se quer dizer, em última análise, é que as OPs devem atender a um critério qualitativo que seja mais útil aos destinatários de suas ações do que aos países que dela tomem parte ou à burocracia “onusiana”. Existem poucos estudos a esse respeito, e o Brasil, em virtude de seu protagonismo e respeitabilidade, poderia assumir um papel mais efetivo nessa seara.

Enfim, o Brasil assumiu um grau de engajamento às OPs sem precedentes, o que pressupõe que, dificilmente, regredirá nesse mister. Ao fazê-lo, deverá ter em mente que esse engajamento lhe trará responsabilidades financeiras e humanas cada vez maiores, e o seu discurso e suas políticas deverão estar à altura dessas responsabilidades, especialmente, no que diz respeito às medidas asseguratórias da efetividade dessas operações. O item a seguir pretende demonstrar a importância e o peso que as OPs assumiram na política internacional, mediante a abordagem de sua evolução histórica.

AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A história das OPs coincide com a história da própria ONU. A relação parece demasiadamente óbvia não fosse pelo já mencionado fato de as OPs não constarem formalmente da Carta das Nações Unidas. Para se entender como as OPs surgiram, é fundamental entender o contexto da criação da ONU.

A Carta das Nações Unidas, surgida logo após o término da II Guerra Mundial, refletiu o espírito pacifista-idealista que tomou conta de uma geração fragilizada por duas guerras mundiais, ocorridas em um intervalo de tempo inferior a trinta anos. Grande parte da população, tanto dos vencidos quanto dos vencedores, participou efetivamente dos dois conflitos e encontrava-se extremamente traumatizada com tanta destruição. O dimensionamento dos prejuízos humanos e econômicos é incomensurável. Vizentini (2003, p.163), referindo-se à II Guerra Mundial, comentou:

O custo social e econômico da Segunda Guerra Mundial foi elevadíssimo e, embora razoavelmente quantificado, é bastante difícil qualificá-lo. Além da destruição propriamente dita, foram gastos um trilhão e meio de dólares – ao valor de 1939 – durante o conflito que envolveu diretamente 72 países e mobilizou 110 milhões de soldados. Houve 55 milhões de mortos, 35 milhões de mutilados e três milhões de desaparecidos. A maioria das vítimas era constituída de civis.

A paz nunca fora tão almejada, seja pelos “idealistas” ou pelos “realistas”. As

deficiências geradas pelo sistema da Liga das Nações foram identificadas, e tentou-se ao máximo evitá-las. A Carta da ONU tornou a guerra proscrita e procurou dar peso proporcional à importância dos principais atores do pós-guerra, por intermédio da criação dos membros permanentes do CSNU e do seu respectivo direito a voto nas considerações concernentes à paz e à segurança internacionais.

Para que a paz prevalecesse, fazia-se necessária a criação de um sistema de segurança coletiva capaz de manter o mundo sem conflitos. Os capítulos VI e VII da Carta da ONU foram as respostas teóricas para essa tarefa que parece ser impossível.

Contudo, o sistema de segurança coletiva, idealizado pela Carta, não suportou a falta de consenso dos vencedores da II Grande Guerra em relação à composição de uma força internacional, capaz de dotar a ONU de um poder militar supranacional efetivo em bases permanentes (não *ad hoc*). Tal fato se deu em virtude da coincidência do nascimento da ONU com o próprio ambiente da Guerra Fria, o que levou soviéticos e americanos a um dissenso sobre a composição material e humana dessa força. Somem-se a esse aspecto os constantes vetos dos membros permanentes do CSNU em relação aos assuntos de segurança internacional que fugissem ou contrariassem seus interesses diretos.

Mais do que ineficiente, o sistema idealizado pela Carta era natimorto. Não obstante, a ONU não deixou de tomar iniciativas em prol da paz. Nesse mister, a Organização, por meio das OPs, tornou-se “[...] o tipo de instituição do século XXI que precisa ser para, efetivamente, enfrentar as atuais e futuras ameaças à paz mundial” (ONU, 2000, p.4).

Se dentro do sistema das Nações Unidas surgiram as OPs como reação ante à possibilidade de paralisação da instituição, fora do sistema os pactos militares de defesa mútua – a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de 1949, e o Pacto de Varsóvia, de 1955 – surgiram à imagem e semelhança de seus criadores, refletindo o espírito da Guerra Fria.

Mas, afinal, no que consistiam as primeiras OPs? Basicamente, na interposição de tropas entre Estados beligerantes que, mediante autorização à ONU e já dentro de um quadro de cessar-fogo, solicitavam à Organização a supervisão das tratativas de paz. Esse foi o conceito de OPs que vigorou do estabelecimento da primeira operação – a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), em 1948 – até o fim da Guerra Fria. Essas OPs também são conhecidas como OPs tradicionais.

De 1948 a 1987, foram criadas treze operações de manutenção da paz. Essas operações, também conhecidas como missões, foram tanto de observação, com pessoal desarmado, como de forças de paz, com pessoal armado. A última missão ainda considerada como “tradicional” foi a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), posta em atividade a partir de março de 1978.

A experiência acumulada nessas operações (de 1948 a 1987) foi responsável pela formação de uma base doutrinária que, até hoje, norteia diversos princípios básicos de uma operação de paz (OP). De acordo com Fontoura (1999, p.63-64), os mais importantes princípios estabelecidos foram:

[...] a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito.

Por sua vez, compilando autores como Alan James, James Boyd e Kjell Skjelsback, Cardoso (1998, p.19) sustenta que:

Tem-se, portanto, que as operações de paz são simplesmente uma técnica ou um instrumento de administração por terceiros de conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da intervenção internacional não violenta, voluntária, organizada e preferivelmente de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejada e apoiada pelas partes no conflito.

Como se pode observar, as opiniões são bastante concordantes e, a despeito das diversas teorias sobre quais sejam os princípios básicos que norteiam uma OP, quatro aspectos devem ser destacados: o consentimento das partes em conflito e seus desdobramentos, o não uso da força, a imparcialidade e o voluntariado dos países que contribuem com pessoal.

As OPs começam a se tornar realmente relevantes a partir do fim da Guerra Fria, que trouxe consigo um renovado papel ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O fim do conflito ideológico entre leste e oeste, associado ao triunfalismo americano e ao desejo russo de se manter relevante no cenário internacional, ainda que pela via institucional (ONU), levou o CSNU a um nível de entendimento sem precedentes. Foi esse nível de entendimento sem precedentes que levou, primeiramente, a um salto quantitativo das OPs.

A percepção geral era a de que se inaugurava uma “nova era”, baseada no

multilateralismo e na cooperação internacional, os quais deveriam ser implementados pelas Nações Unidas. Pecequilo (2003, p.298) tece o seguinte comentário ao fazer referência ao sucesso da operação “*Desert Storm*”:

O sucesso, a rapidez e a credibilidade da coalizão e da operação foram alardeados como o início de uma nova era de parceria e cooperação nas relações internacionais. Nessa nova era não mais teriam espaço posturas que se afastassem das normas e da legitimidade das organizações e regimes internacionais [...] De qualquer forma, o que predominou em 1991 foi a percepção de uma nova ordem mundial, orientada segundo os valores e princípios simbolizados pelos Estados Unidos – a cooperação, os direitos humanos, a paz e a liberdade -, cujo núcleo seriam as Nações Unidas.

Com a valorização da ONU, tanto os Estados Unidos como a URSS passaram a considerar esse Organismo como uma opção de ação para a solução de conflitos relacionados à paz e à segurança internacionais, “notadamente na promoção da estabilidade em áreas do mundo em que não desejavam atuar diretamente” (FONTOURA, 1999, p.80). Esse foi o primeiro dos grandes fatores a ter contribuído para o incremento das OPs da ONU, a partir do fim da bipolaridade.

Seguindo o raciocínio de Fontoura, o segundo fator que mais contribuiu para o aumento e para a diversificação das OPs da ONU, foi “o ressurgimento de velhas tensões” que se supunham superadas. O imediato fim da Guerra Fria fez ressurgir diversos conflitos de cunho étnico, religioso ou nacionalista que se encontravam “contidos” pela rigidez bipolar. Nas palavras de Pecequilo (2003, p.299):

[...] em outras localidades do sistema, pendências territoriais, étnicas e religiosas semelhantes continuavam existindo e, em algum momento, também iriam começar a manifestar-se. Como haviam alertado os mais prudentes estrategistas, a história não havia chegado ao fim, estava renascendo liberta dos constrangimentos da bipolaridade. Na própria Europa, isso ficou patente em 1992, com a eclosão da Guerra da Bósnia, e, depois, em todos os acontecimentos na África que levaram o sistema ao outro extremo: em vez da nova ordem, o mundo vivia o caos e a desordem, sendo permeado por um pessimismo generalizado.

Esses conflitos acabaram por se concentrar no continente africano, na região dos Balcãs, na Europa Oriental e na antiga União Soviética. Das 39 OPs catalogadas pela ONU, de 1988 a 1999, oito se deram nos Balcãs, 16 na África, três na Europa Oriental e ex-União Soviética. As 12 operações remanescentes se distribuíram pela Ásia e América Central. Com efeito, 69% das OPs ocorreram nos territórios das regiões citadas, sendo que 20,5% nos Balcãs, 41% na África e 7,5% no Leste Europeu. Nos Balcãs, o cerne dos conflitos se deu em torno da desagregação da antiga Iugoslávia, após a morte de Tito em 1980, o que levou à intensificação

dos reclamos de diversas minorias, culminando com o violento processo da guerra civil da Bósnia-Herzegovina e na irrupção dos atos de violência no Kosovo, em 1998 (FONTOURA, 1999). Na África, muitas das tensões ainda eram heranças do processo de colonização, o qual costumava agrupar, artificialmente em um mesmo território, povos e tribos diferentes e, via de regra, rivais. Na Europa Oriental, as reformas político-econômicas da *Perestroika* abalaram os países da esfera de influência direta da Rússia, alimentando processos separatistas dentro de alguns novos países recém criados com a implosão da União Soviética. Considerações políticas à parte, não restam dúvidas: os números falam por si.

O terceiro e último fator, citado por Fontoura como responsável pelo incremento das OPs, é o empenho mais efetivo dos países ocidentais em favor de um ideário democrático baseado no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão. A concretização desses valores foi fortemente influenciada pela Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. A declaração de Viena, como ficou conhecida, contou com a participação de 171 países e 813 organizações não governamentais (ONU, 1993), e teve como resultado principal o endosso à ideia de que a democracia é a forma de governo mais favorável para o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Fontoura (1999, p. 86), assinala ainda que esse pensamento teve consequências diretas nas OPs. Em suas palavras:

155

Na vertente das operações de manutenção de paz, os mandatos aprovados pelo CSNU ou pela AGNU passariam a contemplar a reconciliação política e a reconstrução nacional, fazendo do respeito aos direitos humanos e da realização de eleições por voto universal e secreto, fatores primordiais na busca de soluções para conflitos tratados pela Organização. A importância atribuída à promoção desses valores passou a ser uma das principais diferenças das novas operações de manutenção da paz com relação às operações clássicas.

A referência de Fontoura realmente é verdadeira quanto à maioria dos mandatos que foram aprovados a partir de meados dos anos 1990, em especial após 1993. Entretanto, o referido autor não faz menção à seletividade das grandes potências na escolha de quais casos devem ser contemplados com uma OPs.

A esse respeito, comenta o Almirante Mário César Flores, ex-ministro da Marinha do governo do Presidente José Sarney (1985 a 1990):

Por ora, o desrespeito aos direitos humanos e os chamados crimes contra a cidadania, caracterizados pelo afastamento dos princípios democráticos, só estão na vanguarda das razões capazes de justificar intervenções quando comprometem interesses importantes das grandes potências ou atingem níveis intoleráveis no que concerne à ameaça generalizada à vida humana, como foi o caso recente da Somália (FLORES, 1993, p.60).

O comentário de Flores não é sem razão devido às críticas que, por vezes, a ONU sofreu àquela época em relação à seletividade de suas missões, seja pela discricionariedade que possuía para decidir onde iria trabalhar, seja pelo empenho que dedicava à efetiva consecução de uma determinada operação já em curso. Em resumo, esses são os três fatores que mais influenciaram no incremento das OPs a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990.

Ao mesmo tempo em que ocorria o aumento da demanda pelas OPs, em virtude da valorização da ONU como fórum multilateral, o ambiente em que essas operações se desenvolviam já se mostrava totalmente diferente em relação ao das décadas anteriores a 1990. Se, por um lado, cresceu a demanda pelas operações de paz em virtude da diversificação de fatores ocorrida após o início dos anos 1990, por outro lado, a própria complexidade desses novos fatores teve influência direta no aspecto qualitativo dessas operações.

A promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos (3º fator), por exemplo, acabou por provocar um alargamento no conceito de ameaça à paz e à segurança internacionais, previstos no Art. 39, da Carta da ONU. Com uma interpretação cada vez mais política daquilo que poderia ser considerado como “ameaça à paz”, os membros do CSNU já sinalizavam, na Reunião de Cúpula de Conselho, em janeiro de 1992, que passariam a interpretar o conceito de maneira mais flexível. O Documento S/23500 da ONU, de 31 de janeiro de 1992, descrevia:

A falta de guerra e de conflitos militares entre os Estados não assegura, em si, à paz e à segurança internacionais. As fontes não militares de instabilidade nos campos econômico, social, humanitário e ecológico se transformaram em ameaças à paz e segurança internacionais (ONU, 1992, p.3, tradução nossa)¹.

O maior entendimento entre as duas superpotências da Guerra Fria (1º fator) e a valorização do multilateralismo, por sua vez, provocaram um ambiente de contestação e questionamento em relação à manutenção e à própria necessidade da existência de Forças Armadas em países em desenvolvimento. Por que esses países deveriam gastar uma valiosa parte de seu PIB para cuidar de sua segurança se as principais potências poderiam fazê-lo? A reação de suas Forças Armadas, em sentido oposto ao ambiente que se formou, foi a busca de um novo papel que desse sentido à sua existência e, ao mesmo tempo, fosse “imune” a contestações. Esses países encontraram, nas OPs da ONU, a “razão” da qual necessitavam. De fato, os maiores contribuintes em termos de efetivos militares destinados às OPs são países em desenvolvimento, em que pese haver outras razões para a sua elevada participação, tais como o pagamento de salários melhores dos que os de seus pa-

(1) The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to international peace and security.

íses de origem. Os 10 maiores contribuintes até 31 de outubro de 2013 eram os seguintes, em ordem de relevância: Paquistão, Bangladesh, Índia, Etiópia, Nigéria, Ruanda, Nepal, Jordânia, Senegal e Gana (ONU, 2013).

Esses dois fatores (ampliação do conceito de ameaça ou ruptura da paz e aumento da participação de países em desenvolvimento) são exemplos de como a complexidade do contexto pós-Guerra Fria influenciou o “ambiente” de funcionamento das OPs da ONU. Contudo, algumas transformações seriam mais profundas, atuando em nível operacional.

O ressurgimento das velhas tensões adormecidas pela Guerra Fria (1º fator) provocou uma série de conflitos, em especial os de caráter intraestatal, cuja volatilidade dos cenários recomendava mandatos cada vez mais abrangentes e complexos. Os mandatos das operações “clássicas”, ou tradicionais, cujas tarefas se resumiam às de uma força interposta entre “partes” (supervisão de cessar-fogo, controle de fronteiras, etc.) foram substituídos por mandatos mais abrangentes, os quais tinham como principal diferencial o “ataque” às reais causas dos conflitos, englobando, em si, tarefas que iam do emprego militar a trabalhos de cunho civil e humanitário.

As operações desenvolvidas sob esses mandatos são denominadas, pela maioria dos autores, “Operações de Paz de Segunda Geração” ou “Multidisciplinares”. Este autor considera essa classificação muito genérica, se forem levadas em conta a diversidade e a evolução dessas operações ao longo da década de 1990, principalmente.

Para efeito deste estudo, será adotada a classificação de Thakur e Schnabel (2001), que divide as operações em seis gerações distintas, a partir de seu início em 1948.

A primeira geração seria a da “*Traditional Peacekeeping-pending peace*” (operações de paz “tradicionais”, executadas em um período de “paz pendente”). Essas operações surgiram, em parte, devido ao insucesso da ONU em estabelecer um sistema de segurança coletiva nos moldes do Art.43 da sua Carta, o qual preconiza a criação de uma força internacional em base permanente. Essa geração de missões conviveu com outra articulação de segurança coletiva que foram as alianças regionais (configuradas pela OTAN e pelo Pacto de Varsóvia), conforme já mencionado. A primeira geração das missões de paz também ocorreu em um período em que as partes, via de regra, não haviam chegado a um acordo prévio de paz. A principal tarefa dessas missões era a de supervisionar zonas de beligerância em um ambiente de distensão (cessar-fogo), até que as partes viessem a assinar o referido acordo. Por essa razão, são chamadas de operações ocorridas em um período de “paz pendente”.

Thakur e Schnabel (2001) descrevem que havia uma percepção generalizada de que essa geração de operações (1ª geração) era fortemente influenciada pela rivalidade da Guerra Fria e, frequentemente, conduzia a um “tédio diplomático” em

vez de resultados práticos. A reação do sistema internacional foi a implementação das “verdadeiras missões de segunda geração”, uma vez que, segundo esses autores, o termo havia sido indevidamente apropriado às missões ocorridas somente após a década de 1990.

Em sua classificação, Thakur e Schnabel (2001) referem-se à segunda geração das OPs como sendo as “*non-UN Peacekeeping*” (operações de paz organizadas “fora do sistema das Nações Unidas”), e citam, como exemplos, a Operação de Paz da Commonwealth para a conversão da Rodésia em Zimbábue, a Força Multinacional e Observadores no Sinai, a Força Multinacional, em Beirute, e a Força de Manutenção da Paz Indiana, no Sri Lanka, todas ocorridas antes da década de 1990. Para os autores, é importante que se faça distinção entre essas operações e as da primeira geração, pois, ao mesmo tempo em que incorporaram diversos princípios da geração precedente (1ª geração), as operações de segunda geração expandiram a gama de tarefas e funções além da mera interposição militar entre as duas “partes”. A maioria dos autores costuma traçar uma linha direta de 1948 a 1987, sem fazer maiores distinções entre o que ocorreu nesse interregno.

A terceira geração das OPs foi chamada de “*Expanded Peacekeeping-Peace reinforcement*” (Manutenção da Paz Expandida-reimposição da paz). Essas operações eram um dos componentes do pacote de negociações para a obtenção de um acordo final de paz. A operação de paz seria uma “terceira parte” envolvida como condição para obtenção do acordo final. Em suma, as partes já teriam chegado a um acordo prévio (o que não ocorria na 1ª geração) e a OP ali estaria para “reimpôr” a paz. São exemplos dessas operações de *peace reinforcement* as ocorridas no Camboja e na Namíbia, ao início da década de 1990.

O termo “manutenção da paz expandida” faz referência ao aumento, quantitativo e qualitativo, que ocorre com as operações após o início da década de 1990, conforme já foi mencionado em outras partes deste capítulo. A quarta geração foi chamada pelos autores de “*Peace enforcement*” (imposição da paz). Teve como seu grande marco a segunda missão da Somália (UNOSOM II). A essa altura, a Organização já mostrava o desgaste decorrente de sua participação em diversas operações. Fontoura (1999, p.130) tece um importante comentário a esse respeito:

O CSNU reavaliou o uso das operações de paz a partir de 1994, verificando-se certo esgotamento da ânsia em fazer proliferar essas iniciativas, em decorrência seja de seus altos custos – o orçamento geral chegou a U\$ 3,6 bilhões em 1994, cerca de três vezes o valor anual do orçamento regular –, seja, em diversos casos, de seus resultados questionáveis. A reavaliação por parte do CSNU da utilidade de criação de novas operações de manutenção da paz decorreu da concorrência de diversos fatores. De um lado, os acontecimentos na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia tinham repercutido negativamente junto à opinião pública e aos círculos políticos e go-

vernamentais dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. Ademais, a China mantinha sua tradicional postura discreta na matéria e a Rússia centrava suas preocupações em assegurar, especialmente, a legitimação do envolvimento das tropas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) no seu entorno [...]

A quarta geração de OPs recebeu o nome de *Peace enforcement* porque, literalmente, as operações ocorreram em ambientes onde não havia paz a ser mantida, mas sim, a ser imposta. Algumas OPs, como a da Bósnia e a da Somália, foram concebidas como operações baseadas no capítulo VI da Carta da ONU e, no seu decorrer, transformaram-se em missões do capítulo VII, devido ao incremento da violência pelas partes. A ONU demonstrava grande dificuldade em conduzir essas operações coordenando contingentes multinacionais, basicamente, por falta de uma doutrina desenvolvida. O nascimento e o fim da quarta geração de OPs têm seu maior símbolo no fracasso da ONU na Somália, no episódio que viria a ser conhecido como “Mogadishu Line”². Nas palavras de Akashi (2001, p.150, tradução nossa):

Na euforia após o fim da Guerra Fria, como refletido no “Uma Agenda para a Paz”, publicado pelo Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali em 1992, a ONU iniciou uma imposição da paz limitada na Somália em 1993. Esta fase pode ser chamada de “terceira geração” das operações de manutenção da paz. Entretanto, a segunda operação na Somália terminou numa trágica derrota devido à falta de coordenação na força multinacional, insuficiente atividade de Inteligência, e inadequado equipamento e treinamento de suas tropas. Ficou claro que uma força de combate real, sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU, não poderia ser organizada pela ONU naquelas circunstâncias, e que tal tarefa poderia ser melhor confiada a uma força multinacional designada pelo Conselho de Segurança da ONU, porém organizada e financiada por um grupo de países com vontade política e competência militar, além de uma estrutura de comando unificada fora do Secretariado da ONU³

A quinta geração foi denominada, por Thakur e Schnabel (2001), como:

(2) Mogadishu Line: termo utilizado para representar o fracasso americano na missão da Somália, onde os corpos de dois pilotos foram arrastados pelas ruas de Mogadíscio, capital do país, durante uma operação militar após terem sido abatidos. Marca a retirada americana do seu envolvimento direto em Missões de Paz da ONU.

(3) In the euphoria after the end of the Cold War, as reflected in An Agenda for Peace issued by Secretary General Boutros Boutros-Ghali in 1992, the United Nations embarked on limited peace enforcement in Somalia in 1993. This phase may be called “third generation” peace-keeping. However, the Second UN Operation in Somalia (UNOSOM II) ended in a tragic debacle due to the lack of coordination in the multinational force, insufficient intelligence, and inadequate equipment and training of its troops. It became clear that a real fight force under Chapter VII of the UN Charter could not be organized by the United Nations in the present circumstances, and that such a task could best be entrusted to a multinational force sanctioned by the Security Council but organized and financed by a group of countries with political will and military competence and with a unified command structure outside the UN Secretariat.

“Peace restoration by partnership” (Restauração da paz por parceria). Surgiu como consequência dos resultados desastrosos da coordenação, pela ONU, de operações em que a paz ainda não se fizera concreta e nas quais a Organização ainda não gozava de suficiente experiência. A quinta geração englobou as operações empreendidas por uma única potência, ou por uma coalizão multinacional *ad hoc*, porém autorizadas pelo Conselho de Segurança. Eram operações de *enforcement* destinados à estabilização de determinados conflitos. Tão logo o conflito se tornasse estável, a ONU deveria assumir o controle da situação, com base em uma OP consentida pelas partes. Esse foi o padrão de ação militar, legitimada pela ONU, encampada pelos Estados Unidos no Haiti, pela França em Ruanda, pela Rússia na Geórgia e pela OTAN na Bósnia. Duas críticas se fazem a esse tipo de ação. A primeira diz respeito à questão da seletividade das potências, já mencionada. A segunda diz respeito ao monopólio da autorização pela ONU para o emprego da força *a priori* (*enforcement*). No fim dos anos 1990, ocorreu um perigoso precedente. A Missão das Nações Unidas para a Administração Interina do Kosovo (UNMIK) foi estabelecida em 1999, na esteira de uma intervenção unilateral da OTAN (não autorizada pelo CSNU) naquele território. Como se não bastasse, a autoridade da ONU, uma vez estabelecida a missão⁴, manteve-se de maneira mitigada, uma vez que a OTAN não abriu mão do comando e controle do componente militar da operação. A ONU sofreu fortes críticas a respeito desse episódio, pois temia-se a inauguração de uma nova fase de intervenções unilaterais, sem o consentimento do CSNU.

160

A sexta e última geração foi denominada de: “*Multinational peace restoration, UN state creation*” (Restauração da paz multinacional e criação de Estado pela ONU). Surgiu como uma espécie de reação à controvérsia estabelecida pela intervenção unilateral da OTAN no Kosovo, e foi iniciada com a Operação de Paz no Timor Leste. De fato, as duas operações são muito semelhantes. Entretanto, é no campo da “restauração da paz” que residem as maiores diferenças entre elas. Ao passo que a UNMIK derivou de uma intervenção da OTAN não autorizada pelo CSNU e manteve no comando de seu braço militar esse mesmo organismo, a INTERFET⁵, a seu termo, interveio no Timor Leste, com uma força multinacional consentida pela ONU, e manteve a mesma força no comando de seu braço militar. A diferença dessa intervenção multinacional para as de quinta geração reside, essencialmente, na natureza do mandato, o qual incluía autorização para a efetivação de ações de combate (se necessárias) e regras de engajamento “robustas”.

A evolução da OPs levou a números que sinalizam as dimensões de um fenômeno de grande importância na política internacional. Atualmente, a ONU

(4) A UNMIK só veio a ser estabelecida após a ação militar da OTAN.

(5) A INTERFET (*International Force in East Timor*) foi a força de intervenção da ONU no Timor Leste em setembro de 1999. Foi capitaneada pela Austrália e tinha uma composição aproximada de 9.000 homens.

contabiliza dezenas de OPs em andamento, com 122 países contribuintes a um total de 118.799 pessoas envolvidas entre civis e militares. O total das operações, desde 1948 é de 69, e o orçamento anual é de U\$ 7,63 bilhões (ONU, 2014).

Compreendida a evolução histórica das OPs, sua complexidade e sua importância, será analisada a participação brasileira nesse relevante fenômeno de inserção multilateral.

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

De acordo com Fontoura (1999, p.197), dois episódios marcam o “início da participação de militares brasileiros em iniciativas de organismos internacionais voltados para a manutenção da paz”. O autor refere-se à participação do Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos na Comissão da Liga das Nações que administrhou a região de Letícia, em litígio entre a Colômbia e o Peru, entre junho de 1933 e maio de 1934, e ao envio de dois oficiais, um da Marinha e outro de Exército, à Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs (UNSCOB) que operou na Grécia, de 1947 a 1951. Ressalta-se desses dois episódios que, mesmo antes da criação da ONU, ainda sob a égide da Liga das Nações, o Brasil tomou parte formalmente de um evento de natureza análoga a uma OP (em que pese, à época, o Brasil não fazer mais parte da Liga).

É somente a partir de 1957 que o Brasil, efetivamente, participa de uma OP. Isso se deu com o envio de um batalhão de infantaria à região do Sinai e da Faixa de Gaza (Batalhão Suez) para tomar parte da Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I), encarregada de supervisionar o armistício entre israelenses e egípcios.

No período da Guerra Fria e sob os auspícios da ONU, foram duas as participações dignas de nota. A primeira, já mencionada, foi a participação na UNEF I. Destaca-se, segundo Fontoura (1999), que o Brasil enviou efetivos à península do Sinai por dez anos em um total de 6.300 homens. O autor ainda chama a atenção para o exercício do comando operacional da operação que, de janeiro a agosto de 1964, esteve sob a responsabilidade do General-de Divisão Syseno Sarmento.

A segunda participação meritória foi no Congo por ocasião da *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) entre julho de 1960 e junho de 1964. Em território congolês, “o Brasil contribuiu com pilotos de aviões de transporte e de helicóptero, bem como com pessoal de terra [...]” (FONTOURA, 1999, p. 201). De acordo com

Nasser (2012, p.216),

foi ali que o Brasil debutou em tarefas de caráter humanitário no âmbito das operações de paz, ao ter transportado e distribuído gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população congolesa.

Essas foram, sem dúvida, as maiores participações brasileiras durante o período da Guerra Fria e correspondem a participações dentro do modelo das OPs tradicionais da ONU, conceito já abordado no item 2 deste capítulo. Nos dois casos, a contribuição brasileira contou apenas com pessoal militar, diferentemente do que viria a ocorrer a partir dos anos 1990, quando o quadro da participação brasileira seria estendido a civis e policiais militares, além da cessão gratuita de 11 oficiais das Forças Armadas para servirem no Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) (FONTOURA, 1999).

Além das duas participações mencionadas, ainda no período da Guerra Fria, houve outras dignas de nota, mas em proporções bem menores, com a cessão apenas de observadores militares ou embaixadores, tais como a *United Nations Security Force in West New Guinea – West Irian* (UNSF, 1962), a *Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic* (DOMREP, 1965-1966), a *United Nations India-Pakistan Observation Mission* (UNIPOM, 1965-1966) e a *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP, 1964 a 1967).

162

Da observação da cronologia das participações durante o período da Guerra Fria, verifica-se que o Brasil atuou de 1957 a 1967, com destaque para a UNEF I. E o restante do período?

De acordo com Nasser:

A partir dos anos 1970, o Brasil optou por distanciar-se das Nações Unidas. Esta manobra foi produto do entendimento de que a organização estaria contribuindo para o “congelamento do poder mundial” entre as superpotências – tese esposada pelo Ex-Chanceler João Augusto Araújo Castro, que contou com ampla adesão dos formuladores de política externa do período” (NASSER, 2012, p. 216).

Digna de nota, embora tenha sido uma operação conduzida pela Organização dos Estados Americanos (OEA), foi a participação brasileira na Força Interamericana de Paz na República Dominicana, no período de 1965 a 1966. Ali, o Brasil chegou a enviar um total de 3.000 homens (em um sistema de rodízio) e a assumir o comando da operação por duas vezes (FONTOURA, 1999).

O período posterior ao da Guerra Fria, conforme já delineado no item 2 deste capítulo, foi o período de incremento quantitativo e qualitativo das OPs da ONU.

A renovada orientação do Conselho de Segurança no imediato pós-Guerra Fria reproximou o Brasil da ONU, fazendo com que o país viesse a ocupar

uma cadeira no referido conselho, como membro não permanente, já no biênio 1988/1989. Desde então, o Brasil já ocupou por cinco vezes uma cadeira no referido conselho em diferentes biênios.

O perfil das participações brasileiras nas OPs acompanhou as modificações introduzidas pela ONU nessas operações. De mero fornecedor de tropas militares, o Brasil passou a engajar-se em tarefas de assistência humanitária, supervisão eleitoral, promoção de direitos humanos, fomento ao desenvolvimento e construção de instituições estatais (NASSER, 2012).

Além do aspecto qualitativo, sob o ponto de vista quantitativo, o país também deu um salto. De seis participações durante a Guerra Fria para 28 desde 1989. Atualmente, de acordo com o *UN Missions Summary detailed by Country*, de março de 2014, o Brasil faz parte de 9 das 16 OPs em curso. É o 18º contribuinte em efetivos, com 1748 homens e é o 19º colocado na escala de contribuição financeira, com uma participação de 0,59% do orçamento das OPs. Esta é uma das poucas vezes que o país se encontra entre os “Top 20” nos dois quesitos, o que expressa um comprometimento cada vez maior da política externa brasileira com essa opção de inserção internacional.

É certo que muito ainda pode ser feito para a melhoria desse grau de inserção. Países como o Uruguai, apenas como exemplo, possuem um nível maior de contribuição de tropas muito embora possuam Forças Armadas bem mais modestas. No quesito das contribuições financeiras, percebe-se claramente que o Brasil não ocupa uma posição que guarde correspondência ao seu status econômico internacional.

De todo o período das 28 OPs das quais tomamos parte desde 1989, três subperíodos merecem destaque. O subperíodo de 1994 a 1997, com as OPs na África (Moçambique e Angola), o subperíodo de 1999 a 2006 no Timor Leste e o subperíodo do Haiti, de 2004 até hoje.

O primeiro subperíodo marcou o retorno da participação brasileira em OPs com o emprego de tropas. Muito embora o Brasil já se encontrasse em Angola desde 1989, por intermédio da *United Nations Angola Verification Mission I* (UNAVEM I), essa participação contava apenas com observadores militares e uma equipe médica.

Foi a partir de junho de 1994, durante a participação na *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ), que o Brasil voltou a empregar tropas em OPs desde a sua participação no Suez, encerrada em 1967. Ali 170 homens de uma companhia de paraquedistas caracterizaram o retorno do Brasil às OPs, por meio desse importante vetor de projeção (o militar), após 27 anos.

A UNAVEM III (1995-1997), por sua vez, marcou o período de maior engajamento de efetivos militares brasileiros no período africano dos anos 1990. De acordo com Nasser (2012, p. 218), o Brasil:

chegou a ser o maior contribuinte individual de tropas para uma operação que, durante quase dois anos, foi a maior operação de paz das Nações Unidas em atividade, com um efetivo total de 7.000 soldados, fornecidos por 34 países.

Qual a importância desse período afinal? Houve duas razões para torná-lo especial. Primeiramente, marcou o ressurgimento do Brasil nas OPs da ONU, já sob uma nova configuração dessas operações, agora muito mais complexas. Em segundo lugar, permitiu ao Brasil a formulação inicial de uma doutrina militar própria para o emprego de tropas em OPs. Tais iniciativas foram fundamentais para se alcançar o patamar em que o Brasil se encontra hoje em dia, inclusive com a existência de um renomado centro de treinamento do Exército no Rio de Janeiro, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

O segundo momento crucial para o Brasil foi o da sua participação na OP do Timor Leste, o que ocorreu sob as diversas bandeiras que designaram a operação (*International Force in East Timor – INTERFET, 1999; United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET – 1999 a 2002; a UN Mission of Support in East Timor – UNMISSET – 2002 a 2005; e a UN Integrated Mission in East Timor – UNMIT – 2006 a 2012*).

Timor se tornou relevante pelo prisma da quebra de paradigmas, tanto para o Brasil quanto para a ONU. Ali, pela primeira vez, o Brasil veio a integrar uma Força Multinacional autorizada pela ONU (INTERFET) no contexto de uma operação de imposição da paz, com o uso da força se necessário, ao encontro do que preconiza o capítulo VII da Carta da Organização.

O emprego de um pelotão de cinquenta homens, de tropa “tipo” polícia do exército, durante as ações da INTEFET, se deu dentro desse quadro. Posteriormente, o Brasil manteve-se na operação, já tendo sido esta transformada para manutenção de paz.

Timor marcou também devido à distância que fica em relação ao Brasil (aproximadamente 17.000 km), uma fase de engajamento baseada nas afinidades de língua, cultura e história. Vale lembrar que, desde 1996, o Brasil integra a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), órgão por intermédio do qual tem prestado grande cooperação, especialmente de caráter técnico (formação de recursos humanos), aos países de mesma língua mãe.

Esse contexto foi fundamental para o Brasil, na medida em que suas tropas tiveram que trabalhar em um ambiente interagências (eram 12 no total), obtendo-se importantes ensinamentos para a atuação futura no Haiti a partir de 2004.

O terceiro e mais importante momento da história da participação brasileira em OPs da ONU é o do Haiti. Depois de uma tímida participação em termos nu-

méricos no Timor – na maior parte do tempo o Brasil manteve 72 homens naquela ilha –, o Haiti representou uma nova fase das OPs brasileiras.

Os seus dois maiores diferenciais já foram mencionados nas considerações iniciais: o comando continuado e ininterrupto da *manus militarae*, desde o início da MINUSTAH, por intermédio de um oficial general, e o maior contingente militar envolvido na operação sendo, também, o maior contingente militar brasileiro empregado no exterior desde a Força Expedicionária Brasileira (FEB) na II Guerra Mundial (NASSER, 2012).

A magnitude dos números reflete o ideal brasileiro de inserir-se no sistema internacional, por meio de ações multilaterais, em partes do globo que o país reputa fazerem parte de sua zona de influência. Mais do que isso, reflete o desejo de projeção de poder pela pacificação gerada, em grande parte, por sua força militar. Parece notória a capacidade das tropas brasileiras em conciliar força e generosidade no seu modo de agir, o que se reflete no alto grau de aceitação das tropas e no elevado tempo de sua permanência naquele país (10 anos).

O grande desafio brasileiro no Haiti será o de fazer transcender seu sucesso na área da segurança (componente militar) para o da área da reconstrução política, econômica e institucional (componente civil), sob o qual não detém quase poder algum. Nas palavras do General-de-Exército Augusto Heleno Ribeiro Pereira, *Force Commander* da MINUSTAH no período de junho de 2004 a setembro de 2005, em entrevista à Folha de São Paulo, em 11 de setembro de 2005, “[a]té agora, cabe quase que exclusivamente aos vetores de segurança criar condições para o cumprimento da resolução do Conselho de Segurança da ONU” (HAITI..., 2005, p. 1).

Ainda que já tenham se passado dez anos, o Haiti prossegue em condições precárias de investimento por parte da ONU, as quais foram seriamente agravadas com o terremoto de 2010. Abstraindo-se a questão da real possibilidade de recuperação daquele país, o Brasil tem desempenhado um importante papel na estabilização das condições de segurança em território haitiano.

Essa presença, ao mesmo tempo em que reforça uma imagem positiva do país devido ao seu bom desempenho, adia e posterga, cada vez mais, uma “saída honrosa” da operação, dada a ausência de resultados concretos da ONU como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui um histórico diferenciado de participação nas OPs da ONU, o que lhe confere credenciais compatíveis para o exercício das tarefas que vem

desempenhando nesse mister. Não há dúvidas de que todo esse histórico poderá contribuir para que o país possa alçar voos maiores, em especial no que concerne a um papel mais relevante nos assuntos relativos à paz e à segurança internacionais.

Nesse aspecto, não nos referimos especificamente a uma alteração na estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não há como se inferir quando essa alteração ocorrerá ou, até mesmo, se ocorrerá. Sabe-se que ela é desejável sob todos os aspectos, mas há muitos trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito das OPs, que prescindem dessa alteração, e que podem contribuir enormemente para a paz e a segurança internacionais, desde que baseados em dados científicos sobre a efetividade dessas operações. Essa pode ser a “porta de entrada” do debate para a tão almejada mudança estrutural do Conselho, expondo suas ações a avaliações concretas.

Diante de todo o exposto, faz-se necessário refletir acerca da necessidade de que o capital político gerado pelas OPs encontre real correspondência na efetividade dessas operações. Enquanto houver a desconfiança de que, em alguns casos, as OPs sirvam mais aos países que dela tomam parte do que aos seus destinatários concretos, elas não terão alcançado os seus fins.

O Brasil, com sua larga experiência diplomática, seu espírito vocacionado para a solução pacífica de controvérsias e, acima de tudo, com o carisma de seu povo, pode e deve desempenhar um papel de liderança nesse porvir, desde que esteja disposto a arcar com responsabilidades cada vez maiores, responsabilidades essas à altura daquilo que representa no cenário internacional e de seu passado em termos de participação nas OPs. Credenciais não lhe faltam.

REFERÊNCIAS

AKASHI, Yasushi. The Politics of UN peacekeeping capability. In SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (Orgs). **United Nations Peacekeeping Operations**: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement, Tokyo: **The United Nations University Press**, 2001. p.149 - 154.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 169 p.

FLORES, Mário César. A coerção militar nas próximas décadas. **Política Externa**, vol. 2, nº.2, 1993. p.59 - 67.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarisse da. **O Brasil e as Operações de Manu-**

tenção de Paz das Nações Unidas. Brasília, FUNAG, 1999. 409 p.

HAITI: UM GRANDE DESAFIO. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 11 de setembro de 2005. Tendências/Debates. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1109200508.htm>. Acesso em: 24 jul. 2014.

NASSER, Filipe. *Pax Brasilensis*: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. p.213 - 241.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Background Note – UN Peacekeeping, 2013.** 2013. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>> . Acesso em: 17 abr. 2014.

_____. **Doc S/23500.** 1992. Disponível em <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PKO%20S%2023500.php>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. **Informe Brahimi.** 2000. Disponível em <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>> . Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. **Peacekeeping Fact Sheet.** 2014. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>> . Acesso em: 16 abr. 2014.

_____. **Um Programa de Paz, Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz** (Uma Agenda para a Paz). 1992. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277> . Acesso em: 02 ago. 2014.

_____. **UN Missions's Summary detailed by Country.** 2014. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/jun14_3.pdf> . Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. **Viena Declaration and Program of Action.** 1993. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 04 ago. 2014.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 365 p.

THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. Cascading generations of peacekeeping: across to Mogadishu Line to Kosovo and Timor. In SCHNABEL , Albrecht; THAKUR, Ramesh (Eds). **United Nations Peacekeeping Operations**: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement, Tokyo, The United Nations University Press, 2001. p. 03 - 25.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As Guerras Mundiais (1914-1945).** Porto Alegre, Leitura XXI, 2003 173 p.

TERRORISMO, INTELIGÊNCIA E MECANISMOS LEGAIS: DESAFIOS PARA O BRASIL

PRISCILA CARLOS BRANDÃO

Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pesquisador Mineiro FAPEMIG. Coordenadora do Centro de Estudos Estratégicos e Inteligência Governamental (CEEIG/UFMG), consultora na área de Inteligência de Segurança Pública, trabalha com História Institucional, História das Relações Internacionais e Política Pública na área de Inteligência. Atualmente desenvolve pesquisa sobre a institucionalização da Polícia Federal.

VLADIMIR DE PAULA BRITO

Doutorando em Ciência da Informação, e membro do Centro de Estudos estratégicos e Inteligência Governamental (CEEIG/UFMG). Agente de Polícia Federal, tendo atuado na área de Inteligência de Estado e de segurança.

INTRODUÇÃO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 ensejaram uma onda de reflexão e reformas institucionais relacionadas ao combate ao terrorismo em vários países, sobretudo ocidentais. No Brasil, essa reflexão foi impulsionada tanto no âmbito político, quanto nas esferas acadêmicas.

Imediatamente, o então presidente Fernando Henrique Cardoso solicitou ao ministro da Justiça que elaborasse proposta de regulamentação que abrangesse os crimes contra o “Estado Democrático de Direito”, entre eles o terrorismo. Meses depois, o Ministério da Justiça anunciou a elaboração de um anteprojeto de Lei (PL 6.764/2002), criando um novo Título (XII), no Código Penal. A tipificação do delito, que seria objeto do futuro artigo 371 do Código, seguia a tendência de abordá-lo por meio da explicitação das condutas criminais, evitando uma definição objetiva sobre terrorismo. Essa nova regulamentação substituiria a arcaica Lei de Segurança Nacional (LSN).

A Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83) vigente naquele período, oriunda da recente ditadura militar e com seu arcabouço teórico remontando à ditadura de Vargas dos anos de 1940, permitia, na prática, enquadrar como “inimigo do Estado” tanto aqueles que fossem comprometidos com ideais distintos aos do governo vigente, quanto aqueles que fossem excluídos do sistema econômico e que, em suas demandas por inclusão e redistribuição, “ameaçassem” o *status quo* da elite econômica brasileira.

Vale destacar que, no começo do século XXI, ainda se tentava aplicar a lei de cunho autoritário, de modo a assegurar esses interesses. Temos como exemplo o que ocorreu em Quedas do Iguaçu, quando em meados de maio de 2000, um delegado da Polícia Civil, Ítalo Biancardi Neto, utilizou a LSN para indicar nove militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Na época, o ministro da Justiça, José Gregori, teria considerado uma aberração jurídica o indiciamento com base na LSN. No entanto, o uso da lei teria sido considerado uma “aberração” pelo simples fato de que apenas um delegado de Polícia Federal¹ teria competência para instaurar um in-

(1) Na realidade, o exemplo de autoritarismo e intolerância havia sido dado alguns dias antes, pelo delegado de Polícia Federal Joel Mazo, que, além de enquadrar dois líderes do MST em Mato Grosso (Altamiro Stochero e Osmar Tolomeu) na LSN, também já havia aberto um inquérito com base na LSN e indiciado uma das lideranças nacionais do movimento, João Pedro Stedile. A ação do delegado que indiciou os militantes do MST apenas seguia orientações que vinham da Direção Geral do Departamento de Polícia Federal. O ano de 2000, guardadas as devidas proporções, havia sido marcado por várias manifestações a exemplo do que ocorreu em junho de 2013 no país. Naquele momento, as manifestações estavam direcionadas a questionar as comemorações dos 500 Anos da Descoberta do Brasil, e como de praxe, grande parte do aparato de segurança do Estado foi voltado contra a população. Além das várias manifestações produzidas pelo Movimento dos Sem Terra, uma greve nacional de funcionários públicos e o Movimento dos Caminhoneiros também produziram grandes impactos (PF INDICIA..., 2000; BRASIL, 2000).

quérito amparado na LSN, ou seja, o problema não era a lógica do argumento em si.

Naquele momento, apesar de o então presidente Fernando Henrique Cardoso argumentar sobre a necessidade de superação dessa lógica e de ter enviado ao Congresso Nacional o projeto para substituir a LSN, seu governo passou a dificultar a revogação da lei, a qual, ainda nos dias de hoje, não foi substituída.

Pela perspectiva acadêmica, os desdobramentos do 11 de setembro ensejaram a realização, em dezembro de 2003, em Brasília, do primeiro Encontro de Estudos sobre Terrorismo Internacional, promovido pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) e pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

Entre os vários textos debatidos, o cientista político Marco Cepik apresentou uma análise que evidenciava em que medida o país estaria exposto às ameaças terroristas, fazia um balanço do arcabouço legal existente no país, que regula as capacidades institucionais das organizações estatais responsáveis pelo combate ao terrorismo, e elaborava algumas sugestões de adequação. Sua análise abrange desde os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário à legislação doméstica existente sobre o tema, concluindo que existem os componentes legais que forneciam as condições mínimas necessárias para um combate eficiente ao terrorismo no país, apesar de ainda haver uma grande dificuldade na capacidade organizacional para o desempenho dessas tarefas, sobretudo em relação aos meios disponíveis. A conclusão otimista do autor, contrastada com os vários desafios atuais relativos à capacidade efetiva dos órgãos de segurança em combater o terrorismo no país, enseja uma revisão detalhada dos argumentos por ele apresentados.

No texto “Adequação e Preparo Institucional do Brasil para o Enfrentamento da Ameaça Terrorista: Avaliação Crítica e sugestões preliminares”, Cepik (2003) analisa nosso arcabouço legal, dividindo sua análise entre a legislação constitucional e infraconstitucional e entre pré e pós-2001. Em termos constitucionais, destaca o fato de a Constituição Brasileira de 1988 estabelecer como preceito fundamental o repúdio ao terrorismo e ao racismo (artigo 4º, inciso VIII) e a afirmação de que é crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático.

Em termos infraconstitucionais destaca, para o período pré-2001, a Lei 6.815 de agosto de 1980 e a LSN. A primeira proíbe que uma série de crimes sejam considerados crimes políticos, tais como sabotagem, atentados contra chefes de Estado, terrorismo, etc., impedindo a concessão de asilo para terroristas, assim como a lavagem de dinheiro, enquanto atividade criminosa intermediária (CEPIK, 2003). Já a LSN dispõe sobre crimes contra a segurança nacional e a ordem política social, descrevendo as condutas tipificadas como atos terroristas. Entre eles, com alguma preocupação, destacamos os crimes de sabotagem contra instalações

militares, meios de comunicação, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósitos e outras instalações congêneres.

Cepik (2003) destaca que o crime de terrorismo também está previsto na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre crimes hediondos, prevento que esses crimes são insuscetíveis de anistia, graça, indulto, fiança e liberdade provisória. Considera ainda essa legislação em interlocução com outras leis que tangenciam a questão do terrorismo, tais como a Lei 9.034, de 30 de março de 1995, com as alterações da Lei 10.217, de 11 de abril de 2001, que dispõe sobre a definição e regulamentação de meios de prova e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha, bando, organizações ou associações criminosas de qualquer tipo, inclusive terroristas. Nesse sentido, o autor destaca que o artigo 2º, inciso V, admite a possibilidade de infiltração por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes, mediante circunstanciada autorização judicial estritamente sigilosa.

Segundo o autor, a legislação da década de 1990 daria um novo significado ao Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), que define como delito a prática de determinados atos que podem ser enquadrados como terrorismo: incêndio; explosão; uso de gás tóxico ou asfixiante; fabrico, fornecimento, aquisição, posse ou transporte de explosivos ou gás tóxico, formação de quadrilha ou bando para a prática de crimes.

Cepik (2003) também analisa os instrumentos legais que permitem ao país combater o financiamento do terrorismo, a exemplo da Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001, que prevê a possibilidade de quebra de sigilo bancário de instituições financeiras para a apuração de ilícitos como o terrorismo, e da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de crimes como o terrorismo, contrabando ou tráfico de armas, a qual autoriza a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável por providenciar a instauração dos procedimentos cabíveis, quando se concluir pela existência de crimes ou de fundados indícios de suas práticas. Tais disposições possibilitariam o congelamento e confisco de bens provenientes do terrorismo.

Por fim, em termos pré-2001, o autor analisa um conjunto de legislação referente aos acordos e à regulação internacional, tais como questões de extradição, ameaça à aviação, questão de produção, venda/transferência de material nuclear, questão das armas químicas, armas de fogo, explosivos, etc².

(2) Decreto 66.520, de 30 de abril de 1970; Decreto 70.201, de 24 de fevereiro de 1972; Resolução 748 (1992) do CSNU; Decreto 1.029, de 29 de dezembro de 1993; Decreto 2.074, de 14 de novembro de 1996; Decreto 2.611, de 2 de junho de 1998; Decreto 3.044, de 5 de maio de 1999; Decreto 3.229, de 29 de outubro de 1999; Decreto 4.150, de 6 de março de 2002.

Em termos de legislação pós-2001, Cepik (2003) sistematiza, em primeiro lugar, a tipificação do Projeto de Lei 6.764/2002, que define o terrorismo, e realiza um apanhado da legislação que contribui para instrumentalizar o Estado no combate ao terrorismo: Medida Provisória n. 02, de 24 de setembro de 2001, seguida pela Lei n. 10.309, de 22 de novembro de 2001, por sua vez seguida pela Medida Provisória n. 32, de 18 de fevereiro de 2002, e, posteriormente, pela Lei n. 10.459, de 15 de maio de 2002, que estabeleceu uma assunção de responsabilidade por parte do Estado com relação a certos atos de terrorismo ou de guerra; e a Lei n. 10.701, de 09 de julho de 2003 que altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nessa Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e dá outras providências.

Apesar de destacar que existe a necessidade de se reverter “a tendência inercial da legislação infraconstitucional brasileira em definir o crime de terrorismo em termos que o aproximam da dissidência política, da rebelião social ou da subversão armada” (CEPIK, 2003, p. 17), o autor considera que, do ponto de vista do quadro legal produzido e da introjeção das normas internacionais, o arcabouço jurídico brasileiro seria suficiente para um eficiente combate ao terrorismo.

Em nossa perspectiva, é inegável a relevância do debate do autor, que produz uma análise de extrema importância relativa ao contexto internacional e às incertezas que o caracterizam no começo do século, situando o Brasil como cenário passível de sofrer ameaças terroristas, realizando também um estudo sistemático do arcabouço institucional que orienta o combate ao terrorismo no país. No entanto, discordamos profundamente do seu trabalho quando, ao analisar esse conjunto de regulamentos, os entende como minimamente satisfatórios. Em nosso entendimento, uma revisão profunda e serena da legislação que instrumentaliza o combate ao terrorismo no país precisa ser revista, na medida em que, na prática, existe uma enorme distância entre a realidade e a capacidade prevista pela legislação citada pelo autor no contexto nacional vigente, problema que perpassa algumas definições conceituais de extrema importância, tais como o próprio entendimento sobre terrorismo, inteligência de segurança, inteligência de segurança pública e inteligência policial, conforme veremos.

O TERRORISMO: DEFININDO PARÂMETROS

Há muito existe demanda dos órgãos de inteligência e investigação brasileiros para a elaboração de uma nova legislação que regulamente o combate ao “terrorismo”. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), por exemplo, desde 2007 tenta

aprovar mudanças que a autorizem realizar escutas telefônicas com o objetivo de combater o terrorismo, ideia completamente rechaçada pelas associações de delegados e de procuradores, os quais mantêm essa prerrogativa.

As pressões aumentaram no ano de 2013, em função da aproximação da Copa do Mundo da FIFA 2014 e das manifestações sociais que atingiram o país, sobretudo em função dos gastos governamentais realizados na preparação do evento, em detrimento das áreas de saúde, educação, segurança pública, etc. Uma preocupação com a ameaça terrorista durante a Copa é um argumento extremamente compreensível e razoável, dada a visibilidade internacional por ela projetada. Não obstante, vale destacar que com ou sem o mundial de futebol, o país se constitui em cenário potencial para ações terroristas. Em uma sociedade globalizada, em que os setores em conflito enfrentam-se de maneira assimétrica, qualquer parte do planeta pode ser palco de golpes e contragolpes entre as partes em disputa, “as organizações terroristas da atualidade, de maneira geral, não são corporativas, nem estão confinadas a limites fronteiriços, buscando, ao máximo, desenvolver capacidades transnacionais” (PINHEIRO, 2010, p. 87). O risco está relacionado ao cenário e às oportunidades postas.

Mas, afinal, o que estamos chamando de terrorismo? Sobre o terrorismo inexiste uma definição universal. As mais diversas interpretações são encontradas a partir de diferentes autores (indivíduos, organizações ou Estados), geralmente vinculadas a interesses políticos e econômicos (VISACRO, 2009, p. 282).

Na realidade, o conceito de terrorismo tem sido amplamente utilizado para identificar realidades completamente diversas, que visam atender interesses específicos. Até 2013, um dos exemplos mais próximos para os brasileiros seria a qualificação da guerrilha colombiana como movimento terrorista pelo governo estadunidense, como uma tentativa de legitimar uma intervenção política internacional direta naquele país. Mas após as “Manifestações de Junho”, a tentativa de qualificar como terroristas os manifestantes que fazem uso da violência, ainda que muitas vezes de caráter reativo à ação das polícias militares, tem tomado o centro da cena. Guerrilhas de esquerda, insurgências populares, organizações camponesas são historicamente tachadas por seus adversários como terroristas, como forma de “legitimar” os recursos repressivos amplamente desproporcionais aos crimes que possam por eles ser cometidos. Essa generalização do significado, mais do que sua deturpação conceitual, traz, como consequência, uma exponencial dificuldade em combater algo tão abrangente e com características tão distintas.

REQUISITOS INSTITUCIONAIS

Para instrumentalizar um Estado para responder ou se antecipar com efici-

ciência em relação aos movimentos terroristas, é preciso não se perder nessa miscelânea de interpretações, daí o uso restrito que fazemos do termo, recorrendo ao conceito de Diniz (2004), que entende o terrorismo como um tipo de uso ou ameaça de uso da força caracterizado pela indiscriminação dos alvos, pela centralidade do efeito psicológico que se busca causar e pela virtual irrelevância, para a correlação de forças entre as vontades antagônicas envolvidas no conflito, da destruição material e humana efetivada pela ação terrorista.

O enfrentamento das organizações que empregam o terrorismo como meio privilegiado de luta demanda a implementação de dois processos: a *neutralização* das ações do grupo, até que se possuam meios suficientes para o seu *desbaratamento*. Em ambos os casos, tem-se como base um grande investimento em recursos de inteligência.

No caso da *neutralização*, objetiva-se, por meio da inteligência, antecipar-se aos ataques do grupo em questão e dos cenários que concretizem seus objetivos políticos. Assim, ou os atentados são evitados, ou seu custo político é absorvido pelo Estado. Por sua vez, na etapa do *desbaratamento* procura-se, mediante os processos de inteligência, identificar as fragilidades da organização, de maneira que se possa minar sua continuidade. Segundo Diniz, tais fragilidades podem ser apontadas a partir das seguintes dimensões: a) necessidades logísticas: relacionam-se com obtenção de equipamento, capacidade de recrutamento de novos indivíduos, infraestrutura para treinamento dos adeptos recrutados e refúgios seguros que permitam a organização escapar à perseguição do Estado; b) recursos financeiros: esta dimensão está associada a como são obtidos recursos para financiar as ações, como esses recursos são aprovigionados e distribuídos; c) organização: como o grupo é estruturado, quais os níveis hierárquicos, onde ele possui membros, seja em âmbito nacional ou internacional; d) apoio político: consiste nos setores sociais e governos que respaldam politicamente as ações da organização (DINIZ, 2004, p. 18).

Considerando as premissas apontadas, correlacionaremos os mecanismos de inteligência que podem ser utilizados para o enfrentamento do terrorismo, não nos atendo ou sendo condicionados pela existência de suporte legal para o seu emprego, e sim, quanto à disponibilidade de ferramentas para fazê-lo. Temos então:

1. *Interceptação telefônica e telemática*. Empregada para acompanhar organizações terroristas que já cometem algum crime, como lavagem de dinheiro, ou mesmo a presença de estrangeiros ilegais, mas também pode ser empregada para o acompanhamento de indivíduos conhecidamente vinculados a essa tática de luta, mesmo que ainda não tenham entrado em ação. Em certas situações, atentados são planejados e coordenados a partir de um terceiro país, sendo somente a sua execução realizada dentro da nação alvo. A interceptação de fluxo de dados pode ser um recur-

so fundamental nesse tipo de ocorrência, assim como a capacidade de coletar comunicações externamente e um estreito relacionamento com diversas agências de inteligência. Por mais que um grupo tenha práticas compartimentadas, cuidado com o recrutamento e que tente maquiar sua contabilidade, necessariamente terá que se comunicar entre si e com sua coordenação para executar uma ação. Também pode ocorrer, inclusive, que se utilize o território brasileiro, por exemplo, apenas como lugar de repouso e descanso, o que, de qualquer modo, demanda um acompanhado sistemático, seja por valer-se do território nacional, seja porque pode fazer a escolha política de atuar de outra maneira.

2. *Infiltração e Recrutamento.* Embora a *infiltração* seja uma das atividades mais difíceis de ser realizada, seu retorno é dos mais substanciais. A presença de um indivíduo diretamente ligado às agências de inteligência dentro de uma organização terrorista permite a potencialização dos outros instrumentos de coleta de informações, como a interceptação telefônica ou contatos em redes sociais. Quanto mais próximo do processo decisório o agente infiltrado estiver, maior qualidade terão as informações obtidas e mais fácil será o acompanhamento do grupo. Alguns grupos que empregam o terror, por exemplo, pouco se comunicam por telefone ou redes sociais, ou o fazem com constante troca de números e de aparelhos. Com um infiltrado dentro da organização, por periferica que seja sua posição, tem-se uma quase garantia de que sempre será possível identificar rastros. Já o *recrutamento* consiste na cooptação de um membro de uma organização investigada. Além de necessariamente ter que se lidar com o fanatismo dos envolvidos, é necessário ter dispositivos para troca de benefícios com os alvos do recrutamento. Ou seja, recursos econômicos, proteção pessoal, garantia de impunidade quanto aos eventuais crimes, dentre outros. Por outro lado, um componente com larga tradição dentro de um grupo tem rápido acesso a informações importantes, não exigindo muito tempo para dar o retorno esperado, ao contrário da infiltração, cujos resultados podem demorar.
3. *Quebra do sigilo fiscal e bancário.* Necessariamente, uma organização que emprega o terrorismo tem necessidade de recursos financeiros para executar suas atividades. Além do equipamento para os atos terroristas em si, como explosivos e detonadores, são necessários meios para treinamento dos membros, para que se comuniquem, se desloquem, e para que consigam sobreviver. Essas informações, adequadamente analisadas, permitem o estabelecimento de padrões de comportamento, bem como a identificação dos financiadores das organizações em questão. Pode ser, inclusive, que, a partir de mineração de dados em-

pregada em grande escala, um Estado consiga identificar rapidamente as ameaças que estejam pairando sobre sua população e território, e que, a olho nu, nunca seriam descobertas a tempo (VIKTOR, 2013).

4. *Fontes abertas e redes sociais.* Por fim, as informações disponíveis em jornais, revistas e livros também são um grande instrumento para saber a posição política de organizações, bem como o direcionamento estratégico que vão adquirindo ao longo do tempo. Por outro lado, as redes sociais permitem a identificação de cadeias de relacionamentos, posições geográficas, e até mesmo comunicações clandestinas. Proces-sadas em grande volume, mediante a mineração de dados, podem-se detectar padrões de comportamento ou organização que facilitem o monitoramento de determinado tipo de organização.

Até esse ponto, esperamos ter determinado nossa compreensão do que seja terrorismo, bem como a plausibilidade da atuação de organizações que o pratiquem dentro do território nacional, seja mediante atentados ou como lugar seguro, onde foragidos são escondidos, dinheiro é lavado ou armas são obtidas. Também se buscou clarificar que a atividade de inteligência é apontada como um dos principais ins-trumentos, senão o principal, para o enfrentamento desse fenômeno. Agora, passa-remos a problematizar o arcabouço legal e institucional no país, de modo a analisar em que medida esses instrumentos estão disponíveis para o combate ao terrorismo.

PROBLEMATIZANDO O PREPARO INSTITUCIONAL: CONCEITOS E INSTRUMENTOS

A função dos órgãos integrados a um sistema de inteligência governamen-tal diz respeito, principalmente, à capacidade de análise de informações sobre as-suntos de importância estratégica, realizada em atendimento a uma política es-pe-cífica, determinada pelo governante. A produção de inteligência governamental envolve o desencadeamento de um conjunto de métodos e técnicas no âmbito de um processo que é cíclico, caracterizado por três etapas primordiais: coleta, análise e disseminação de informações.

Embora o debate sobre a aplicação do conceito de inteligência seja amplo, partilhamos da perspectiva de que a inteligência deve dizer respeito exclusivamente a questões vinculadas às áreas de Defesa, de Segurança e de Relações Internacio-nais. O fato de a inteligência ser centralizada e desenvolvida por organizações esta-tais e de ter mandados legais para realizar a coleta de dados negados ou protegidos, a diferencia de qualquer outro tipo de “atividade de inteligência”.

No que tange ao setor de Segurança Pública no Brasil, a complexidade de áreas abrangidas pela atividade de inteligência interna dentro do contexto da Segurança Institucional demanda importante consideração. De acordo com relevante parte da literatura internacional, a inteligência interna subdivide-se em duas áreas. Primeiro, a inteligência de segurança (*security intelligence*), ou inteligência doméstica (*domestic intelligence*, como conhecida no caso dos Estados Unidos), relacionada à identificação de ameaças potenciais à segurança do Estado. A segunda é a área de inteligência criminal (*criminal intelligence*), conhecida nos Estados Unidos como Inteligência para a Imposição da Lei (*Law Enforcement Intelligence – LEI*), e está relacionada ao apoio às funções investigativas policiais e ao provimento da ordem pública e da justiça criminal. Entretanto, no Brasil, as funções compreendidas na esfera da segurança interna (inteligência de segurança/doméstica e inteligência criminal) encontram-se imiscuídas na definição de Inteligência de Segurança Pública. O problema dessa mescla não é relativo a uma necessidade de pura reprodução taxonômica, mas sim ao desafio que acarreta para o desempenho eficiente da atividade e para a capacidade de gestão dos sistemas de inteligência.

A segurança institucional do país está relacionada à esfera de defesa externa, por um lado, cujo desenho de políticas, estratégias de atuação e implementação recaem principalmente sobre os Ministérios de Defesa e das Relações Exteriores e, em menor medida, sobre o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), responsável pela condução da ABIN. Por outro lado, a esfera interna está vinculada à proteção da ordem constitucional e à segurança pública, de responsabilidade também do GSI (e ABIN), das forças de segurança pública, com apoio logístico das forças armadas em casos excepcionais.

A responsabilidade pela execução da atividade de inteligência interna recai tanto sobre a ABIN – que, inclusive, ainda mantém o campo interno como principal foco (apesar de esvaziado de muitos instrumentos necessários à sua execução) –, quanto sobre os órgãos de segurança pública e outros órgãos que lidam tangencialmente com questões vinculadas ao desenvolvimento do crime organizado, a exemplo do Ministério da Fazenda, por meio do Conselho de Controle de Atividade Financeira (COAF). Já os órgãos de Polícia Judiciária são aqueles que, como queremos destacar, mantêm a *prerrogativa* da execução da Inteligência Criminal ou Inteligência Policial Judiciária, uma vez que estas são exercidas dentro de um processo de investigação criminal.

Ainda que a validade sobre a separação entre segurança externa e segurança interna, principalmente no que diz respeito à nova dimensão representada por ameaças tais como narcotráfico, terrorismo internacional, crime organizado, tráfico de armas etc., seja questionável, tal separação – a qual se sustenta na diferença entre o ordenamento jurídico interno de um país (Estado de direito, leis) e a lógica do cenário global (distribuição internacional do poder) – é de extrema importância,

em termos práticos, para o desenvolvimento das discussões de que ora tratamos.

Ao inexistirem, no país, as tradicionais subdivisões da inteligência interna estabelecidas pela literatura internacional, como *security* ou *domestic intelligence* (inteligência de segurança ou inteligência doméstica) e *criminal* ou *Law Enforcement Intelligence* – LEI (inteligência criminal ou inteligência para a imposição da lei), todas essas concepções ficam abrigadas sobre o termo inteligência de segurança pública.

Com o objetivo de definir critérios claros de separação entre a tarefa de inteligência de segurança pública propriamente dita e a tarefa de inteligência policial dentro da investigação (uma componente da ISP), Marylin Sommers propõe o estudo de seus respectivos alcances a partir do tipo de análise que cada uma desenvolve. A autora identifica três tipos de análise: análise de delitos, análise investigativa e análise estratégica (SOMMERS, 1986).

A “análise de delitos” é realizada sobre uma série de crimes realizados, portanto relativa ao passado. A “análise investigativa” está vinculada a uma investigação em andamento (inteligência policial), e visa atender a uma demanda presente, pois é a execução desse processo analítico que permitirá conferir status de “inteligência” a uma determinada informação que apoiará a investigação. O produto desse processo – conhecimento/inteligência – fornece assistência à conclusão da investigação ou de alguma acusação em curso. Por fim, a “análise estratégica” é responsável por promover análises sobre uma ampla gama de sujeitos ou sobre um tipo de atividade criminosa em específico, a exemplo do narcotráfico, contrabando ou descaminho (SOMMERS, 1986).

Pela tipologia e análise desenvolvidas pela autora, e considerando-se a legislação atual, a “análise estratégica” deveria ser considerada a parte mais importante do trabalho de inteligência de segurança pública no Brasil, na medida em que é a única que inclui em seu processo as etapas de interpretação e predição, não estando voltada apenas para o objetivo tático de apoiar uma investigação específica (inteligência policial). No Brasil, vige uma confusão entre investigação policial e inteligência policial (BRANDÃO, 2013), e apenas a chamada “atividade de inteligência” desenvolvida no âmbito de uma investigação policial possui mandato para realizar a coleta intrusiva de dados. É nesse momento que começamos a entender como, apesar da existência de toda a legislação sistematizada por Cepik (2003) anteriormente, ela não é capaz de produzir ações concretas no combate ao terrorismo no Brasil.

Analisemos os meios necessários para o combate ao terrorismo por nós listados e vejamos como se comporta a legislação em relação à atividade de inteligência em termos de: a) interceptação telefônica; b) infiltração e recrutamento e; c) quebra de sigilo fiscal. A coleta em fontes abertas não será abordada, uma vez que não demanda regulação específica.

A) INTERCEPTAÇÃO

Em termos de interceptação telefônica, no caso da utilização de operações de busca em inteligência para o apoio a investigações em curso, justamente o equivalente ao suporte que as atividades de inteligência dão para a condução de operações militares em caso de guerra, esse uso tático das capacidades operacionais de ISP é o mais controverso na legislação brasileira, pois apenas há autorização legal para interceptação telefônica no âmbito de uma investigação.

Como se sabe, a investigação criminal visa à produção de provas e, portanto, toda a sua lógica está baseada na legalidade de sua produção. De acordo com a Constituição Federal, artigo 5º, inciso XII: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes” (BRASIL, 1988). Segundo o inciso XII, “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal” (BRASIL, 1988). Ou seja, nesse item, não está inclusa a possibilidade de interceptação para fins de assessoramento, uma vez que a prévia existência de investigação policial e existência de processo penal são condições sine qua non para sua autorização.

A Lei Federal 9.296/96, que regulamenta a interceptação telefônica no país, bem como a Lei 10.217/01, que cuida de interceptação ambiental e infiltração, determinam que o uso de métodos intrusivos dependerão de autorização judicial específica. A Lei 9.296 define, em seu oitavo artigo, que a interceptação da comunicação telefônica ocorrerá em autos apartados, apensados aos autos do inquérito policial ou do processo criminal, sendo que é obrigatório o sigilo em relação às suas diligências, gravações e transcrições.

Algumas considerações devem ser elaboradas em relação a essa lei. A primeira diz respeito à própria polêmica que tem sido criada a respeito de sua constitucionalidade. Primordialmente, cabe-nos ressaltar que o artigo 5º, Título XII, como visto, preceitua que tão somente as “comunicações telefônicas” são passíveis de interceptação, o que vai de encontro ao que dispõe o Artigo 1º da Lei 9.296:

A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob segredo de justiça (BRASIL, 1996, p. 1).

Entretanto, no parágrafo único desse artigo, foi estabelecido que o disposto na lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de

informática e telemática. Nesse sentido, o Legislativo extrapolou os limites constitucionais e incluiu, além da interceptação telefônica, a interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática, o que não é abrangido pela Constituição Federal.

Muito já se discutiu sobre as questões de hermenêutica e caducidade do termo “interceptações telefônicas”, diante da silenciosa revolução tecnológica que vem ocorrendo nas últimas duas décadas. Não obstante, considerando o exposto no artigo 5º da Constituição – a qual prevalece sobre todas as outras normas legais – que ressalva “e no último caso”, o que corresponde à interceptação de comunicação em sistemas de informática e telemática permanece sob o pálio da inviolabilidade estrita.

Se, por um lado, a lei pecou por excesso ao incluir informática e telemática, por outro pecou pela falta, ao não regulamentar a quebra do sigilo telefônico, haja vista a Lei 9.296 dizer respeito tão somente à “interceptação telefônica”. É possível escutar uma conversa mas, em tese, não haveria legalidade em se acessar o estrato telefônico.

Dessa forma, somente poderão ser alvo da interceptação, com o fim de produzir provas em investigação criminal e em instrução processual penal, as comunicações telefônicas ocorridas após autorização judicial. Qualquer comunicação, ou conjunto de comunicações, ocorridos antes de tal autorização não podem ser violadas.

180

Essa perspectiva não atinge de forma alguma os interesses da inteligência de segurança pública. Se uma vez instalado o procedimento para a apuração de um determinado delito são descobertos tanto crimes em andamento, quanto são obtidas informações sobre ações ilícitas futuras, a circulação dessas informações nos órgãos e âmbitos responsáveis pela produção de análise deveria ser legítima.

Atualmente, em tese, a legislação não permite nem mesmo que as informações produzidas no âmbito das interceptações sejam organizadas e arquivadas de modo a compor um banco de dados. O artigo nono dessa lei define que a gravação (único procedimento de interceptação permitido mediante autorização judicial) que não interessar à prova, será inutilizada por decisão judicial, “durante o inquérito, a instrução processual ou após esta, em virtude de requerimento do Ministério Público ou da parte interessada” (BRASIL, 1996, p. 1). Não fica claro se é necessariamente obrigatória a destruição da gravação que ficou sujeita aos requerimentos do MP ou a parte interessada, ou se a gravação apenas será destruída quando um desses atores apresentar requerimento. De qualquer maneira, o que está implícito é que a informação não deverá ser exibida, divulgada ou posta em conhecimento de pessoa alguma alheia às investigações que determinaram sua obtenção, com a única exceção das autoridades judiciais. Como o objetivo da inteligência não é a produção de provas (eventualmente a produz), mas a produção de um conhecimento que vise reduzir as incertezas dentro de um conflito, ela necessita de um banco de dados sistematizado e atualizado.

Outra questão é do sigilo funcional a que estão submetidos os profissionais da área. Os documentos produzidos na área de inteligência normalmente são classificados, bem como seus operadores estão sujeitos a sigilos funcionais. Para que esses dados se tornem prova, é preciso desclassificá-los, expor os métodos, técnicas e agentes da área, acarretando um custo altíssimo para a produção dessa prova (BRANDÃO, 2013).

B) INFILTRAÇÃO E RECRUTAMENTO

A primeira regulamentação brasileira relativa à infiltração data de 1995, na Lei 9.034, de 03 de maio de 1995, que dispunha sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Nessa legislação, não havia definição do que deveria ser entendido como infiltração, bem como não se deixava claro o que seria um recrutamento operacional, no caso de colaboradores e informantes. Tal legislação apenas regulamentava em que ocasiões ela poderia ser utilizada. Também era falha por inviabilizar, legalmente, uma participação mais profunda do agente policial na organização criminosa, na medida em que não estabelecia medidas para a sua salvaguarda. Essa legislação foi alterada primeiramente pela lei nº 10.217/01, de 11 de abril de 2001. Na nova redação do segundo artigo, inciso V, foi definido que seria permitido “em qualquer fase da persecução criminal [...] infiltração de agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação constituída pelos órgãos especializados pertinentes, mediante circunstanciada autorização judicial” (BRASIL, 2001). Apesar de se referir a agentes de polícia ou de inteligência, o texto condiciona a ação à existência de uma investigação.

Uma nova alteração relativa ao tema foi promovida pela aprovação da Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013. A nova lei, que igualmente dispõe sobre investigação e meios de produção de prova, revoga a Lei 9.034 e altera o Decreto Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (relativa ao Código Penal) e delinea mais claramente algumas questões relativas à organização criminosa e às salvaguardas do agente infiltrado.

De acordo com o artigo 3º, a infiltração será realizada “por policiais”, em atividades de investigação, não há mais referência aos agentes de inteligência. De acordo com o Artigo 10º da Seção III, a infiltração de agentes de polícia ocorrerá em tarefas de investigação representada pelo delegado ou em atendimento a requerimento do Ministério Público, e deverá ser precedida de “circunstanciada, motivada e sigilosa autorização judicial, que estabelecerá seus limites” (BRASIL, 2013). A infiltração ocorrerá apenas quando tiverem sido esgotados todos os recursos disponíveis e terá a duração de seis meses, passíveis de renovação.

Como forma de resguardar o agente policial, o pedido de infiltração deverá

ser sigilosamente distribuído e não deve conter informações que possam indicar a operação a ser efetivada ou o agente infiltrado (conforme o Art.12). Nesse caso, os autos contendo as informações da operação de infiltração acompanharão a denúncia do Ministério Público, quando serão disponibilizadas para a defesa, assegurada a preservação da identidade do agente (conforme o Art.12 §2), e havendo indícios de que o agente infiltrado corra riscos eminentes, a operação deverá ser sustada (conforme o Art.12 §3). Essa legislação foi muito mais parcimoniosa em relação aos cuidados com os agentes infiltrados do que a legislação anterior. Outras prerrogativas estão relacionadas às suas ações. Um agente infiltrado não é punível pela prática de crime, caso tenha sido exercido no âmbito da investigação, com o intuito de comprovar a autenticidade de sua presença junto ao grupo, ainda que tenha que guardar a devida proporcionalidade com a finalidade da investigação (conforme o Art.13).

Sem dúvida, a nova legislação apresenta uma série de avanços em relação à legislação anterior. Entretanto, nenhuma das anteriores nem a atual resolvem a questão da inteligência, inviabilizando a infiltração de agentes de inteligência em organizações terroristas em caráter proativo.

C) QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL

A nova lei que disciplina as organizações criminosas (Lei 12.850/13), também trata da questão da ação controlada e do acesso a dados fiscais e bancários. O artigo 3º, Item VI, que trata da investigação e dos meios de obtenção de provas, define que em qualquer fase da persecução penal será permitido, sem prejuízo do outros já previstos em lei para produção de prova, o afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal.

Essa autorização já havia sido tratada anteriormente no âmbito da Lei 10.409, atualmente revogada³. O artigo 33 da referida lei buscava instrumentalizar as polícias, com o dispositivo da entrega vigiada, que permite a infiltração de policiais em quadrilhas, bandos etc., com o objetivo de colher informações sobre operações ilícitas, dispensando-lhes da atuação imediata. Esse dispositivo visa, no âmbito de uma investigação policial (que na prática desenvolve ações de interceptação com base na Lei 9.296), identificar e responsabilizar o maior número de integrantes de operações de tráfico e distribuição, sem prejuízo da ação penal cabível. O artigo 34 dispunha que, para a persecução criminal e a adoção dos procedimentos investigatórios previstos no artigo 33, o Ministério Público e a autoridade policial poderão requerer à autoridade judicial, havendo indícios suficientes da prática criminosa: I – Acesso a dados, documentos e informações

(3) Foi revogada e substituída pela Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. No entanto, a questão da entrega vigiada não foi tratada nessa nova lei, estando o tema atualmente em vigor apenas na nova legislação sobre organizações criminosas.

fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras; II – a colocação sob vigilância, por período determinado, de contas bancárias; III – o acesso, por período determinado, aos sistemas informatizados das instituições financeiras; e IV – a interceptação e a gravação de comunicações telefônicas, por período determinado, observado o disposto na legislação pertinente e no Capítulo II da antiga Lei 9.034 de 1995. Até então, a “entrega vigiada” não era prevista em nossa legislação, que só admitia a “ação controlada, que consiste em retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas” (BRASIL, 1995).

A nova legislação não se apresenta de forma tão detalhada quanto a anterior no que diz respeito ao acesso a dados fiscais e financeiros. No entanto, permite à polícia monitorar a atuação das organizações criminosas por meio de infiltração, de interceptação ambiental ou telefônica, e permite a quebra de sigilo fiscal ou bancário, viabilizando a responsabilização criminal de um maior número de pessoas.

Mas mais uma vez, percebemos que o instrumento apenas é permitido no âmbito de uma investigação criminal. A ausência de referência à atividade de inteligência nesse tipo de regulamentação produz impactos graves para o desenvolvimento da atividade, no que diz respeito à sua proatividade, uma de suas principais essências. Para comprovar esse fato, recorreremos a um exemplo narrado em artigo que busca evidenciar os problemas produzidos a partir das confusões conceituais envolvendo investigação e inteligência policial.

O exemplo é trazido por Felipe Scarpelli de Andrade e se refere à Operação Faktor, na qual a Polícia Federal investigava a suposta existência de caixa dois na campanha da governadora do Maranhão, Roseana Sarney (ANDRADE, 2012). Na referida operação, José Sarney havia sido indiciado por formação de quadrilha, gestão financeira irregular, além de lavagem de dinheiro e falsidade ideológica. A polícia possuía várias gravações que forneciam indícios de nepotismo praticado por Sarney junto a Agaciel Maia. No entanto, as provas foram anuladas pelo Superior Tribunal de Justiça, que as considerou ilegais. Ocorre que a investigação havia tido início com base em informações produzidas por um relatório de inteligência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). O COAF havia alertado a Polícia Federal e o Ministério Público sobre a grande quantidade de saques em dinheiro das contas de Fernando Sarney, às vésperas do segundo turno das eleições de 2006. De acordo com os ministros, os dados do relatório não configurariam indícios suficientes para a quebra de sigilo, pois teria havido a necessidade de esgotar, anteriormente, todos os recursos investigativos disponíveis, conforme regulamentação exposta na lei 9296. Nesse sentido, tratava-se de “prova ilícita”. A quebra de sigilo baseada apenas em relatório da COAF foi considerada inconstitucional (ANDRADE, 2012).

Como destaca Andrade (2012), quando da elaboração da Lei 9.296, as operações de inteligência não haviam sido vislumbradas como uma fonte relevante de

informações para abastecer o sistema. É totalmente compreensível que a referida Lei não se ativesse a essas questões, na medida em que a atividade de inteligência aplicada à área de segurança pública propriamente dita era desconhecida. O próprio Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) não existia. O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que, entre suas recomendações, previa a criação do subsistema, remonta ao ano de 2000. O que intriga é o fato de a legislação, passados tantos anos e debates como a criação da ABIN, do SISBIN, do SISP e do SINDE (Subsistema Nacional de Inteligência de Defesa), não ter sido atualizada, ficando a possibilidade de obtenção de dados intrusivos restrita à investigação policial.

Considerando que a neutralização das ações terroristas implica uma ação proativa, capaz de se antecipar e impedir um atentado, fica claro que ela não ocorre em meio a uma investigação, quando o delito já ocorreu. Consequentemente, todos esses mecanismos legais listados não são aplicáveis ao desenvolvimento de uma ação de inteligência propriamente dita.

Tais deficiências indicam que urge, no Brasil, a reelaboração de mecanismos legais que regulamentem a coleta de informações, tanto por parte das polícias, quanto da área de inteligência. Seria importante uma reforma da legislação que estabelecesse que as *investigações pré-delituais* deveriam ser condicionadas à apresentação preliminar de indícios razoáveis de possibilidade do desenvolvimento de atos, circunstâncias ou atividades que possam constituir ato preparatório delitivo, considerando sempre a iminência e a probabilidade do começo de sua execução. Importante seria também que configurasse, entre as condições necessárias para o desenvolvimento da atividade na fase pré-delitual, a formulação expressa, por parte das autoridades competentes, das diretrizes de investigação preliminar, nas quais deveriam ser estabelecidas as hipóteses de trabalho e emitidas as instruções destinadas à implementação de diligências, correspondentes às chefias dos órgãos responsáveis por executá-las. Seria importante que ficasse estabelecida a necessidade da elaboração de ordens, por escrito, por parte da autoridade competente, para o desencadeamento das operações de busca e coleta (é claro que todo esse processo deve ocorrer com a anuência do poder judicial). Cada uma dessas ordens deveria conter informações detalhadas sobre os fatos ou circunstâncias que a fundamentem; os objetivos investigativos pontuais a serem alcançados; o tempo previsto de duração de cada operação; as circunstâncias do lugar, tempo e modo de execução das operações, o pessoal que está sendo autorizado e encarregado de realizá-las; os números de telefone, endereço eletrônico ou de quaisquer outros meios cujas comunicações que se pretenda interceptar, além de determinar as respectivas responsabilidades de mando desse pessoal; os recursos logísticos e operativos comprometidos nas diligências investigativas; entre outros.

Saindo da perspectiva legal e adentrando a questão doutrinária brasileira, a Doutrina Nacional de Segurança Pública, aprovada em 2009, deixou de forma ex-

plícita que é vedada a possibilidade de se realizarem interceptações que não ocorram no âmbito de uma investigação. As Ações de Inteligência Policial (judiciária) definidas na doutrina são aquelas que envolvem o emprego de técnicas especiais que visam à obtenção de dados negados e dependem de autorização judicial, a qual é concedida apenas no decorrer de uma investigação. O resto do sistema que desenvolve a atividade de inteligência de segurança pública no país, o que inclui segurança interna, não possui os mandatos necessários para o cumprimento eficiente de suas funções, evidenciando a fragilidade de nossa legislação. Inclusive, a atividade de inteligência desenvolvida no âmbito das polícias judiciárias, que não estejam inseridas em um processo de investigação criminal, não goza dessas prerrogativas. Por exemplo, a Polícia Federal, para desencadear o processamento de informações e produção de análises relativas à penetração de supostos membros de uma rede terrorista no país, não possui os mandados relativos à coleta intrusiva, a não ser que já tenha sido identificado um crime precedente, como por exemplo, tráfico de armas, lavagem de dinheiro etc. Assim como a ABIN também não os possui.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A fragilidade institucional brasileira e o arcabouço jurídico para lidar com o tema “terrorismo” são reconhecidamente frágeis. A falta de mandados legais, considerando todos os princípios que devem regê-los (legitimidade, proporcionalidade, etc.) esvazia o potencial das funções dos profissionais de inteligência na esfera da proatividade. Tal realidade evidencia, mais uma vez, a premente necessidade de reformulação da atual legislação que orienta a atividade de inteligência no país. Essa situação acaba por tornar conveniente a opção de se exportar qualquer conflito internacional assimétrico para dentro das fronteiras nacionais.

185

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Felipe Scarpelli. Inteligência policial: efeitos das distorções no entendimento e na aplicação. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Brasília, v. 3, n. 2, p. 37-54, jul/dez 2012.

BRANDÃO, Priscila C. O subsistema de inteligência de segurança pública no Brasil: uma análise institucional. In: BRANDÃO, Priscila C e CEPIK, Marco A.C. **Inteligência de Segurança Pública**. Teoria e Prática no Combate à Criminalidade. Niterói: Editora Impetus, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

_____. Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de maio de 1995.

_____. Lei nº 9. 296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de julho de 1996.

_____. Ministério dos Transportes. Notícia. Transporte Terrestre. **PF quer lei militar para punir o MST**. Brasília, DF, 15 de agosto de 2000. Disponível em: < <http://www.transportes.gov.br/noticia/conteudo/id/16646/module/default%20-Acessado%20em%2004/02/2014> >. Acesso em: 26 jul. 2014.

_____. Lei nº 10. 217, de 11 de abril de 2001. Altera os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de abril de 2001.

_____. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de agosto de 2013, edição extra.

CEPIK, Marco. **Adequação e Preparo Institucional do Brasil para o Enfrentamento da Ameaça Terrorista**: Avaliação crítica e sugestões preliminares. 2003. Trabalho apresentado no Encontro de Estudos sobre Terrorismo Internacional, Brasília, 2003.

DINIZ, Eugênio. Compreendendo o fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício. (Orgs.). **Paz e Terrorismo**: textos do Seminário. São Paulo: Editora Hucitec, 2004, v. , p. 197-222.

PF INDICIA 2 SEM-TERRA NA LEI DE SEGURANÇA NACIONAL. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 6 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0605200002.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

PINHEIRO, Gen Álvaro de Souza. A prevenção e o combate ao terrorismo no século XXI. **Padeceme**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 86-94, 2010.

SOMMERS, Marilyn P. Law enforcement Intelligence: A new look. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**. v.1, n. 3, 1986.

VIKTOR, Mayer-Schongerger. **Big Data**: como extrair volume, variedade, velocidade e valor na avalanche de informação cotidiana. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt
e impresso no papel Offset 75 g/m² na Gráfica da UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – editora@ufrgs.br • www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Coordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade, Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosangela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista) • Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

[CEGOV CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA]

A era digital vem alterando o contexto no qual se dão as relações entre Estado e sociedade. A forma com a qual os Estados organizam sua burocracia, interagem com seus cidadãos, provêm bem-estar e segurança, constroem alternativas institucionais para a resolução de seus conflitos e habilitam inúmeras formas de organização em rede da sociedade é objeto de pesquisa e ação dos Grupos de Trabalho do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O CEGOV realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental no Brasil e no mundo e preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição, procurando contribuir para a interação institucionalizada entre a Universidade e as instituições da Administração Pública. Os Grupos de Trabalho do Centro são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, políticas públicas, entre outras.

Nesta coleção, intitulada “Capacidade Estatal e Democracia”, trabalhos dos pesquisadores participantes dos GTs e de colaboradores externos são apresentados como contribuição para reflexão pública sobre os desafios políticos e governamentais contemporâneos.