



DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO

Prefácio do General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas



Organizadores
Israel de Oliveira Andrade
Valério Luiz Lange
Oscar Medeiros Filho
Raphael Camargo Lima



DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO

Prefácio do General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas



Organizadores
Israel de Oliveira Andrade
Valério Luiz Lange
Oscar Medeiros Filho
Raphael Camargo Lima

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO

Prefácio do General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas



Organizadores
Israel de Oliveira Andrade
Valério Luiz Lange
Oscar Medeiros Filho
Raphael Camargo Lima

Desafios contemporâneos para o exército brasileiro / organizadores: Israel de Oliveira Andrade ... [et al.] ; prefácio do General de Exército Dias da Costa Villas Bôas. – Brasília : Ipea : 2019.
302 p. : il., gráfs., color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-356-8

1. Política de Defesa. 2. Políticas Públicas. 3. Segurança Nacional. 4. Defesa Nacional. 5. Relações Governo Forças Armadas. 6. Brasil. I. Andrade, Israel de Oliveira. II. Villas Bôas, Dias da Costa. V. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 355.4

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério da Economia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério da Defesa ou do Exército Brasileiro.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	----------

PREFÁCIO	9
-----------------------	----------

INTRODUÇÃO	11
-------------------------	-----------

Israel de Oliveira Andrade

Valério Luiz Lange

Oscar Medeiros Filho

Raphael Camargo Lima

SEÇÃO I – O AMBIENTE INTERNACIONAL E A DEFESA

CAPÍTULO 1

BRASIL E O AMBIENTE GLOBAL DE SEGURANÇA	17
--	-----------

Augusto W. M. Teixeira Júnior

CAPÍTULO 2

TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS SOBRE GASTOS MILITARES

DOS PAÍSES AMAZÔNICOS: IMPLICAÇÕES PARA OS OBJETIVOS

E INTERESSES DE DEFESA DO BRASIL.....	37
--	-----------

Alcides Costa Vaz

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS:

LIMITES E POTENCIALIDADES	59
--	-----------

Israel de Oliveira Andrade

Maurício Kenyatta Barros da Costa

Alex Jorge das Neves

Matheus Augusto Soares

Giovanni Roriz Lyra Hillebrand

CAPÍTULO 4

AS FUNÇÕES DE DEFESA.....	87
----------------------------------	-----------

Eduardo Dias da Costa Villas Bôas

SEÇÃO II – EMPREGO DA FORÇA TERRESTRE

CAPÍTULO 5

O PAPEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO SETOR DE SEGURANÇA:

IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA E O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS	95
---	-----------

Raphael Camargo Lima

Oscar Medeiros Filho

CAPÍTULO 6

CAPACIDADE DE FORÇA EXPEDICIONÁRIA: APRIMORANDO AS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL	133
Valério Luiz Lange	

CAPÍTULO 7

A ATUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	155
Israel de Oliveira Andrade Luiz Gustavo Aversa Franco Edison Benedito da Silva Filho	

SEÇÃO III – CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

CAPÍTULO 8

BASE INDUSTRIAL DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS NO BRASIL: A JANELA DE OPORTUNIDADE DA SEGURANÇA INTEGRADA	185
Peterson Ferreira da Silva	

CAPÍTULO 9

O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO E SEUS DESAFIOS (2012-2018)	211
Luiz Gustavo Aversa Franco Peterson Ferreira da Silva Viviane Machado Caminha	

CAPÍTULO 10

PODER OFENSIVO NO ESPAÇO CIBERNÉTICO	241
José Eduardo Malta de Sá Brandão Eduardo Arthur Izycki	

CAPÍTULO 11

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO TECNOLÓGICA (<i>OFFSET</i>): FUNDAMENTOS E INSTRUMENTALIDADE	275
André Luís Vieira João Gabriel Álvares	

APRESENTAÇÃO

Políticas de defesa são de grande relevância para Estados soberanos. Para além da sua função precípua de garantir a soberania, essas políticas públicas também oferecem contribuições importantes ao desenvolvimento nacional e à inserção internacional. Embora debater abertamente a questão seja comum em diferentes países, no Brasil, esse assunto ainda não tem sido suficientemente discutido com a sociedade. Daí faz-se mister trazer o tema à tona e pensar em modelos de defesa nacional que estejam em sintonia com as demandas contemporâneas do desenvolvimento do país, compreendendo que tipo de capacidades as Forças Armadas necessitam nesse contexto, bem como as melhores formas de obtê-las.

Interessados em debater o assunto com a sociedade brasileira, o Ipea e o Exército Brasileiro construíram cooperativamente a obra que ora se apresenta ao leitor. O livro visa analisar os limites e possibilidades para o preparo, o emprego e a capacitação das Forças Armadas brasileiras com foco no Exército Brasileiro. Essa iniciativa partiu do pressuposto de que somente a partir de análises sistemáticas da evolução da política de defesa em suas diversas dimensões é que se poderá realizar escolhas adequadas para o futuro. Faz-se necessário, portanto, compreender os meandros dessa política e, para isso, estudar melhor os componentes das Forças Armadas brasileiras é um ponto de partida fulcral.

Esta obra representa uma reflexão conjunta materializada por pesquisadores do Ipea e do Exército com o intuito de pensar e debater a Força Terrestre do país. O livro sustenta-se em uma questão fundamental: *quais os desafios impostos ao Exército Brasileiro pelas políticas públicas voltadas para a defesa no contexto atual de uma sociedade democrática e globalmente integrada?* Essa pergunta central subdivide-se em quatro ordens de questões que orientaram a estruturação desse compêndio de estudos. A primeira está implícita na concepção da obra: a noção de que, em uma sociedade democrática, a defesa é uma política pública que rege a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, dentre elas o Exército. Desse modo, tratar do tema não é exclusividade castrense. Ao contrário, a questão demanda envolvimento amplo de civis e militares tanto em suas etapas de concepção quanto de implementação.

A segunda delas refere-se ao ambiente estratégico para o emprego do Exército Brasileiro. Debater o emprego das Forças Armadas demanda que se compreenda quais são os rumos dos ambientes global e regional de segurança nos quais podem ser instadas a atuar. Destaca-se, em especial, a reflexão sobre a América do Sul como parte do entorno estratégico brasileiro e área principal de interesse. A estabilidade e o desenvolvimento dessa região são fundamentais para o Brasil, especificamente para que se possa construir uma estratégia crível de dissuasão extrarregional.

O terceiro conjunto de questões refere-se ao emprego das Forças Armadas propriamente dito. Compreender a evolução das missões militares, o emprego sob a égide de organismos multilaterais – como as operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – e as particularidades da atuação na faixa de fronteira, em garantia da lei da ordem e no apoio ao desenvolvimento nacional, são alguns dos desafios para se pensar a Força Terrestre do Brasil. Entender o passado e o presente do emprego é fundamental para que possamos pensar seu futuro. O dilema de se equilibrar, por exemplo, as estratégias de presença e dissuasão apresenta-se como um ponto que demanda uma compreensão minuciosa da forma como a sociedade brasileira tem empregado seu Exército.

A quarta ordem de questões refere-se à construção do poder militar brasileiro. Para um país que busca maiores margens de autonomia no sistema internacional, a obtenção de tecnologias e capacidades militares é tão importante quanto a análise do emprego e do ambiente estratégico. No contexto da competição global na área militar, na qual o compartilhamento de componentes tecnológicos depende de interesses geopolíticos e geoestratégicos de países fornecedores, realizar parcerias internacionais e traçar estratégias para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira torna-se fundamental. Daí o papel essencial da reflexão sobre os programas estratégicos do setor de defesa, em especial aqueles relativos a projetos em ciência, tecnologia e inovação, com aplicação para a segurança e a defesa nacionais e a construção de uma demanda estatal efetiva para a área.

Portanto, a presente obra visa debater com a sociedade brasileira as perspectivas e os dilemas presentes nessas quatro ordens de questões. Espera-se, dessa forma, ampliar o debate sobre defesa nacional sob a ótica das políticas públicas, contribuir com melhorias no planejamento e gestão da defesa nacional e subsidiar processos de modernização da Força Terrestre. Para alcançar os seus propósitos, esse livro contou com o empenho conjunto de organizadores, autores e apoiadores. Nesse sentido, registramos um especial agradecimento ao General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, Comandante do Exército no período de elaboração desse livro, por sua valiosa contribuição e pela honra de prefaciá-la essa obra. Destacamos também nosso reconhecimento ao esforço de todos os organizadores e autores, que materializa essa oportuna e relevante aproximação entre o Ipea e o Exército Brasileiro em benefício do Brasil.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Carlos von Doellinger
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

General de Exército Walter Souza Braga Netto
Chefe do Estado-Maior do Exército Brasileiro

PREFÁCIO

Este livro oferece ao leitor uma ampla visão dos desafios contemporâneos para a defesa nacional com foco no Exército Brasileiro. O intuito é apresentar estudos com perspectivas diversas de pesquisadores civis e militares sobre questões relevantes para o planejamento, o emprego e a gestão da força terrestre do Brasil. Trata-se de uma iniciativa conjunta do Ipea e do Estado-Maior do Exército (EME), por meio do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), que concretiza uma relevante parceria iniciada em fins de 2017. O presente trabalho representou um esforço conjunto, cuja construção demandou pesquisas e debates sistemáticos entre pesquisadores das duas instituições, as quais tive a oportunidade de incentivar e acompanhar durante minha gestão como Comandante do Exército Brasileiro.

A importância desta obra reside, portanto, em sua própria concepção. Debater desafios para a defesa nacional de maneira cooperativa é elemento fundamental para reforçar a necessidade de pensá-la sistematicamente como política pública. Tal fato implica levar em conta que há limitações políticas, orçamentárias e logísticas, que devem ser debatidas de maneira transparente com a sociedade e os tomadores de decisão. Destaca-se também a particularidade de, no Brasil, a política de defesa constituir-se de um instrumento complexo de manutenção da soberania, apoio à inserção internacional e desenvolvimento nacional do país, para o qual o preparo, o emprego e a modernização das Forças Armadas devem ser preocupações constantes. Essa assertiva implica o planejamento e a construção de programas estratégicos com horizonte de longo prazo, ao passo que se enfrentam as demandas do emprego no curto e médio prazos. Apresentar tais debates para a sociedade é, portanto, uma necessidade fundamental para aprimorar o conhecimento sobre o tema e melhorar a gestão da defesa no país.

Outro importante elemento desta obra é seu ineditismo. É a primeira vez que se publica cooperativamente um compêndio de estudos sobre defesa nacional especificamente voltado ao componente terrestre das Forças Armadas, o Exército Brasileiro. Se, nas últimas décadas, o debate sobre política de defesa vem se ampliando substantivamente na academia brasileira, em especial após a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, ainda há a demanda de aprofundar o conhecimento específico sobre o preparo e o emprego de cada força singular para aprimorar a interoperabilidade, ampliar a cooperação interagências e desenvolver soluções para complexos problemas nacionais. Somente por meio do diagnóstico e do conhecimento profundo do emprego das Forças Armadas em seus níveis político-estratégico, operacional e tático, é possível subsidiar decisões em assuntos de defesa.

O presente livro visa a preencher essa lacuna nos estudos sobre políticas públicas do Brasil e, com esse foco, objetiva contribuir com a sociedade brasileira. Ao apresentar estudos inéditos sobre o novo ambiente global de segurança, o entorno estratégico brasileiro, a atuação em operações de paz, o emprego da força terrestre, defesa cibernética e a base industrial de defesa, este livro constitui-se como referência necessária para estudiosos de defesa nacional. A partir de parcerias entre instituições, como a realizada entre o Ipea e o Exército Brasileiro, podemos contribuir de maneira substantiva com o desenvolvimento do país. Assim, agradecendo aos organizadores e autores desta obra, referencio a importante contribuição de todos eles na reflexão de um tema tão relevante para o Brasil, que é a defesa nacional.

Eduardo Dias da Costa Villas Bôas
General de Exército da Reserva

INTRODUÇÃO

Israel de Oliveira Andrade¹

Valério Luiz Lange²

Oscar Medeiros Filho³

Raphael Camargo Lima⁴

Ao longo dos últimos anos, pesquisadores do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tiveram a oportunidade de compartilhar conhecimentos, em diversos seminários e *workshops* organizados pelas duas Instituições, sobre temas relacionados à defesa, à segurança e ao desenvolvimento nacional. Desses contatos surgiu a oportunidade de aprofundar a parceria a partir de um livro que tratasse dos desafios do Exército Brasileiro diante das demandas contemporâneas.

O objetivo desta obra é oferecer ao leitor um panorama de diversos temas relacionados ao ambiente geopolítico contemporâneo e às peculiaridades de estruturação da força armada terrestre em um país em desenvolvimento. Para tanto, o livro está dividido em três seções que dispõem de capítulos escritos por pesquisadores militares e civis, além de interlocutores convidados da academia e de centros de pesquisas relacionados ao tema. Dessa forma, confere-se, de um lado, diversidade no trato dos temas, e, de outro, uma reflexão conjunta de autores de diferentes órgãos que compartilham seus conhecimentos na forma de coautoria.

A primeira seção, intitulada *O ambiente internacional e a defesa*, é composta por três capítulos que analisam o panorama geral do ambiente internacional e suas implicações sobre a estabilidade do entorno estratégico, especialmente sobre as fronteiras nacionais. No capítulo *Brasil e o ambiente global de segurança*, Augusto W. M. Teixeira Júnior discute os principais desafios e oportunidades para o Brasil no quadro de um ambiente global em transição. Partindo da análise da transformação do quadro internacional de segurança, Teixeira Júnior enfatiza o retorno da geopolítica e do uso da força como elemento da política internacional, bem como suas implicações para o Brasil. Destaca, especialmente, três questões fundamentais: a reorganização do espaço regional sul-americano; a possibilidade de

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. General de Brigada do Exército Brasileiro.

3. Tenente-coronel do Exército Brasileiro.

4. Pesquisador do Ipea/PNPD.

participação em operações de paz robustas; e os riscos de escalada da criminalidade organizada transnacional no entorno regional. Ao final, o autor sugere que o atual contexto internacional pode levar o Brasil a ter que optar por um dos seguintes caminhos: a construção de uma potência ou a resignação à condição subalterna no sistema internacional.

O segundo capítulo, escrito por Alcides Costa Vaz, intitula-se *Tendências e perspectivas sobre gastos militares dos países amazônicos: implicações para os objetivos e interesses de defesa do Brasil*. Nele, o autor discorre sobre preocupações nacionais e questões de defesa no espaço amazônico, tendo como pano de fundo o panorama de gastos militares em países vizinhos, mais especificamente: Colômbia, Peru, Equador e Venezuela.

O terceiro capítulo, *Políticas públicas para as fronteiras brasileiras: limites e potencialidades*, escrito pelos pesquisadores Israel de Oliveira Andrade, Maurício Kenyatta Barros da Costa, Alex Jorge das Neves, Matheus Augusto Soares e Giovanni Roriz Lyra Hillebrand, discute os principais componentes das políticas de defesa nacional e de segurança pública para as fronteiras do Brasil, por meio de um diálogo profícuo entre essas duas esferas de atuação estatal. O objetivo dessa análise pluralista é repensar as políticas públicas voltadas para a região de fronteiras, de modo a promover sua integração e aumentar a efetividade da gestão governamental. Como elemento mais relevante da presença estatal na extensa faixa de fronteira terrestre do país, os autores destacam o papel central do Exército Brasileiro para a viabilização de políticas públicas locais.

Encerrando essa seção, o capítulo *As Funções de Defesa*, de Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, discute as razões para o Brasil ter forças armadas bem equipadas, adestradas e motivadas que efetivamente contribuam com a capacidade defensiva do país, o que o autor conceitua como funções da defesa. Villas Bôas considera que há cinco principais missões: dissuasão, atendimento das demandas da sociedade e do território, indução do desenvolvimento nacional, projeção internacional do Brasil e guarda da identidade nacional. Desse modo, o texto pretende contribuir com o debate sobre as missões e funções das Forças Armadas do Brasil.

A segunda seção do livro, intitulada *Emprego da força terrestre*, é composta por quatro capítulos que tratam dos desafios do Exército Brasileiro em um amplo espectro, envolvendo aspectos relacionados ao emprego clássico, bem como a missões de paz e garantia da lei e da ordem, dentre outras. O primeiro capítulo, escrito por Raphael Camargo Lima e Oscar Medeiros Filho, é intitulado *O papel do Exército Brasileiro no setor de segurança: implicações para a defesa e para o emprego das Forças Armadas*. Os autores discutem o papel desempenhado pelo Exército Brasileiro no setor de segurança do país tendo como pano de fundo a sua frequente participação como força intermediária na resolução de problemas oriundos de vulnerabilidades

estruturais do Estado. Para os autores, a banalização dessa participação pode prejudicar a missão principal de defesa do Exército Brasileiro.

No capítulo *Capacidade de força expedicionária: aprimorando as Forças Armadas do Brasil*, Valério Luiz Lange discute, no contexto do processo de transformação do Exército Brasileiro, a organização de uma força expedicionária contemporânea capaz de apoiar os interesses e a política externa do Brasil. Partindo da discussão dos interesses estratégicos brasileiros e da concepção de capacidades militares como elementos basilares para a discussão do aprimoramento das Forças Armadas do Brasil, o autor apresenta uma opção de emprego expedicionário para uma estrutura de missão de paz no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como elabora algumas recomendações para a organização de uma força expedicionária contemporânea.

Encerrando a segunda seção, Israel de Oliveira Andrade, Luiz Gustavo Aversa Franco e Edison Benedito da Silva Filho apresentam o capítulo *A atuação do Exército Brasileiro nas operações de paz das Nações Unidas*. No texto, os autores analisam a trajetória histórica e a experiência recente da participação do Brasil nas missões de paz organizadas sob a égide da ONU, com ênfase no papel desempenhado pela força terrestre. A partir de um levantamento minucioso dos recursos humanos e financeiros empenhados pelo país nessas operações, em especial a atuação de mais de uma década no Haiti, os autores argumentam que, não obstante a ação brasileira tenha objetivado alcançar ganhos diplomáticos, o país também se beneficiou grandemente do aprendizado militar decorrente dessas experiências.

Finalmente, a terceira seção, *Ciência, tecnologia, inovação e base industrial de defesa*, é composta por quatro capítulos que tratam dos desafios militares oriundos dos avanços tecnológicos e das dificuldades relacionadas à aquisição de produtos de defesa no Brasil. No primeiro capítulo, intitulado *Base industrial de segurança e defesa nacionais no Brasil: a janela de oportunidade da segurança integrada*, Peterson Ferreira da Silva discute as possibilidades de contribuição da Base Industrial de Defesa nacional sob uma perspectiva de segurança integrada (inteligência, defesa nacional e segurança pública). Para o autor, o tratamento mais sistêmico das aquisições realizadas nesses três setores constitui oportunidade de aperfeiçoamento da dinâmica interagências e de sistematização do poder de compra do Estado brasileiro.

No capítulo intitulado *O processo de transformação do sistema de ciência, tecnologia e inovação do Exército Brasileiro e seus desafios (2012-2018)*, Luiz Gustavo Aversa Franco, Peterson Ferreira da Silva e Viviane Machado Caminha discutem o papel das políticas de ciência, tecnologia e inovação no aperfeiçoamento contínuo das doutrinas e capacidades da força terrestre, a partir do estudo do processo de reformulação do Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro (SCTEx), iniciado em 2012. Avaliando a trajetória institucional, bem como os resultados

preliminares e as dificuldades dessa experiência, os autores ressaltam a necessidade de maior coordenação e priorização de projetos de inovação entre as Forças Armadas, para os quais é fundamental o fortalecimento do Ministério da Defesa como instância decisória, de modo a efetivar a integração e o acompanhamento das políticas de ciência, tecnologia e inovação para o setor.

José Eduardo Malta de Sá Brandão e Eduardo Arthur Izyski apresentam, no capítulo *Poder ofensivo no espaço cibernético*, uma questão cada vez mais relevante para as esferas da defesa e da segurança, que é o papel da cibernética como elemento ofensivo nas estratégias nacionais para esses setores. A partir de uma delimitação conceitual e da discussão de uma série de estudos de caso internacionais, os autores enfatizam a necessidade de desenvolvimento de capacidades cibernéticas ofensivas como condição para a efetividade das estratégias de defesa nacional no contexto de um mundo cada vez mais integrado e dependente das tecnologias de informação e comunicação. De acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, compete ao Exército Brasileiro coordenar os projetos relacionados ao desenvolvimento e ao emprego de capacidades cibernéticas ofensivas e defensivas no campo militar.

Por fim, no último capítulo, intitulado *Acordos de compensação tecnológica (offset): fundamentos e instrumentalidade*, de autoria de André Luís Vieira e João Gabriel Álvares, são discutidos os desafios de acordos de compensação relacionados à importação de produtos de defesa, tendo como foco as compensações tecnológicas. Para tanto, os autores abordam aspectos gerais dos *offsets* e aspectos específicos das compensações tecnológicas, analisando, ao final, exemplos internacionais de políticas de compensação, buscando contextualizar as potencialidades brasileiras no tema.

Podemos observar a amplitude dos temas abordados na presente obra. Esperamos que tais estudos possam contribuir para uma reflexão abrangente em defesa nacional e, mais especificamente, para a compreensão das dinâmicas e dos desafios subjacentes ao nível da força terrestre. Temos consciência de que esta coletânea não abarca todos os temas relacionados aos desafios do Exército Brasileiro. Porém, acreditamos que se trata de um excelente ponto de partida. Esperamos que os leitores possam aprofundar os debates e realizar futuras reflexões dessa natureza, contribuindo, assim, para subsidiar a tomada de decisão no campo da defesa nacional.

Boa leitura!

SEÇÃO I

O AMBIENTE INTERNACIONAL E A DEFESA

BRASIL E O AMBIENTE GLOBAL DE SEGURANÇA

Augusto W. M. Teixeira Júnior¹

1 INTRODUÇÃO²

Quais os principais desafios e oportunidades para o Brasil no quadro de um ambiente global em transição? É possível afirmar que o país vivenciou, no século XX, duas mudanças de grande magnitude na política internacional. Do final da Primeira Guerra Mundial ao término da Segunda Grande Guerra, a ordem internacional, então estruturada em uma configuração multipolar, assumiu, no término da década de 1940, a configuração bipolar. Entre 1989 e 1992, a polaridade seria radicalmente alterada pela transição da bipolaridade para o “momento unipolar”.³ O que as duas mudanças no padrão de distribuição de poder no século XX tiveram em comum para o Brasil? Em ambos os momentos, o país encontrou-se diante do paradoxo entre janelas de oportunidade produzidas pela transição de poder no ambiente global, porém acometido por crises e instabilidades no plano doméstico.

Uma vez mais, o paradoxo supracitado faz-se presente na história contemporânea do Brasil. Desde os anos 2000, autores de distintas filiações teóricas convergem na identificação sobre um novo padrão de distribuição de poder (Mearsheimer, 2001; Buzan e Weaver, 2003; Buzan, 2004; Hurrell, 2009). Segundo a literatura supracitada, estaria em curso uma transição da polaridade indefinida para uma configuração multipolar. A mudança no padrão de distribuição de poder far-se-ia acompanhada do surgimento de novos polos de poder e de novos alinhamentos nas políticas regional e global, marcadas por perspectivas geopolíticas conflitantes. Como em momentos progressos, o Brasil vivencia a abertura de janelas de oportunidade

1. Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

2. A elaboração do presente capítulo contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Chamada Universal MCTI/CNPq nº 01/2016.

3. Sobre o debate acerca da configuração da distribuição de poder no imediato pós-Guerra Fria, ver Krauthammer (1990), Huntington (1999) e Mearsheimer (2001). Buzan e Weaver (2003) e Buzan (2004) – representantes da escola de Copenhague e da escola inglesa, respectivamente – apresentam perspectivas alternativas ao debate realista sobre polaridade.

para a sua emergência como potência regional de aspiração global. Entretanto, mais uma vez se vê acometido por fragilidades domésticas que cerceiam suas potencialidades. O paradoxo apontado acima apresenta um desafio para a vocação geopolítica e o desejo de potência do Brasil (Mattos, 2002; Cervo, 2008; Hurrell, 2009; Lima e Hirst, 2009).

O Brasil insere-se no ambiente global de segurança de várias formas,⁴ entre as quais se destaca ao participar de mecanismos multilaterais, como em missões de paz, na defesa do desarmamento e na mediação de conflitos. Contudo, se a estratégia da inserção internacional brasileira prioriza opções multilaterais, no nível global a multipolaridade em construção reforça a tendência de prevalência da geopolítica tradicional e do uso da força como opção unilateral nas relações internacionais.

Enquanto historicamente, no nível do sistema, o país age como uma potência reformista, regionalmente comporta-se como de *status quo*, em defesa da estabilidade regional (Cervo, 2008; Flandes e Radseck, 2009). O Brasil é a principal potência do subcontinente americano, dotada de um excedente de poder dificilmente balanceável apenas pelas potências sul-americanas. A despeito da interpretação da condição do Brasil como uma potência regional unipolar (Fuccille e Rezende, 2013), sua preponderância vem sendo deteriorada (Teixeira Júnior, 2016). A crise política e econômica nas gestões dos presidentes Dilma e Temer soma-se à perda de ímpeto da política externa brasileira, desde 2010, e à redução no ritmo de modernização militar, representada pelas limitações orçamentárias atreladas aos projetos estratégicos das Forças Armadas (IISS, 2018). Este quadro é potencializado pela presença, cada vez mais expressiva, de potências extrarregionais no coração do entorno estratégico brasileiro: a América do Sul.

O presente capítulo estrutura-se em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda, o texto dedica-se à análise da distribuição global de poder, seus impactos geopolíticos, dentre os quais as tendências permissivas quanto ao uso da força. A terceira lança luz sobre os rebatimentos da transformação internacional para o entorno estratégico, com ênfase na América do Sul. Buscaremos demonstrar como as crises da cooperação e da integração regional impactam a reorganização do espaço regional como polo de poder liderado por Brasília. A quarta aborda como a crise política, econômica e social vivenciada pelo país, somada às tendências nos níveis global, regional e doméstico, convergem para estruturar uma bifurcação histórica para o Brasil: voltar a trilhar um caminho de construção de potência ou resignar-se a uma condição subalterna no sistema internacional. Por fim, a quinta apresenta a síntese dos principais achados e a reflexão final do capítulo.

4. Ao participar do mercado internacional de armamentos, especialmente no caso da cooperação bilateral para compra e desenvolvimento de equipamentos e sistemas, o Brasil também se inseriu em dinâmicas globais de segurança. Representativo desse argumento foi o acordo nuclear Brasil e Alemanha (1975) e a articulação para compra e desenvolvimento de submarinos diesel-elétricos dos anos 1980 ao início dos anos 2000.

2 O AMBIENTE GLOBAL DE SEGURANÇA

Um dos traços distintivos destes quase vinte anos de século XXI é aquilo que autores como Kaplan (2013) chamam de “vingança da geografia”. As promessas de paz longa e prosperidade econômica, advindas da vitória da ordem liberal após o colapso da União Soviética, não se cumpriram. Os dezoito anos deste século são marcados por mudanças profundas no sistema internacional. O “momento unipolar”, aludido por autores como Krauthammer (1991), vislumbrando a posição dos Estados Unidos como única superpotência restante, é agora desafiado pelo ressurgimento da Rússia, ator que pleiteia reconhecimento como potência global; tal como pela China, cuja construção de meios de força coloca em dúvida o teor pacífico de sua ascensão.

Neste mundo em transição, novos polos de poder emergem alicerçados em grandes potências, mas também em potências regionais.⁵ No contexto das mudanças associadas às guerras do Afeganistão (2001-presente) e do Iraque (2003-2011), o Irã surge como um ator fundamental na redefinição e disputa pelo Oriente Médio. Na Ásia, uma Coreia do Norte nuclearizada modifica os cálculos da barganha estratégica entre Estados Unidos, China e Japão. Por sua vez, o país nipônico lentamente altera a sua posição pacifista, ao buscar meios para garantir a sua segurança em um sistema de autoajuda.

O ambiente global de segurança contemporâneo é marcado por dinâmicas geopolíticas e de força na competição interestatal por poder, prestígio e segurança. O balanceamento brando, predominante nos anos de 1990, volta a ganhar feições de *hard balancing*.⁶ Programas de modernização militar, posturas estratégicas mais agressivas e construção de alinhamentos internacionais, liderados por países como Rússia e China, reforçam a percepção de que o balanceamento duro está de volta à cena internacional.

O Brasil, principal potência sul-americana, não está alheio ao que ocorre no âmbito da segurança internacional. O quadro de tensões descrito anteriormente afeta o país e a América do Sul. A intensificação da rivalidade entre grandes potências no plano sistêmico transborda para as distintas regiões do globo. A balança de poder entre Estados Unidos e Rússia, por exemplo, produz rebatimentos para a América do Sul desde o início do século. A convergência das rivalidades entre Colômbia e Venezuela e Estados Unidos e Rússia conferiu, na última década, riscos maiores de escalada militarizada (Teixeira Júnior, 2012). Contemporaneamente, eventos como a crise de refugiados, o desdobramento de tropas venezuelanas para suas fronteiras

5. Para além da Rússia e da China, o governo dos Estados Unidos percebe como ameaças países como Irã e Coreia do Norte, mas também o que chamam de grupos extremistas violentos (United States, 2017).

6. Para os conceitos de *hard* e *soft balancing*, ver Paul (2004).

e a retórica de tensionamento dos relacionamentos com a Colômbia e a Guiana contribuem para a deterioração das condições de segurança na região⁷ (IISS, 2018).

Por sua vez, o processo de reconfiguração da ordem internacional e de sua gerência, proporcionadas pelas mudanças na distribuição de poder, apresentam janelas de oportunidade para a emergência de novos polos de poder. A literatura que se debruça sobre tipos de potência exibe uma multiplicidade de conceitos para classificar países como o Brasil.⁸ Na América do Sul, o país é uma potência regional; no plano global, um país intermediário considerado na década passada como potência emergente (Hurrell, 2009). Iniciativas de geometria variável criadas no escopo da ordem em transição, como o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e o grupo Brasil, Índia, China e África do Sul (BRICS), eram percebidas como soluções que buscavam afetar o sistema internacional no sentido da transição multipolar (Lima e Hirst, 2009).

Para além das coalizões internacionais, percebidas como instrumentais para modificar aspectos do sistema internacional (Oliveira, Onuki e Oliveira, 2009), historicamente o Brasil opta pela atuação dentro de mecanismos multilaterais, especialmente no campo da segurança. Com isso, busca participar do jogo internacional e, quando possível, atuar na construção das regras do jogo. Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o país participa de seu sistema e, em particular, de operações de paz, assumindo, assim, custos e responsabilidades na gestão da segurança global.⁹ Forças brasileiras participaram como observadoras nos Bálcãs (United Nations Special Committee on the Balkans – UNSCOP), atuaram na crise de Suez (United Nations Emergency Force – Unef/1956), em Moçambique (1994), Angola (1995) e Timor-Leste (1999-2006). Na década passada, as operações no Haiti (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – Minustah/2004) e no Líbano (Força Interina das Nações Unidas no Líbano – Unifil/2011) aumentaram o respaldo internacional do país no campo das missões de paz. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), atualmente o país participa de sete missões de paz, como: Missão das Nações Unidas para o

7. Apesar de a crise venezuelana possuir forte componente de dependência em relação à variação do preço internacional do petróleo, o caso é exemplar da articulação entre crises regionais e dinâmicas de balanceamento no nível do sistema. Seja por meio de empréstimos chineses, seja pela doação de grãos russos, China e Rússia buscam apoiar o governo Maduro contra os interesses de Washington para a região (Fellet, 2018). Gedan e McCarthy (2018) exploram os limites ao apoio chinês e russo ao governo Maduro.

8. Dos quais destacamos os seguintes: potência média, potência média emergente, potência regional, país intermediário (Teixeira Júnior, 2013).

9. Mais informações em *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU*, disponível em: <https://goo.gl/Z5QEFX>; e em *Missões de Paz*, disponível em: <https://goo.gl/E5Hmfx>. É importante salientar que, apesar de assumir custos e responsabilidades com o sistema ONU, no tocante às operações de paz o Brasil dispensa menos recursos do que países menos ambiciosos no campo da política externa e menos ricos, como Etiópia e Bangladesh (United Nations, 2018). Por essa razão, a participação do Brasil como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU tendeu a ser um traço mais robusto da estratégia de ascensão e status internacional, por meio da atuação em mecanismos de segurança multilaterais. Sobre essa questão, ver *Brazil and the United Nations Security Council*, disponível em: <https://goo.gl/L4BQJW>. Acesso em: 22 out. 2018.

Referendo no Saara Ocidental (Minurso), Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (Minusca), Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP), Unifil (Líbano), Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco), Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (Unisfa) e Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (Unmiss).

Em 1995, o Brasil ingressou no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR).¹⁰ No escopo do que foi denominado de “autonomia pela participação” (Vigevani e Cepaluni, 2011), tal iniciativa tinha por objetivo permitir o acesso a grupos restritos da gerência da segurança internacional, além de conferir ao país credibilidade internacional. Repetiu-se o mesmo comportamento em 1998, quando o Brasil, mesmo possuindo uma robusta estrutura jurídica que impedia a construção de armas nucleares, assina o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Recuando da posição outrora estabelecida, sobre o “congelamento de poder mundial” e a assinatura de tratados desiguais, mais uma vez buscava participar da segurança internacional e de seus regimes como forma de inserção internacional.

Nos anos 2000, a estratégia de adequação discutida anteriormente passou por ajustes, convertendo-se em uma estratégia de “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2011). Representativa dessa opção foi a persistente tentativa de reforma do Conselho de Segurança da ONU. Alegando perda de representatividade e legitimidade da estrutura de poder do respectivo conselho, a iniciativa buscava refletir, na mais importante instância da ONU, a emergente multipolaridade e o *status* das potências emergentes.

Apesar da histórica participação em mecanismos multilaterais de segurança internacional, parte do legado do pós-Guerra Fria criou limitações para a inserção internacional do Brasil, reduzindo o horizonte de opções estratégicas no contexto de uma multipolaridade emergente e propensa ao conflito. Na era em que os sistemas de antiacesso e negação de área (A2/AD) surgem como um dos principais debates estratégicos contemporâneos, o MCTR pode gerar constrangimentos na construção de capacidade dissuasórias por parte do Brasil. Limitações no alcance e carga de mísseis balísticos e de cruzeiro mitigam substantivamente a capacidade de dissuasão no sentido punitivo e retaliatório (*deterrence*).

Não obstante a Estratégia Nacional de Defesa, em todas as suas versões (2008, 2012, 2016), apontar o setor nuclear como estratégico, os termos do TNP reduzem as opções de uma potência regional como o Brasil no contexto de retomada de proliferação nuclear na Ásia e no Oriente Médio (Brasil, 2008; 2016). O reconhecimento dos riscos da natureza dual da tecnologia nuclear poderá ampliar

10. Missile Technology Control Regime. Disponível em: <http://mtcr.info/>. Acesso em: 22 out. 2018.

o cerceamento tecnológico já vivenciado pelo Brasil. O debate sobre o programa nuclear iraniano e a participação do Brasil e da Turquia no acordo nuclear em 2011 deixaram evidente que existe uma tendência para que interpretações do TNP e de seus protocolos adicionais sejam cada vez mais restritivas.

A despeito dos desafios enfrentados, eventos como a liderança na Minustah fizeram parte de um processo de tomada de responsabilidades por parte do Brasil. Por outro lado, a possibilidade de missões de paz robustas coloca um sério desafio ao MRE e às Forças Armadas. Para o primeiro, a reinterpretação do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, no sentido de acomodar, nos marcos legais nacionais, a tendência de mandatos mais robustos, em que urge a necessidade do emprego da força mesmo em operações de *peacekeeping*.¹¹ Para as Forças Armadas, operações de paz desse tipo não apenas permitem testar o preparo e o emprego da tropa, mas a atualização da doutrina e do equipamento em face da necessidade de autoproteção ou da defesa do mandato. Mesmo no ambiente de uma operação de não guerra, a atuação de forças de paz poderá ser fundamental para promover a interoperabilidade e a capacidade expedicionária. Entretanto, a lentidão no andamento dos programas de modernização militar e a incipiente incorporação de uma concepção de operações conjuntas somam-se ao quadro geral de fragilidades estruturais nacionais. Como veremos a seguir, este panorama vai ao encontro da deterioração das condições globais de segurança e de seu transbordamento para o entorno estratégico brasileiro.

3 O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

O Brasil encontra, no ambiente multilateral, um espaço privilegiado para a sua busca por reconhecimento e inserção internacional. Limitado em suas capacidades militares, o país buscou participar de forma ativa dos principais mecanismos de gerenciamento das agendas globais de segurança. Entre 2010 e 2018, as limitações brasileiras para atuar no tabuleiro estratégico da segurança na esfera global mostraram-se claras com o resultado da negociação do Brasil e da Turquia para um acordo sobre o programa nuclear do Irã (Lampreia, 2014; Amorim, 2015). Contudo, se no âmbito global o país carece de capacidades que o permitam jogar nos mesmos tabuleiros que as grandes potências, o cenário regional constitui um ambiente em que a polaridade lhe é favorável (Fuccille e Rezende, 2013).

Paradoxalmente, foi no período que autores como Krauthammer (1990) chamaram de “momento unipolar” que países como o Brasil apostaram no regionalismo como estratégia para aumentar sua liberdade de ação e maximizar suas chances de inserção internacional qualificada. Um dos possibilitadores desta tendência, de acordo com Buzan e Waeber (2003), foi a redução de fenômenos como

11. Operações de paz robustas são modalidades de *peacekeeping*, não podendo ser confundidas com operações de *peace enforcement*. Disponível em: <https://goo.gl/n8xfsj>. Acesso em: 22 out. 2018.

a “penetração”¹² e a “sobreposição”¹³ das superpotências em terceiros países. Potências regionais no pós-Guerra Fria tornaram-se cada vez mais ativas no gerenciamento de conflitos como em iniciativas de reorganização da ordem regional (Lake e Morgan, 1997; Mares, 2001). No tocante ao fenômeno do regionalismo sul-americano, a primeira década de 2000 contrasta profundamente com o período 2010-2018. Na primeira, viu-se a profusão de iniciativas de cooperação e integração na América do Sul. O relançamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi seguido pelo alargamento do bloco durante as administrações Lula da Silva (Cervo, 2008). No escopo regional, surgiram a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), posteriormente convertida em União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

No percurso de uma década, a agenda do regionalismo foi ampliada, tal como a disputa entre projetos distintos de futuro. A partir de blocos como Mercosul e Aliança Bolivariana para as Américas (Alba),¹⁴ Brasil e Venezuela competiram pela configuração da ordem regional (Medeiros Filho, 2010; Medeiros, Teixeira Júnior e Reis, 2017). Na metade da década de 2000, venceu a perspectiva brasileira, situada no contexto da busca pela liderança regional (Hurrell, 2009). O Brasil possui um conjunto de atributos que o coloca entre os *system affecting states* (Lima, 2005). Para além de seu território, posição, população e peso econômico, o país participou, nas últimas décadas, dos esforços de distribuição de poder, no sentido da construção de uma ordem multipolar (Flemes, 2010). A participação em regimes internacionais no campo da segurança e a posterior formação de coalizões internacionais de geometria variável foram iniciativas voltadas a inserir o Brasil de forma qualificada em uma ordem internacional em reconfiguração. Na região, o país foi ativo na busca pela estabilidade política e militar, tal como na promoção de governança e ordem (Flemes e Radseck, 2009). Não obstante o panorama promissor, é possível afirmar que atualmente a configuração histórica descrita acima ficou no passado.

Buzan e Waever (2003) consideravam existir duas tendências no complexo regional de segurança sul-americano (CRS). A primeira apostava na integração dos subcomplexos norte-andino e do Cone Sul. A segunda vislumbrava a fratura destes

12. “O que liga o abrangente padrão de distribuição de poder entre as grandes potências à dinâmica regional nos RSC [complexo regional de segurança] é o mecanismo de penetração. A penetração ocorre quando potências exteriores criam alinhamentos de segurança com estados dentro de um RSC. (...) A lógica da balança de poder funciona naturalmente de forma a encorajar rivais regionais a buscar ajuda externa, e, por meio desse mecanismo, padrões locais de rivalidade são interligados aos globais” (Buzan e Waever, 2003, p. 46, tradução nossa).

13. “Quando os interesses de grandes potências externas transcendem a mera penetração e passam a dominar a região de forma tão pesada que as dinâmicas locais de interdependência de segurança virtualmente cessam de operar. Usualmente resulta de um longo período, em que uma grande potência estaciona suas Forças Armadas na região e de alinhamentos com estados locais à luz dos padrões de rivalidade entre grandes potências” (Buzan e Waever, 2003, p. 490, tradução nossa).

14. A Alba é um bloco regional construído em 2004 sob a liderança do presidente Hugo Chávez. Atualmente, onze países compõem o bloco: Cuba, Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Dominicana, Antígua e Barbuda, Equador, São Vicente e as Granadinas, Santa Lúcia, Granada e São Cristóvão e Neves (Gallo, 2017).

complexos sub-regionais. Neste cenário, a porção norte e noroeste da América do Sul seria mais propensa ao conflito armado, possuiria um nível mais elevado de rivalidade interestatal e seria mais suscetível à penetração por potências extrarregionais. Entre os fatores a favor da fratura regional, o corte entre Atlântico e Pacífico conduz os países para alinhamentos distintos com a economia global, mas também em relação ao campo da segurança (Mattos, 2002). Contemporaneamente, os aspectos de ordem regional costurados pelo Brasil entre o final dos anos 1990 a 2010 parecem sucumbir à tendência de fragmentação do regionalismo sul-americano. Para além da crise do Mercosul, o esvaziamento da Unasul e a decadência da Alba, as opções liberais voltadas ao Pacífico esgarçam o quadro geral de dissenso sobre o futuro da região e qual concepção de ordem a guiará. A crise do regionalismo sul-americano retira do Brasil a oportunidade de apresentar-se como potência regional apta a liderar resoluções no campo da segurança internacional.

Contudo, o cenário analisado acima tem efeitos ainda mais deletérios. A América do Sul não é apenas uma realidade geográfica; é, antes de tudo, um construto geopolítico que demarca um horizonte de atuação possível (Bandeira, 2009). Semelhante ao conceito de hemicíclo interior¹⁵ (Silva, 1967), o qual conferia um espaço de atuação privilegiado para o Brasil no período da Guerra Fria, esta interpretação sobre a América do Sul foi urdida em sintonia com a ideia de entorno estratégico brasileiro. Tornada de conhecimento comum com o texto da Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005), o conceito cumpriu o objetivo de demarcar as áreas geográficas de atuação prioritárias para o país desde então. Na versão de 2012 da Política Nacional de Defesa (Brasil, 2012), compunham o entorno estratégico América do Sul, África Ocidental, Antártida e Caribe.

Dentre as iniciativas do Brasil para construir uma ordem regional sul-americana, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS-Unasul) foi destaque na estratégia brasileira no final da década passada. O CDS-Unasul tinha como propostas criar uma identidade sul-americana em matéria de defesa, elaborar medidas de confiança mútua, fomentar a interoperabilidade entre as Forças Armadas sul-americanas e coordenar posições comuns em foros internacionais (Chile, 2009). Apesar de ser uma inovação na cooperação em defesa na América do Sul, o escopo de suas atribuições e missões era limitado (Teixeira Júnior, 2013). O ordenamento de segurança pensado não contaria nem com as cláusulas de segurança coletiva, nem com uma aliança militar. A despeito de a proposta brasileira para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano ter incorporado elementos da “cooperação como autoajuda”, funcionou, principalmente

15. Silva (1967) considerava a existência de dois hemicíclos: o exterior e o interior. O primeiro era representativo da confrontação leste-oeste no âmbito global, no qual se dava a competição do eixo Moscou-Pequim com os Estados Unidos. De menor escopo, o hemicíclo interior restringia-se do leste da América do Sul (Pacífico), estendendo-se à costa ocidental da África. Constituiu, para o general Golbery do Couto e Silva, uma demarcação da área de responsabilidade e atuação do Brasil no contexto da Guerra Fria (Teixeira Júnior, 2014).

em seus primeiros anos, como mecanismo institucional de balanceamento brando contra rivais regionais e a interferência de potências estrangeiras (Flemes, 2010; Teixeira Júnior e Silva, 2017).

A geopolítica sul-americana contemporânea não está imune a uma conexão com o ambiente global de segurança permeado por relações de balanceamento entre as grandes potências. O quadro geral de crise do regionalismo e a fragmentação político-ideológica sul-americana criaram uma situação em que o Brasil deixou um vazio de poder que outrora buscara ocupar no entorno estratégico. Concomitantemente à retração brasileira em seu próprio ambiente estratégico, potências como Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China galvanizaram suas presenças no subcontinente e redefinem o quadro de alinhamentos políticos e de cooperação econômica. Conceitos como “penetração” e “sobreposição” (Buzan e Waever, 2003) perdem vigor explanatório quando enfrentados com a incômoda realidade de que o complexo regional de segurança conta, em sua estrutura básica, com a presença de grandes potências que não são sul-americanas¹⁶ (Lake e Morgan, 1997). Progressivamente, a América do Sul torna-se uma área de disputa entre as grandes potências.

No final da década de 1990, os Estados Unidos fazem-se presentes no Norte Andino, em particular com a estreita colaboração com a Colômbia, posteriormente estabelecendo bases militares naquele país. Recentemente, com o acordo de paz celebrado entre Bogotá e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), o país tem buscado realizar um processo de transformação militar no sentido de converter suas Forças Armadas do perfil voltado para operações de contrainsurgência para uma força multimissão. Mais recentemente, a aceitação de Bogotá como *Nato partner across the globe*¹⁷ amplia o espaço de interação dos Estados Unidos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) na região. É previsto que, com a aprovação, a Colômbia terá acesso a bens e serviços fornecidos aos membros da aliança (IISS, 2018).

Apesar da relevância geopolítica da relação entre Colômbia e Otan, há muito tempo a organização faz-se presente na América do Sul. A França, membro europeu da Aliança Atlântica, geopoliticamente também é um país sul-americano. A Guiana Francesa é um departamento de ultramar e insere o país nas questões amazônicas e

16. Um pressuposto básico da teoria dos complexos regionais de segurança (RSCT) consiste em que cada complexo é geograficamente excludente. Dessa forma, países como os Estados Unidos, por exemplo, só poderiam fazer parte de um complexo regional de segurança. As únicas formas pelas quais a RSCT consegue apreciar a participação de potências extrarregionais em outros complexos é por meio dos conceitos de “penetração” e “sobreposição”. Esse enquadramento conceitual parece ser insuficiente para lançar luz sobre uma realidade de segurança moldada mais pelas externalidades de segurança (Lake e Morgan, 1997) do que por complexos de segurança ancorados em fatores intersubjetivos e discursivos.

17. Ver *Partners*, Disponível em: <https://goo.gl/d96Nck>. Acesso em: 22 out. 2018.

sul-americanas.¹⁸ O centro de lançamento de foguetes de Kourou¹⁹ é um exemplo da presença permanente na Amazônia de uma potência nuclearmente armada e com capacidade de projeção de poder para a América do Sul e o Atlântico Sul. Outro membro europeu da Otan com território ultramarino no subcontinente americano é o Reino Unido (ilhas Falklands/Malvinas).

A presença de potências extrarregionais na América do Sul não é privilégio dos membros da Otan. No começo dos anos 2000, a Venezuela começou a vivenciar dificuldades na aquisição de material bélico por parte dos fornecedores tradicionais. Como é possível constatar na tabela 1, é nesse contexto que a Rússia emergiu como expressivo fornecedor para o programa de reequipamento e modernização das forças bolivarianas.

TABELA 1
Transferência de armas da Rússia para a Venezuela (2000-2017)

Designação	Descrição	Ano de entrega	Quantidade entregue
Mi-26	Helicóptero de transporte	2007	1
Mi-35M	Helicóptero de combate	2006	3
Mi-35M	Helicóptero de combate	2006	5
Mi-8MT/Mi-17	Helicóptero de transporte	2006	6
KAB-500/1500	Bomba guiada	2007-2008	200
Kh-29/AS-14 Kedge	Míssil ar-terra	2008	50
Kh-31A1/AS-17	Míssil antinavio	2008	50
Kh-59ME Ovod/AS-18	Míssil ar-terra	2008	50
Mi-35M	Helicóptero de combate	2008	2
Mi-8MT/Mi-17	Helicóptero de transporte	2009-2010	14
Mi-8MT/Mi-17	Helicóptero de transporte	2009-2010	18
R-27/AA-10	Míssil além do alcance visual	2007-2008	100
R-73/AA-11	Míssil ar-ar de curto alcance	2008	150
Su-30MK	Aeronave de caça e ataque ao solo	2006-2008	24
Igla-S/SA-24	SAM ¹ portátil	2009-2010	2.000
S-125 Pechora-2M	Sistema SAM	2011-2014	11
V-601/SA-3B	SAM	2011-2014	550
2S19 MST-A 152mm	Arma autopropulsada	2011-2013	48
2S23 Nona-SVK	Morteiro autopropulsado	2011	13
9M117 Bastion/AT-10	Míssil antitanque	2011-2013	1.000

(Continua)

18. Está estacionado em Korou o 3º Regimento Estrangeiro de Infantaria, Legião Estrangeira Francesa. Disponível em: <https://goo.gl/Uxe2rB>. Acesso em: 22 out. 2018.

19. O Centre Spatial Guyanais (CNG) é localizado na comuna de Kourou, na Guiana Francesa. As instalações são utilizadas pelo Centre National D'Études Spatiales (CNES, França) e pela European Space Agency (ESA). Disponível em: <https://goo.gl/9UfWD3>. Acesso em: 22 out. 2018.

(Continuação)

Designação	Descrição	Ano de entrega	Quantidade entregue
9M317/SA-17 Grizzly	SAM	2013	250
9M82M/SA-23A	SAM	2013	40
9M83M/SA-23B	SAM	2013	150
BM-21 Grad 122mm	Lançador múltiplo de foguetes autopropulsado	2011	24
BM-9A52 Smerch	Lançador múltiplo de foguetes autopropulsado	2013	12
BMP-3	IFV ²	2011-2013	123
BTR-80A	IFV	2011-2014	114
Buk-M2/SA-17	Sistema SAM	2013	12
S-300VM/SA-23	Sistema SAM	2013	3
T-72M1	Carro de combate	2011-2013	92
2B11 120mm	Morteiro	2011-2012	24
Igla-S/SA-24	SAM portátil	2012	2.000

Fonte: Sipri Arms Transfers Database 2018. Disponível em: <https://goo.gl/u8V9HB>. Acesso em: 22 out. 2018.

Notas: ¹ *Surface-to-air missile* (missil terra-ar).

² *Infantry fighting vehicle* (veículo de combate de infantaria).

A última década viu a Rússia projetar-se para a região não apenas no âmbito do comércio de armamentos, mas também como parte de seus esforços de balanceamento duro aos Estados Unidos. Os movimentos de aproximação entre Caracas e Moscou afetam o equilíbrio de poder regional e conectam a região à balança de poder no nível do sistema, com a possível captura de dinâmicas regionais de segurança por parte das grandes potências. Como resultado desse alinhamento, mesmo vivenciando uma severa crise doméstica, o país continua a receber material bélico do exterior. Esta tendência amplifica os riscos de tensão regional em virtude do risco de fragmentação das Forças Armadas da Venezuela²⁰ e da possibilidade de desvio de seu material militar para grupos criminosos no país ou para o crime organizado transnacional (IISS, 2018). Mesmo com a situação de crise doméstica e o colapso econômico, a Venezuela conta com o apoio da Rússia e da China.

Não obstante a relevância do componente comercial nas relações entre China e América do Sul, a região apresenta oportunidades a outras dimensões de seus processos de ascensão internacional. A recente articulação entre China, Argentina²¹ e Venezuela aponta para um horizonte no qual Pequim vislumbra oportunidades para possíveis parcerias geopolíticas (Dinatale, 2018). Como pode ser evidenciado pela tabela 2, a China também tem sido cada vez mais presente no mercado de defesa na América do Sul.

20. Foram registrados casos de crimes militares como traição, roubo, deserção e insubordinação. Possivelmente, um dos episódios mais graves tenha sido a tentativa de rebelião e ataque à 41ª Brigada Blindada de Valência, em 2017 (IISS, 2018).

21. A China possui uma estação de observação espacial na patagônia argentina (Lee, 2016).

TABELA 2

Transferência de armas da China para a América do Sul (2000-2017)

Recipiente	Designação	Descrição	Ano de entrega	Quantidade entregue
Argentina	WZ-551	APC ¹	2010	4
	Red Arrow-8	Míssil antitanque	2003	500
Bolívia	K-8 Karakorum-8	Aeronave de treinamento/combate leve	2011	6
	AS365/AS565 Panther	Helicóptero	2014	6
	Tiger	APV ²	2016	27
	BT-6/PT-6	Aeronave de treinamento	2006	2
Equador	YLC-18	Radar de busca aérea	2010	1
	YLC-2	Radar de busca aérea	2010	1
Guiana	Y-12	Aeronave de transporte leve	2002	1
	FN-6	SAM portátil	2010	15
Peru	QW-11	SAM portátil	2009	10
	Type-90 122mm	Lançador múltiplo de foguetes autopropulsado	2015	27
	JYL-1	Radar de busca aérea	2006-2007	3
	JYL-1	Radar de busca aérea	2008-2009	7
	JY-11	Radar de busca aérea	2010-2011	3
	K-8 Karakorum-8	Aeronave de treinamento/combate leve	2010	18
	PL-5E	Míssil Ar-Ar de curto alcance	2010	100
	Y-8	Aeronave de transporte	2012-2014	8
Venezuela	Red Arrow-73	Míssil antitanque	2015	250
	SM-4 81mm	Morteiro autopropulsado	2014-2015	18
	Type-07P/VN-1	IFV	2014-2015	40
	VN-4	APV/APC	2013-2015	121
	ZBD-05/VN-18	IFV	2015	25
	ZTD-05/VN-16	Carro de combate leve	2015	25
	K-8 Karakorum-8	Aeronave de treinamento/combate leve	2016	9
	C-802/CSS-N-8	Mísseis antinavio	2017	0

Fonte: Sipri Arms Transfers Database 2018. Disponível em: <https://goo.gl/u8V9HB>. Acesso em: 22 out. 2018.

Notas: ¹ *Armored personnel carrier* (veículo blindado de transporte de pessoal).

² *Armored patrol vehicle* (veículo blindado de patrulha).

O não aproveitamento por parte do Brasil de iniciativas como o CDS-Unasul e de sua potencialidade na criação de mercado para a Base Industrial de Defesa (BID) ampliou o vazio de poder na região, preenchido por concorrentes de maior peso e com graves prejuízos para um futuro projeto geopolítico nacional. Com exceção da Rússia, todas as potências mencionadas nos parágrafos anteriores possuem bases, instalações ou territórios ultramarinos em países da América do Sul. Todas possuem capacidade de desdobrar força militar para a região, são nuclearmente

armadas e dotadas de meios de entrega nas múltiplas dimensões de operações. Sem exceção, todas elas encontram-se em intrincados jogos de balança de poder em seus respectivos entornos estratégicos com reflexos para o nível global. É nesse ambiente global de segurança que a crise doméstica do Brasil insere o país em uma encruzilhada geopolítica.

4 O BRASIL EM CRISE: DUAS OPÇÕES ESTRATÉGICAS, UM DESTINO GEOPOLÍTICO

A crise brasileira não se resume à sua dimensão econômica e política, proveniente da degradação das condições de governabilidade da presidente Rousseff e seu posterior impedimento. Ela é anterior a estes acontecimentos e responde a um possível colapso de um embrionário projeto de potência urdido na década passada. A progressiva conversão da América do Sul em zona de disputa entre grandes potências coloca em xeque a própria ideia de entorno estratégico brasileiro (Teixeira Júnior, 2016).

Enquanto potências extrarregionais passam a participar mais ativamente da redefinição da agenda de segurança, da distribuição de capacidades militares e do equilíbrio de poder na América do Sul, o Brasil perde espaço como potência regional na região. A fragilidade militar é uma realidade compartilhada pelos países sul-americanos, agora em um cenário de incerteza e redefinição. A dimensão econômica e fiscal da crise brasileira afetou fortemente o seu processo de construção de capacidades nacionais na esfera militar, tecnológica e científica. Segundo o *The Military Balance* (IISS, 2017), até 2013 o Brasil e a Venezuela eram responsáveis por mais da metade dos gastos militares no subcontinente americano. Entre 2013 e 2017 não apenas os gastos militares foram afetados negativamente, inclusive pela pressão crescente dos gastos com pessoal, mas também os planos de recuperação operacional e de modernização militar.²² Especificamente no caso brasileiro, em 2010 o percentual dos gastos militares no produto interno bruto (PIB) era de 1,5%; em 2017 caiu para 1,4%. Em 2010 o percentual dos gastos militares no conjunto dos gastos totais do governo era de 5,0%; em 2017 esse número caiu para 3,7%.²³

De acordo com o *The Military Balance* (IISS, 2016), a redução do ritmo econômico da região tem tornado fundamental o contato com países de fora da América Latina, seja para o fornecimento, seja para o financiamento de equipamentos. Com a exceção de iniciativas como Prosub, FX-2 e KC-390, poucos programas de aquisição expressivos estão em andamento na região devido às condições econômicas (IISS, 2018). Apesar do esforço em construir capacidades militares convencionais, na última década o Brasil tem sido impactado por uma

22. Os anos de 2015 e 2016 registraram quedas de mais de 4% nos gastos reais em defesa na América Latina e no Caribe, com a retomada de crescimento de pouco menos de 4% no ano de 2017 (IISS, 2018, p. 20).

23. World Bank (2017).

tendência visível em toda América Latina: a mudança no perfil das missões das Forças Armadas. O predomínio de ameaças irregulares, tal como a ofensiva do crime organizado e do narcotráfico contra autoridades públicas, soma-se à permanência da ameaça guerrilheira na América Latina. Não obstante o acordo de paz entre a Colômbia e as Farc,²⁴ grupos guerrilheiros ainda estão ativos, como o Sendero Luminoso (Peru) e o Exército do Povo Paraguaio (EPP) (IISS, 2016).

O Brasil não é alheio a estas tendências. Desde o início das operações de pacificação no Rio de Janeiro, em 2010, até a intervenção federal no Estado, em 2017, temas como o narcotráfico, o crime organizado e a assistência humanitária ganham escopo cada vez maior no tocante ao emprego das Forças Armadas (IISS, 2018). Inclusive países como a Argentina, tradicionalmente ciosa na limitação do emprego de seus militares apenas em missões de defesa externa, começam a flexibilizar esse entendimento e a empregar os militares em missões subsidiárias (IISS, 2016). No Brasil, a despeito da prioridade oficial das missões clássicas e dos esforços para produção de capacidades convencionais, o Executivo nacional convoca regularmente as Forças Armadas para operações outras que não a guerra (Brasil, 2018). Como ocorre em outros países do hemisfério ocidental, a regularidade do emprego de forças militares federais em operações de segurança pública pode impactar inclusive o perfil das forças e a composição de capacidades. Por exemplo, a ênfase nas aquisições militares no restante da América Latina visa incrementar a mobilidade aérea e os sistemas de vigilância, capacidades estas associadas ao combate ao narcotráfico e em operações de segurança de fronteira (IISS, 2016). No contexto de deterioração das condições de segurança nos níveis global e regional, converter progressivamente os militares federais em forças orientadas para segurança pública tende a retirar do Estado o recurso a *ultima ratio regum*.²⁵

Diante do cenário descrito, identificamos uma bifurcação histórica na qual se encontra o Brasil. Entendemos que o país vislumbra, em seu horizonte, duas possibilidades estruturais. No primeiro cenário, mantido o quadro atual inalterado no tocante à deterioração das condições políticas e econômicas do Brasil e atrelada a um quadro de fragilidades domésticas, é plausível pensar o aprofundamento da América do Sul como área de disputa e a consequente redução do espaço de manobra do Brasil. O entorno estratégico perde o sentido de ideia-força em uma estratégia de futuro. O segundo cenário pressupõe a recuperação de ação internacional e o retorno à estabilidade política, econômica e social no plano doméstico. O Brasil reafirma a

24. Não obstante a assinatura do processo de paz entre o governo colombiano e as Farc e os avanços do processo de desmobilização e reinserção dos guerrilheiros na sociedade, importantes desafios apresentam-se para o sucesso da transição pós-conflito. Além de setores das Farc que não aderiram aos esforços de paz, organizações do crime organizado avançam no sentido de ocupar os espaços previamente preenchidos pelo controle social e econômico da guerrilha, com potencial de amplificar dinâmicas criminais e de violência para a região (Vanegas *et al.*, 2017).

25. Expressão latina que significa o “último argumento dos reis” e expressa a ideia do uso da força como instrumento da realização da vontade do soberano quando os meios pacíficos são esgotados.

sua vontade de potência na busca de inserção qualificada na multipolaridade. A resposta a estes caminhos passa de forma indelével pelas Forças Armadas e por seu peso dissuasório, em particular pelo Exército Brasileiro. Definições sobre desenho da força, orçamento e perfil das missões são fundamentais para repensar o poder militar como lastro da inserção internacional do Brasil no contexto em que as disputas geopolíticas já não se restringem a continentes distantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou analisar os principais desafios e oportunidades para o Brasil no quadro de um ambiente global em transição. Para fazê-lo, dividimos a investigação em três níveis de análise: o do ambiente global de segurança, o entorno estratégico brasileiro e o nível doméstico. Buscou-se compreender como as transformações em distintos níveis das realidades internacional e nacional intercalam-se na produção daquilo que chamamos de bifurcação histórica. A hipótese que inspirou a reflexão afirma que, na conjuntura contemporânea, o Brasil é instado a decidir entre dois percursos diametralmente opostos: voltar a trilhar um caminho de construção de potência ou se resignar a uma condição subalterna no sistema internacional.

Após a introdução, a qual apresentou o problema de pesquisa e a sua contextualização teórica e histórica, a segunda seção debruçou-se sobre as principais transformações no nível do sistema internacional. Nela foram analisadas a estruturação da multipolaridade e a emergência de novos polos de poder na Eurásia. Observamos que o retorno a dinâmicas geopolíticas e estratégicas na competição entre potências proporciona novos alinhamentos políticos, econômicos e militares, descortinando caminhos alternativos para inserção internacional de países como o Brasil. Porém, a mesma seção demonstrou como o padrão de comportamento brasileiro dos últimos vinte anos, de participação no sistema internacional visando a uma inclusão qualificada do Brasil, passa por um revés na presente década. Apesar da atuação do Brasil em várias instâncias multilaterais, como regimes e instituições, o Brasil aceitou potenciais limitadores à sua liberdade de produção de capacidades estratégicas que podem ser úteis no cenário contemporâneo de multipolaridade conflitiva.

Na terceira seção, destacamos como a condição de potência do Brasil diferencia-se nos ambientes regional e global. Enquanto no segundo o Brasil carece de recursos de poder que o permitam competir com as grandes potências em questões centrais da segurança internacional, no primeiro o Brasil é a principal potência regional, dotada de um excedente de poder dificilmente balanceado apenas pelos países da América do Sul. Tal condição foi analisada em conjunto com as tentativas de criar uma ordem regional na América do Sul, em particular por

meio do regionalismo em questões de comércio, economia e defesa. Não obstante a relevância destas iniciativas entre 2000 e 2010, mostramos como, na década atual, o regionalismo como estratégia de política internacional entrou em crise. Concomitantemente à tentativa de consolidar um complexo regional de segurança sul-americano liderado pelo Brasil, potências extrarregionais passaram a participar mais ativamente da agenda de segurança e defesa do subcontinente. Inclusive, o caso dos territórios ultramarinos da Guiana Francesa e Falklands/Malvinas (Reino Unido) é representativo da presença perene de duas grandes potências tradicionais incrustadas no coração do entorno estratégico brasileiro. Discutimos também a tendência de que as dinâmicas de segurança regional possam ser capturadas pelas balanças de poder que operam no nível do sistema internacional.

Reforçamos o ponto de que a progressiva transformação da América do Sul em zona de disputa entre as grandes potências não apenas a inclui como arena da competição entre atores sistêmicos na multipolaridade, como afeta radicalmente os cálculos de poder militar no subcontinente, com a presença de atores nuclearmente armados e dotados de capacidades de projeção de poder militar em longas distâncias. Em adição a estes aspectos, desenvolveu-se a análise sobre a fragmentação do espaço regional, atrelado à paralisia e ao esvaziamento das iniciativas de cooperação e integração.

Na quarta seção, analisamos como o quadro de instabilidade vivenciado pelo país constrange suas alternativas e possibilidades de enfrentamento do cenário adverso que se constrói nos planos global e regional. Nela foram discutidos os impactos da crise em relação ao orçamento da defesa e aos projetos e programas das Forças Armadas. Refletimos sobre as mudanças da agenda de defesa e segurança na América Latina e como o Brasil não está alheio a isto. Destacamos, na seção, que a tendência à segurança pública como perfil das missões militares, em oposição à manutenção de anseios de formação de Forças Armadas voltadas para guerra de alta intensidade no contexto da defesa externa poderá retirar do poder político o recurso a *ultima ratio regum*. Não obstante o cenário geopolítico adverso e a crise doméstica no Brasil, reforçamos que o contexto atual proporciona também uma janela de oportunidade para a realização daquilo que a escola geopolítica brasileira chamou de vocação geopolítica e destino de potência.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **Teerá, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: _____. (Org.). **Integração da América do Sul**. Brasília: Funag, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2005.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2008.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa**. 2. ed. Brasília: MD, 2012.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. 3. ed. Brasília: MD, 2016.

_____. _____. **Histórico de GLO**. Brasília: MD, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/TtFcdH>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BUZAN, Barry. **The United States and the great powers: world politics in the Twenty First Century**. Cambridge: Polity, 2004.

BUZAN, Barry; WAVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: crónica de su gestación**. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 2009.

DINATALE, Martín. China envía una misión de defensa a la Argentina para avanzar en un acuerdo de producción militar conjunto. **Infobae**, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/xq83Hp>. Acesso em: 17 jul. 2018.

FELLET, João. Apoio de China e Rússia à Venezuela garante sobrevivência de Maduro, diz Ricupero. **BBC Brasil**. 22 maio 2018. Disponível em: <https://goo.gl/rfqVRo>. Acesso em: 22 out. 2018.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. **Creating multilevel security governance in South America**. Hamburg: Giga, 2009. (Giga Working Papers, n. 117).

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

GALLO, Ettore. Endogenous development in ALBA-TCP member countries: assessing an alternative model of regional integration (2004-today). In: ANNUAL CONFERENCE IN POLITICAL ECONOMY, 8., 2017, Berlin. **Annals [...]**. Berlin: IIPPE, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/awpfn7>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GEDAN, Benjamin; MCCARTHY, Michael. The limits to Russia and China's support of Venezuela. **RealClear World**, 15 Jan. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/4KT3mG>. Acesso em: 30 jul. 2018.

HUNTINGTON, Samuel. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 2, p. 35, 1999.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, Andrew *et al.* (Eds.). **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2016**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London: IISS, 2016.

_____. **The Military Balance 2017**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London: IISS, 2017.

_____. **The Military Balance 2018**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London: IISS, 2018.

KAPLAN, Robert. **A vingança da geografia**: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990.

LAKE, David; MORGAN, Patrick. **Regional orders**: building security in a new world. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 1997.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Aposta em Teerã**: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014.

LEE, Robert Victor. China builds space-monitoring base in the Americas. **The Diplomat**, 24 May 2016. Disponível em: <https://goo.gl/6rHNYv>. Acesso em: 2 jun. 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew *et al.* (Eds.). **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

MARES, David. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e modernidade**: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York; London: W. W. Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto; REIS, Elton Gomes dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 97-123, 2017.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. 2010. Tese (Doutorado em Filosofia, Letras e Ciências Humanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: países intermediários e o caso Ibas. *In*: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (orgs.). **Brasil, Índia e África do Sul**: desafios e oportunidades. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

PAUL, Thazha Varkey. The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance. *In*: PAUL, Thazha Varkey; WIRTZ, James; FORTMANN, Michel (eds.). **Balance of power**: theory and practice in the 21st century. Stanford: Stanford University Press, 2004.

SILVA, Golbery Costa e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. Agendas e dinâmicas de segurança andina e o Conselho de Defesa sul-americano. *In*: OLIVEIRA, Renata Peixoto de; NOGUEIRA, Sílvia Garcia; MELO, Filipe Reis (orgs.). **América andina**: integração regional, segurança e outros olhares. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

_____. **O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul**: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

_____. A América do Sul como conceito geopolítico: do “hemisfério interior” ao entorno estratégico. *In*: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO, 2., 2014, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: ABRI, 2014.

_____. Era uma vez um complexo regional de segurança: entorno estratégico brasileiro ou vazio de poder sul-americano? *In*: WINAND, Érica; RODRIGUES, Thiago; AGUILAR, Sérgio (orgs.). **Defesa e segurança do Atlântico Sul**: VIII Enabed. 1. ed. Sergipe: UFS, 2016.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; SILVA, Antonio Henrique Lucena. Explaining defense cooperation with process-tracing: the Brazilian proposal for the creation of Unasul South American Defense Council. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, p. 1-18, 2017.

UNITED NATIONS. Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post. **United Nations Peacekeeping**, 31 Aug. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/TnALRG>. Acesso em: 22 out. 2018.

UNITED STATES. Department of Defense. **2017 Defense Posture Statement: taking the long view, investing for the future**. Washington: Secretary of Defense Ash Carter, 2017.

VANEGAS, Eduardo Álvarez *et al.* **Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición**. Bogotá: FIP, 2017. (Informes, n. 27). Disponível em: <https://goo.gl/7E62En>. Acesso em: 30 jul. 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. Tradução de Tullo Vigevano e Gabriel Cepaluni. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WORLD BANK. **World Development Indicators: military expenditures and arms transfers**. Washington: World Bank, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/DMZxRY>. Acesso em: 29 mar. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MARES, David **Latin America and the illusion of peace**. London/New York: Routledge, 2012.

TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS SOBRE GASTOS MILITARES DOS PAÍSES AMAZÔNICOS: IMPLICAÇÕES PARA OS OBJETIVOS E INTERESSES DE DEFESA DO BRASIL

Alcides Costa Vaz¹

1 INTRODUÇÃO

A América Latina é recorrentemente referida, nas análises sobre o panorama estratégico global, como a região mais estável do planeta no que diz respeito à ocorrência de guerras. O primado da democracia, a tradição em favor da resolução pacífica de controvérsias, a gradual conformação de espaços institucionais para o diálogo político e a cooperação em matéria de segurança e de defesa e repertório de medidas de confiança mútua concorrem para o afastamento da guerra como forma de solução de divergências entre os países da região, o que justifica caracterizá-la como comunidade de segurança em ascensão. Nesta lógica, esperar-se-ia uma sensível atenuação das necessidades e mesmo das pressões em favor do incremento dos gastos militares dos países da região em proveito do atendimento de necessidades mais prementes em outros domínios de políticas públicas, frequentemente agudizadas por problemas de gestão macroeconômica e de natureza fiscal. Com efeito, as estatísticas sobre dispêndios militares dão conta de que os gastos regionais em defesa situam-se em patamares bem inferiores à média global sob quaisquer dos parâmetros usualmente adotados para auferi-los e expressá-los.

Ao longo da década passada e, em larga medida, por força de iniciativas diplomáticas brasileiras, a América do Sul passou a ser referente importante para os próprios países desta região para o entabulamento do diálogo político e da cooperação em matéria de defesa. Simultaneamente, as políticas nacionais dos países sul-americanos, e, de modo mais direto, dos países do arco setentrional da América do Sul, passaram a fazer remissões expressas à importância da Amazônia no plano das dinâmicas de segurança regional e em importantes dimensões da agenda de segurança global. Contudo, o tratamento das questões de segurança e de

1. Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

defesa manteve-se centrado na América do Sul nos últimos dez anos, dificultando, assim, visualizar, de modo específico, as expressões das dinâmicas de segurança e de insegurança com origem, articulação e incidência na própria Amazônia.

Com efeito, a Amazônia não comparece como referente específico nas análises sobre questões de defesa, mesmo nas que tomam a dimensão regional como foco primordial. A presente análise almeja oferecer uma contribuição inicial à análise de questões de defesa no espaço amazônico, em consonância com as preocupações e os objetivos do Brasil nesse campo e espaço. Para tanto, na segunda seção é oferecido um panorama da evolução e das tendências dos gastos militares tomando por pano de fundo algumas tendências presentes no plano global e tendo por referência a América Latina e o Caribe, para, em seguida, considerar suas expressões no plano sul-americano e no contexto dos países amazônicos sucessivamente. A terceira seção volta-se para os fatores externos e internos que explicam as dinâmicas e as tendências relativas aos gastos militares nos países amazônicos. A quarta seção oferece um panorama mais específico de tais tendências em quatro países amazônicos, quais sejam, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela.

O principal objetivo é identificar eventuais singularidades nas manifestações das tendências e dinâmicas afetas aos gastos militares, originalmente identificadas no plano da América Latina e Caribe e da América do Sul, e que decorram diretamente do gradual deslocamento do foco da análise para os países amazônicos, bem como discutir, tentativamente, suas eventuais implicações para as preocupações e os objetivos brasileiros no campo da segurança e da defesa em suas projeções regionais, o que é feito na parte conclusiva.

2 PANORAMA GERAL DOS GASTOS MILITARES E SUA COMPOSIÇÃO: EVOLUÇÃO RECENTE E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

2.1 América Latina e Caribe no contexto dos gastos militares globais

A América Latina segue ostentando a condição de região mais estável no que concerne à ocorrência de conflitos armados interestatais e domésticos, o que leva a que os gastos militares sejam também os mais baixos, em termos globais, em termos absolutos e como proporção do produto interno bruto (PIB). Tal fato não exime a região de ser a mais violenta do globo, o que decorre, em larga medida, da conjunção da forte presença do crime organizado transnacional, da violência associada aos diferentes tipos de tráfico, notadamente o de drogas ilícitas, de armas e munições, e às crescentes interfaces destes com a delinquência e a criminalidade comum. Observa-se, por conseguinte, uma acentuada deterioração da segurança pública na maior parte dos países e crescentes pressões pelo engajamento das Forças Armadas no enfrentamento àqueles que são, reconhecidamente, os principais desafios de segurança que a região confronta.

Ao mesmo tempo, a região defronta-se também com a insuficiência e a obsolescência de equipamentos militares e com a concomitante necessidade de reposição e atualização, além do crescente descompasso no que diz respeito às novas tecnologias de defesa. Isso levou alguns países na América do Sul, como Venezuela, Chile, Peru e Brasil a, ao longo da última década, elevarem os gastos em aquisições e investimentos em projetos militares, o que fomentou especulações, que se mostraram infundadas, em torno de uma eventual corrida armamentista na região. Assim mesmo, análises recentes sobre segurança e defesa na América Latina e Caribe dão conta de que, na ausência de ameaças de caráter convencional, as políticas de defesa e, por conseguinte, os próprios gastos militares, espelham diferentes valorações e definições domésticas sobre a destinação das Forças Armadas. Tais diferenças de valorações alcançam os papéis das Forças Armadas frente às necessidades de defesa de cada país, às ameaças não militares e aos desafios de segurança pública; refletem também diferentes perspectivas sobre os incentivos e interesses para o engajamento em operações de paz e, eventualmente, em conflitos em terceiras regiões; finalmente, repercutem também sobre suas respectivas avaliações acerca das tendências e dos desafios de segurança global.

Contudo, e para além de considerações de ordem política, o planejamento e as decisões relativos à defesa vinculam-se diretamente às condições econômicas domésticas e também externas, das quais depende, diretamente, a capacidade dos países de ajustar as necessidades no setor da defesa com os recursos necessários para seu adequado provimento. Estes são, em linhas gerais, os principais condicionantes das tendências dos gastos de defesa na América Latina, os quais não têm exibido nenhuma discrepância significativa, de modo geral, em relação às tendências dos gastos militares globais assentadas no contexto do pós-Guerra Fria e que são consideradas de modo sucinto a seguir. Cumpre observar que os dados relativos aos gastos de defesa apresentados nesta seção foram obtidos junto ao Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) e à Red Sudamericana de Seguridad y Defensa (Resdal). Ambos retratam informações oficiais disponibilizadas pelos governos dos países considerados, não tendo sido encontradas discrepâncias entre ambas as fontes. O fato de a Resdal apresentar os dados circunscritos à América Latina facilitou reuni-los e organizá-los para abordar os países amazônicos, o que justifica o fato de se ter recorrido a ela em partes da análise subsequente. Vale observar também que os dados estão expressos em valores constantes de 2015.

Após um período de decréscimo observado entre 1992 e 1998, os gastos militares globais iniciaram em 1999 um movimento ascendente que perdurou até 2011, e durante o qual praticamente duplicaram, saltando de US\$ 790 bilhões para o recorde de US\$ 1,73 trilhão registrado em 2010 e 2011. Como se vê na tabela 1, no lustro compreendido entre 2012 e 2016 e que corresponde ao marco temporal da presente análise, os gastos militares globais estabilizaram-se na faixa de 1,7 trilhão até 2014, sofrendo ligeira redução em 2015 e mantendo-se em patamar semelhante no ano seguinte.

TABELA 1
Gastos militares globais (2012-2016)
(Em US\$ bilhões, valores correntes)

Ano	Valor	Variação (%)
2012	1.756	-
2013	1.747	- 0,9
2014	1.776	+ 0,4
2015	1.676	- 1,0
2016	1.686	+0,4

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).

Esse desempenho reflete o comportamento dos gastos militares dos Estados Unidos – fator proeminente na determinação das tendências dos gastos militares globais –, bem como o comportamento dos preços do petróleo no mercado internacional, que, por sua vez, exerce peso determinante na expansão ou na contração dos gastos militares dos países produtores e exportadores de petróleo no Oriente Médio, além da própria Rússia e de alguns países da América do Sul e da África. Segundo o Sipri, nestas regiões a forte contração das receitas auferidas com a exportação de petróleo gerou cortes orçamentários e, conseqüentemente, redução dos gastos militares em alguns países fortemente dependentes das receitas do petróleo, mas que foram determinantes da tendência contracionista no conjunto de suas respectivas regiões (Sipri, 2017, p. 12). Ainda que a redução da receita auferida com as exportações de petróleo tenham sido compensadas com aumento do endividamento externo, isto não se refletiu em aumento dos dispêndios militares. É, portanto, neste contexto de relativa estabilidade dos gastos militares globais que devem ser consideradas as tendências recentes deles no contexto latino-americano.

Na América Latina e Caribe os gastos militares totalizaram US\$ 66,6 bilhões em 2016 em valores correntes, o que corresponde a 3,9% do valor total dos gastos militares globais, que alcançaram, naquele ano, US\$ 1,69 trilhão, equivalente a 2,2% do PIB mundial (Sipri, 2017, p. 12). O montante dos gastos militares latino-americanos e caribenhos representou, por sua vez, 1,1% do PIB regional em 2016 (IISS, 2017, p. 421), a menor proporção nos últimos cinco anos e a menor taxa também dentre todas as regiões do globo, correspondendo ainda à metade do percentual dos gastos militares globais em relação ao PIB mundial.

Cumprir observar, ademais, que a diminuição dos gastos militares da América Latina e Caribe, como acima referido, ocorreu em um contexto de estabilidade dos gastos globais (0,4% em relação a 2015), cifra esta que oculta significativas elevações em importantes regiões, notadamente Ásia Central e do Sul (6,4%), Sudeste Asiático (5,1%) e Europa (2,8%). Aos aumentos observados nessas regiões contrapuseram-se

expressivas reduções na própria região (-9,1% na América Central e Caribe e -7,5% na América do Sul) e na África Subsaariana (-3,6%). O que importa ressaltar é que, a despeito da relativa estabilidade dos gastos militares globais, há um constante aumento da brecha entre os gastos militares da América Latina e Caribe e os de outras importantes regiões, o que alimenta uma já importante vulnerabilidade da região, que, embora realmente distanciada dos principais eixos e focos de tensão e conflitos no âmbito global, não está imune às reverberações deles e às incertezas e insegurança globais.

Como já observado, a maior parte dos países latino-americanos e caribenhos não enfrenta ameaças militares diretas significativas, mas tem procurado melhorar capacidades para enfrentar o crime organizado e o tráfico em geral, o que implica maiores investimentos em atividades de vigilância e patrulhamento terrestre, naval e fronteiriço. A despeito desse pano de fundo geral, alguns países da região, como Chile, Peru, Colômbia e Venezuela, além do próprio Brasil, seguem investindo no incremento de capacidades militares convencionais (IISS, 2017, p. 421).

Os dados da Resdal, por sua vez, permitem visualizar os gastos de defesa da América Latina em separado do Caribe, e oferecem uma visão discrepante das oferecidas pelo Sipri. De acordo com a Resdal, os gastos de defesa da região corresponderam a 1,3% do PIB regional em 2016, o valor mais elevado desde 2012, embora em termos nominais tenha-se produzido uma forte contração (20,8%) dos gastos de defesa da região entre 2014 e 2016, que teriam totalizado US\$ 56,2 bilhões, mas em valor constante de 2010 (Resdal, 2016, p. 39). Em outras palavras, para a Resdal a redução dos gastos militares na América Latina teria sido mais acentuada do que aquela apontada pelo Sipri.

2.2 Os gastos militares da América do Sul

A dinâmica dos gastos militares sul-americanos também dá conta de significativa desaceleração a partir de 2014 e ainda mais pronunciada do que aquela apontada para o conjunto da América Latina. Como se vê a partir dos dados da tabela 2, houve uma diminuição média de 5,2% ao ano no quinquênio considerado, e uma redução absoluta de 23,7% entre 2013 e 2016, resultantes de cortes promovidos por quase todos os países do subcontinente, à exceção da Argentina, da Colômbia, da Guiana e do Uruguai, que lograram aumentar, em diferentes proporções, seus respectivos dispêndios militares no mesmo período. O Paraguai também registrou aumento absoluto no triênio, ainda que com pequena redução entre 2015 e 2016. Por outro lado, Venezuela e Brasil promoveram os maiores cortes, os quais, por força do peso relativo de seus respectivos orçamentos de defesa no conjunto da região, exerceram impacto determinante da tendência contracionista observada para o conjunto da região.

A redução dos gastos militares na América do Sul no período sob exame decorre diretamente da recessão econômica que enfrentaram particularmente Brasil e Venezuela e do panorama de estancamento econômico do conjunto da região. No caso venezuelano, a forte instabilidade política, a desorganização macroeconômica alimentada diretamente pelas incertezas políticas, pela acentuada queda dos preços do petróleo e pelos custos das políticas patrocinadas pelo regime chavista e ora liderado por Nicolás Maduro levaram a uma redução de 56% dos gastos militares apenas entre 2015 e 2016; Peru e Equador cortaram seus gastos de defesa em 13% e 20%; e o Brasil em 7,2% no mesmo período (IISS, 2017).

A mesma tabela permite observar a forte concentração dos gastos militares da América do Sul em praticamente dois países, Brasil e Colômbia, que, juntos, responderam por 62,4% do total dos gastos militares da região. Até 2014, a Venezuela manteve gastos superiores aos da Colômbia, de modo que a participação dos três países (Brasil, Colômbia e Venezuela) alcançava 74% dos gastos de todo o subcontinente. É importante frisar, no entanto, que o forte peso destes países, do ponto de vista das estatísticas dos gastos militares, não possui contrapartida equivalente no que diz respeito à influência que efetivamente exercem no plano da defesa no marco regional, o que coloca em questão a importância da dimensão econômica e, de modo particular, dos gastos militares, como fator de alavancagem política no plano da defesa no contexto regional, o que será discutido de modo mais detido na seção subsequente.

TABELA 2

América do Sul: gastos militares (2012-2016)

(Em US\$ bilhões, valores constantes de 2015)

País	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	4,8	5,4	5,5	5,5	6,2
Bolívia	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5
Brasil	24,6	24,7	26,2	24,6	22,8
Chile	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6
Colômbia	8,5	9,2	9,1	9,1	9,9
Equador	2,9	2,9	2,9	2,4	2,1
Guiana	0,03	0,03	0,04	0,0464	0,05
Paraguai	0,303	0,3	0,3	0,4	0,4
Peru	2,3	2,7	2,7	3,2	2,5
Suriname	-	-	-	-	-
Uruguai	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Venezuela	16,2	17,4	11,7	5,3	2,3
Total	65,1	68,7	64,6	56,7	52,3
Variação (%)	-	5,5	-5,9	-12,2	-7,7

Fonte: Resdal.

Elaboração do autor.

De todo modo, é importante destacar, desde já, que, ademais da composição dos gastos militares fortemente concentrados em pessoal na maior parte dos países sul-americanos, fatores domésticos de natureza eminentemente política terminam obliterando, de modo muito significativo, a influência que aqueles países poderiam derivar de seus gastos militares na construção de agendas e de iniciativas no plano do diálogo político e da cooperação em defesa no marco regional.

2.3 Os gastos militares no contexto amazônico

Os dados relativos aos gastos militares dos países amazônicos apresentados nas tabelas 3 e 4 revelam um panorama ainda mais acentuado da tendência de redução observada tanto para o conjunto da América Latina e Caribe quanto da América do Sul. Os dados estão apresentados em duas situações. A primeira, retratada na tabela 3, considera a totalidade dos países amazônicos, à exceção do Suriname, país para o qual não foram localizadas informações geradas desde os mesmos critérios dos demais países para o período considerado. Assim mesmo, considera-se que a ausência dos dados daquele país não gera variação ou distorção significativa do ponto de vista analítico. Esse panorama geral permite identificar e aquilatar como se expressam, no contexto amazônico, as tendências relativas aos gastos militares sul-americanos, de modo geral. O segundo conjunto de dados difere do anterior apenas por excluir o Brasil. Tal exclusão tem o propósito de oferecer uma visão matizada das realidades e dos desafios associados à dinâmica dos gastos militares que interpelam o país em uma dimensão espacial prioritária para seus interesses e preocupações do ponto de vista da defesa e da consecução do necessário diálogo político e da cooperação regional neste setor.

Observa-se, nas tabelas 3 e 4, que a redução dos gastos militares no contexto dos países amazônicos é ainda mais pronunciada do que para o conjunto da América do Sul em ambas as situações. Para o conjunto de todos os países amazônicos, essa redução dos gastos militares, em sentido absoluto, durante o período 2012-2016, alcançou a taxa de 29,9%, contra os 23,7% correspondentes à redução dos gastos militares em toda a América do Sul. Se excluído o Brasil, essa cifra sobe para 46,7%, praticamente o dobro da redução observada em todo o subcontinente.

TABELA 3
Países amazônicos: gastos militares (2012-2016)
(Em US\$, valores constantes de 2015)

País	2012	2013	2014	2015	2016
Bolívia	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5
Brasil	24,6	24,7	26,2	24,6	22,8
Colômbia	8,5	9,2	9,1	9,1	9,9
Equador	2,9	2,9	2,897	2,4	2,1

(Continua)

(Continuação)

País	2012	2013	2014	2015	2016
Guiana	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
Peru	2,3	2,7	2,704	3,21	2,6
Venezuela	16,2	17,4	11,7	5,2	2,3
Total	55,1	57,5	53,2	45,1	40,2
Variação (%)	-	4,6	-7,6	-15,1	-10,9

Fonte: Resdal (2016).

TABELA 4

Países amazônicos (exceto Brasil): gastos militares (2012-2016)**(Em US\$, valores constantes de 2015)**

País	2012	2013	2014	2015	2016
Bolívia	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5
Colômbia	8,4	9,2	9,0	9,1	9,9
Equador	2,7	2,9	2,9	2,4	2,1
Guiana	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05
Peru	2,3	2,7	2,7	3,2	2,6
Venezuela	16,2	17,3	11,7	5,2	2,3
Total	30,2	32,7	27,0	20,6	17,5
Variação (%)	-	7,9	-17,7	-13,7	-15,1

Fonte: Resdal (2016).

Desde uma perspectiva brasileira, essa diferença é significativa tanto em termos estatísticos quanto políticos, visto que esta tendência é oposta às dinâmicas securitárias presentes no contexto amazônico, as quais demandam o fortalecimento das capacidades dos países quanto ao resguardo de suas respectivas soberanias e à vigilância e ao monitoramento dos fluxos transfronteiriços nos meios terrestre, aéreo, fluvial e marítimo associados ao tráfico ilícito de drogas, armas, espécies e pessoas. Tais atividades têm nas Forças Armadas agentes privilegiados em sua condução, sendo a cooperação regional em defesa dimensão central e indeclinável das estratégias e iniciativas conjuntas para seu enfrentamento no contexto amazônico e sul-americano de forma geral.

Nesse sentido, o fato de a redução dos gastos militares ser mais pronunciada no contexto amazônico do que no espaço sul-americano aponta uma importante contradição com o aumento dos fluxos ilícitos e da insegurança deles advinda; aponta e amplia também a dificuldade dos países em mobilizar capacidades nacionais reconhecidamente insuficientes para o adequado atendimento das necessidades de proteção das pessoas, dos espaços e dos recursos direta e indiretamente impactados

ou mobilizados pelo crime organizado transnacional e, de modo particular, pelas organizações vinculadas à produção e ao tráfico de drogas ilícitas.

Assim mesmo, e apesar de sua magnitude, a redução dos gastos militares dos países amazônicos observada a partir de 2014 não está retratada de modo claro nos dados relativos aos gastos militares como proporção do PIB dos diferentes países. Como se vê na tabela 5, há uma tendência declinante na relação gastos militares-PIB para a maior parte dos países amazônicos, à exceção da Colômbia, cuja taxa elevou-se de 3,2% para 3,4%, e da Guiana, cujos gastos passaram a representar, em 2016, 1,4% de seu PIB, contra 1,2% observado em 2012. Peru e Brasil lograram manter os gastos militares na casa de 1,3% de seus respectivos PIBs, durante o período em exame. Em face do panorama de fraco desempenho das economias nacionais, estes patamares permanecem aquém daquele que permita ampliar e modernizar as capacidades militares e para adequá-las aos desafios emergentes no campo da segurança e da defesa.

Para o conjunto dos países amazônicos, os gastos militares representaram, em média, 1,6% de seu PIB em 2016, taxa superior à média latino-americana no mesmo ano em que foi de 1,1% (IISS, 2017, p. 421). Tanto a queda quanto a manutenção dos indicadores relacionados à proporção dos gastos militares em relação ao PIB guardam relação direta com o contexto recessivo observado no Brasil e na Venezuela e com a desaceleração do crescimento econômico e a concomitante contração do PIB nos demais países ocorridas a partir de 2012.

Com efeito, a trajetória do PIB da América do Sul no período considerado foi declinante. No contexto amazônico, o mesmo fenômeno é verificado, a despeito de países como Bolívia e Colômbia terem logrado manter significativas taxas de crescimento naquele contexto, no entanto insuficientes para contrabalançar o peso da recessão econômica no Brasil e na Venezuela.

TABELA 5

Países amazônicos: gastos militares como percentual do PIB (2012-2016)

País	2012	2013	2014	2015	2016
Bolívia	1,8	1,8	1,9	1,7	1,6
Brasil	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Colômbia	3,2	3,3	3,1	3,1	3,4
Equador	2,9	2,9	2,8	2,4	2,2
Guiana	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4
Peru	1,3	1,5	1,4	1,7	1,3
Venezuela	1,3	1,4	1,2	0,5	0,3

Fonte: IISS.

Elaboração do autor.

Chama atenção também o fato de que a redução dos gastos militares para o conjunto dos países amazônicos incide de modo muito maior precisamente nos investimentos, e menos nos dispêndios com pessoal, conforme se vê nas tabelas 6 e 7.

TABELA 6

Países amazônicos: investimentos como proporção dos gastos militares totais
(Em %)

País	2012	2014	2016
Bolívia	3,7	5,0	3,0
Brasil	14,0	12,6	9,4
Colômbia	11,3	11,9	5,5
Equador	7,2	8,7	6,7
Peru	24,9	23,3	24,5
Venezuela ¹	40,9	34,3	4,3

Fonte: Resdal.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Estas cifras podem não alcançar investimentos provindos de fontes extraorçamentárias, por meio do Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (Fonden), e que são significativos no caso venezuelano.

TABELA 7

Países amazônicos: gastos com pessoal como proporção dos gastos militares totais
(Em %)

País	2012	2014	2016
Bolívia	63,6	60,0	66,1
Brasil	70,0	67,6	74,7
Colômbia	49,3	49,8	56,2
Equador	81,4	75,9	83,7
Peru	48,4	51,8	56,3
Venezuela	48,6	49,4	69,1

Fonte: Resdal.

Elaboração do autor.

Observa-se, em ambas as tabelas, que, à medida que os recursos destinados aos investimentos militares diminuíram significativamente – notadamente nos casos do Brasil, da Colômbia e, de modo dramático, da Venezuela –, precisamente os países tradicionalmente de maior peso na configuração dos gastos militares regionais, ao mesmo tempo aumentaram, com maior intensidade, os gastos com pessoal. Isso ocorreu inclusive no Brasil e na Venezuela, onde os cortes no orçamento de defesa foram mais pronunciados. Isso aponta para a perda de eficiência dos gastos militares desde a ótica conjugada da suficiência e adequação das capacidades materiais e tecnológicas das Forças Armadas aos desafios de defesa e segurança com que se deparam os países amazônicos, de modo geral.

A sensível redução dos gastos em investimentos faz com que a proporção média dos investimentos na composição dos gastos de defesa dos países amazônicos se situe ligeiramente abaixo da média sul-americana (8,3% e 9,0%, respectivamente) (Resdal, 2016, p. 40), descortinando um cenário preocupante no que diz respeito à qualidade e à atualização dos recursos militares, além, evidentemente, da manutenção deles. Vale a pena ressaltar a esse respeito que países como Venezuela, Peru e Colômbia fizeram importantes aquisições de equipamentos militares nos últimos anos e que demandarão serviços de manutenção e a reposição de componentes no futuro próximo.

3 FATORES ENDÓGENOS E EXÓGENOS EXPLICATIVOS DAS DINÂMICAS DOS GASTOS MILITARES NO CONTEXTO AMAZÔNICO

As dinâmicas dos gastos militares presentes nos países amazônicos são explicadas, inicialmente, por alguns fatores que incidem sobre as tendências dos gastos militares no plano global, em particular a acentuada queda dos preços do petróleo no mercado internacional e o balanceamento entre gastos militares e gastos sociais. A baixa dos preços do petróleo é recorrentemente apontada como um dos mais importantes determinantes das tendências dos gastos militares globais a partir de 2014 (Sipri, 2016; 2017), visto que os principais países produtores e exportadores de petróleo são simultaneamente importantes contratantes e compradores de produtos militares, sendo responsáveis, portanto, por parcela significativa dos investimentos na modernização e na ampliação de capacidades militares que dão sustentação à indústria de armamentos. Desse modo, os períodos de aumento dos preços do petróleo, como o referente a 2003-2013, são favoráveis ao aumento dos gastos militares, o mesmo valendo para o seu reverso, tal como ocorreu a partir de 2014 (Sipri, 2017, p. 12).

No contexto amazônico, este fator mostra-se particularmente relevante, visto que, do total dos sete países ora considerados, quatro (Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela) dependem significativamente das receitas auferidas com a exportação de petróleo e gás. Com efeito, as análises do desempenho e das perspectivas econômicas destes países nos anos recentes dão conta, reiteradamente, da importância da economia do petróleo em sua determinação (Cepal, 2016a). A Bolívia foi o único país que logrou sustentar índices de crescimento econômico de 5% em média no período, graças a um vigoroso conjunto de medidas de atração de investimentos externos, de investimentos públicos e de aumento da renda e do consumo, o que mitigou os efeitos da redução dos preços dos hidrocarbonetos. Nos demais três países, o mesmo não ocorreu na mesma dimensão (Cepal, 2017a). Na Colômbia, por exemplo, a perda de receitas associada diretamente à redução dos preços do petróleo em 2016 correspondeu a 3% do PIB, montante superior a todo o orçamento de defesa do país, que correspondeu a 1,9% do PIB no mesmo

período (Cepal, 2017b). Para a Venezuela, o impacto foi ainda maior, tendo a produção de petróleo caído em 9,2% e os preços declinado em 21% somente em 2016, o que contribuiu diretamente para a persistência da profunda recessão econômica que o país vem experimentando.

As mesmas análises dão conta de um processo lento de recuperação tanto dos preços do petróleo quanto do desempenho econômico a partir de 2017, o que deverá atenuar os impactos específicos deste fator sobre os gastos de defesa, muito embora tal atenuação não implique necessariamente a retomada deles no curto prazo, notadamente nos países em que o processo recessivo foi mais profundo, como no Brasil e na Venezuela. As pressões mais imediatas por tal aumento deverão provir principalmente dos gastos com pessoal, dentro de uma tendência já estabelecida, como apontada na seção precedente, e não deverão alcançar o componente dos investimentos no mesmo horizonte temporal.

O segundo fator a ser considerado diz respeito ao balanceamento entre gastos militares e gastos sociais. Na perspectiva global há uma simbiose entre, de um lado, a deterioração da condição de segurança, notadamente na Europa, na Ásia, no Oriente Médio e na África e, de outro, o aumento dos gastos militares observado naquelas regiões no período em exame (Sipri, 2017, p. 6). Este aumento, contudo, coexiste com demandas por gastos e investimentos em outros setores, demandas estas que se acumularam durante o período subsequente à crise econômica de 2008, ao que se somaram também aquelas associadas à implementação da agenda 2030 e dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), lançados pelas Nações Unidas em 2015. Várias propostas surgiram, desde então, no sentido de redirecionar parte dos gastos militares para a implementação dos ODS, como a encaminhada pelo presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, de destinar 1% dos orçamentos militares de cada país ao Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento; outras, como a elaborada pela Global Campaign on Military Spending, sustentam que um remanejamento da ordem de 10% seria suficiente para financiar a consecução dos ODS (Sipri, 2016, p. 6, 12-13).

Nesse sentido, fortaleceram-se as pressões por maior eficiência nos gastos econômicos e sociais de modo geral, tanto com o propósito de arrefecer os efeitos mais prolongados da crise econômica quanto de lançar bases para um crescimento econômico sustentado e sustentável. Se, por um lado, o reconhecimento das sinergias potenciais entre gastos militares e desenvolvimento econômico permitiu que, em tal contexto, a expansão dos primeiros fosse possível nos Estados Unidos, na Europa, em importantes países asiáticos e na Oceania, por outro, o agravamento da condição econômica e social na maior parte do mundo em desenvolvimento gerou um contexto adverso aos gastos militares, que se contraíram a ponto de contrabalançar o aumento nos países e nas regiões acima referidos (Sipri, 2017, p. 12).

Essa foi a realidade no contexto dos países amazônicos. Como observado acima, a despeito do bom desempenho econômico da Bolívia, do Peru e, embora em menor medida, da Colômbia – cujas economias mostraram-se mais resilientes aos fatores que levaram à desaceleração do crescimento no quinquênio 2012-2016 –, a recessão experimentada por Brasil e Venezuela determinou uma tendência declinante para o conjunto daqueles países. O panorama diversificado no que diz respeito ao desempenho econômico conviveu, no entanto, com o arrefecimento das melhorias sociais alcançadas durante a década anterior, sobretudo no que diz respeito à desigualdade e aos gastos sociais (Cepal, 2016b, p. 7-9). Esse arrefecimento não se deu de forma homogênea nos países amazônicos. Bolívia, Colômbia, Equador e Peru mostraram-se mais resilientes a ele, ao passo que na Venezuela e no Brasil houve acentuada reversão dos avanços sociais em decorrência da profunda recessão econômica. Mas, de modo geral, e também por força das mudanças políticas internas verificadas no Brasil, no Peru, mediante a troca de governos, e na Colômbia (no caso desta associadas ao processo de paz), instaurou-se, no contexto de então, um ambiente circunstancialmente adverso à expansão dos gastos militares, conforme se depreende dos dados apresentados na seção anterior. As perspectivas de melhora econômica descortinadas a partir de 2017, como também já observado, deverão direcionar esforços para a reconfiguração do modelo econômico, mediante políticas de ajuste macroeconômico como condição para a instauração de um contexto favorável ao enfrentamento das questões sociais, que deverá deixar pouca margem para o aumento dos gastos militares.

Um importante fator capaz de mitigar essa tendência é a deterioração da condição de segurança nos planos domésticos e que reforça demandas pelo engajamento das Forças Armadas frente a esse desafio. É importante frisar que, no caso peruano, as Forças Armadas já estão voltadas fundamentalmente para o enfrentamento a ameaças internas, e que, na Venezuela, as forças de segurança, dentre elas as Forças Armadas bolivarianas, formam parte ativa do processo político doméstico. No Brasil, por sua vez, é crescente o envolvimento das Forças Armadas no enfrentamento ao crime organizado e ao tráfico, tanto nos espaços fronteiriços quanto em importantes centros urbanos. Em tais situações em que as forças militares são solicitadas a atuar, haverá sempre um argumento potencial em favor da manutenção dos gastos militares em patamares que lhes assegurem níveis mínimos de funcionalidade e efetividade, mesmo diante do reconhecimento de importantes demandas em outros setores. No entanto, em todos os países, serão considerações primeiramente de ordem política, mas balizadas por limitações de ordem fiscal, que definirão os termos da arbitragem de demandas provindas do campo da defesa e de outros domínios de políticas públicas afeitas ao campo social.

Nesse sentido, entram em consideração fatores de ordem preponderantemente doméstica e, junto deles, as idiosincrasias políticas de cada país e de seus respectivos governos, o que é feito na seção seguinte, que focaliza, em particular, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, que conformam o arco setentrional da região amazônica, países de fundamental importância para a configuração do panorama de estabilidade naquele espaço e com os quais o Brasil procurou, manter estreito diálogo político e iniciativas de cooperação no campo da defesa, tanto no plano bilateral quanto no marco da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O esvaziamento da Unasul, o distanciamento político do Brasil em relação à Venezuela e a recente saída do país dessa organização dificultam, neste sentido, a instrumentalização do diálogo político sobre temas de defesa do Brasil com aqueles países.

4 OS CASOS DO PERU, DA COLÔMBIA, DO EQUADOR E DA VENEZUELA

Colômbia, Equador, Peru e Venezuela são importantes parceiros brasileiros no extenso arco amazônico e responsáveis, em grande medida, enquanto sujeitos diretos das mais proeminentes dinâmicas de (in)segurança naquele espaço e para além dele, exercendo também destacado protagonismo nos processos de diálogo político e de cooperação bilateral e de âmbito regional no campo da defesa e em outras esferas. São países cujas dinâmicas políticas, econômicas e securitárias domésticas terminam interagindo não necessariamente de modo harmônico. Suas respectivas escolhas de aproximação e eventuais parcerias visando otimizar possibilidades de inserção internacional em distintos planos tendem a repercutir de modo significativo na definição das condições de estabilidade política, econômica e estratégico-militar no plano regional.

A condição vicinal naturalmente diferencia e qualifica as interações e os laços mantidos pelo Brasil com a Colômbia, o Peru e a Venezuela, o que não implica desconhecer o papel e a importância do Equador no contexto político, econômico e estratégico regional e na rede de relacionamentos bilaterais do país no contexto amazônico e sul-americano. Do mesmo modo, não se deve ignorar a crescente importância da República Cooperativa da Guiana e do Suriname nas tendências e dinâmicas securitárias recentes da região amazônica; de modo particular, aquelas afetas aos fluxos associados aos ilícitos transnacionais que ocorrem no espaço amazônico e, de modo mais imediato, no amplo arco setentrional da América do Sul.

Assim mesmo, dada a relevância daqueles quatro países no panorama dos gastos militares no contexto amazônico e sul-americano, objeto precípua da presente análise, optou-se por adentrar, mesmo que de modo limitado, as circunstâncias internas e externas que concorreram para a configuração das tendências relativas aos gastos militares em cada um deles no período em questão, de modo a matizar o panorama geral oferecido nas seções anteriores e a melhor delinear as perspectivas de evolução de tais gastos no contexto amazônico no curto e médio prazos. Para tanto, são retomados os dados gerais sobre gastos de defesa oferecidos nas seções precedentes

e acrescentados outros relativos às condições políticas e econômicas sob as quais se configuraram as tendências relativas aos gastos militares no período considerado.

4.1 Colômbia

A Colômbia dispõe de um efetivo militar total de 293 mil, dos quais 223 mil integram o Exército, 56,4 mil a Marinha e 13,6 mil a Força Aérea (IISS, 2017). Tanto as doutrinas militares quanto as estruturas de força estiveram tradicionalmente voltadas para o conflito interno e para o combate ao tráfico de drogas, sendo também caudatárias, em medida significativa, da cooperação militar recebida dos Estados Unidos. O arrefecimento desta cooperação, que acompanhou as negociações do processo de paz e os estágios iniciais da implementação deste, ao lado do aumento dos gastos com pessoal, contribuiu para nutrir a ligeira ascensão dos gastos militares colombianos, que atingiram a cifra de US\$ 9,9 bilhões em 2016, a despeito dos impactos negativos da evolução dos preços do petróleo para o conjunto da economia. Por outro lado, as demandas impostas pelo processo de paz que implicam a necessidade de reconfigurar as Forças Armadas e suas funções fundamentalmente voltadas para a contrainsurgência e para o combate ao narcotráfico até o início da implementação do processo de paz, com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), e das negociações, com o Exército de Libertação Nacional (ELN), como apontado acima.

A perspectiva de reconfiguração das estruturas de força e das missões das Forças Armadas colombianas contrasta com a drástica redução dos gastos em investimentos militares observada em 2016, mas isso se justifica, conjunturalmente, em virtude do desenvolvimento de novas doutrinas ainda não plenamente incorporadas no conjunto das Forças Armadas voltadas para funções mais convencionais de defesa, além da assistência em desastres naturais e assistência a comunidades distanciadas (IISS, 2017, p. 445), o que deverá implicar alterações importantes no desenvolvimento e nas aquisições de material militar no futuro próximo, além da esperada redução de efetivos, sobretudo do Exército. De todo modo, as consequências do processo de paz já se fazem sentir nos gastos militares colombianos, que ascenderam de 3,1% para 3,4% do PIB entre 2014 e 2016, a despeito da sensível redução de 11,3% para 5,5% da fração dos investimentos no conjunto dos gastos militares, como apontado na tabela 6.

Desse modo, as perspectivas de evolução dos gastos militares colombianos estão diretamente atreladas às perspectivas da economia do país, que experimentou um processo de desaceleração gradual desde 2015, e que se debate com medidas maior rigor fiscal por conta do comportamento dos gastos e da dívida pública que se encontram em ascensão, tendo saído de 44,4% do PIB, em 2013, para 56,5% do PIB, em 2016 (Colômbia, 2017, p. 15). As incertezas sobre o desempenho da economia colombiana também refletiram aquelas afetas à chegada ao poder de Ivan Duque, aliado ao ex-presidente Álvaro Uribe, em agosto de 2018, lançando

dúvidas também sobre o destino do processo de paz, que efetivamente estancou desde então. Contudo, e por esta mesma razão, espera-se que os gastos militares colombianos se mantenham em torno de 3,0% de seu PIB. Nesse sentido, com o crescimento do PIB, haverá, igualmente, possibilidade de aumento nominal dos gastos militares colombianos nos próximos anos.

No entanto, observa-se também que as ameaças à estabilidade interna na Colômbia tendem a decorrer mais das transformações que o processo de paz acarreta no cenário do crime organizado e do narcotráfico naquele país. Observa-se estar em curso a reconfiguração das alianças entre facções criminosas e grupos remanescentes e/ou dissidências das Farc e de grupos paramilitares e a intensificação de disputas entre grupos criminosos pelo controle dos espaços liberados pelas Farc, e dos ativos presentes naqueles mesmos espaços. Esses fatores, em seu conjunto, incidirão nas decisões acerca dos componentes doutrinários e das estruturas das forças militares colombianas no futuro imediato, e, por extensão, nos gastos militares do país.

4.2 Peru

O Peru possui em efetivo militar de 81 mil soldados, dos quais 47,5 mil pertencem ao Exército, 24 mil à Marinha e 9,5 mil à Força Aérea (IISS, 2017); a exemplo da Colômbia, estão dedicados primordialmente a desafios de segurança interna (contrainsurgência, narcotráfico, mineração ilegal, como os principais), em que pese a importância de questões limítrofes que ensejaram conflitos com o Equador nos anos 1990, da rivalidade histórica com o Chile e o contencioso com a Bolívia em torno de um acesso ao mar pleiteado por este país.

O forte enlace entre segurança e defesa que marca as concepções de defesa do Peru conduz a uma visão integrada quanto às origens simultaneamente internas e externas das ameaças à segurança com que o país se defronta, o que, ao lado de um bom desempenho econômico, ensejou um significativo aumento dos gastos militares do país entre 2012 e 2015. Como apresentado na tabela 3, anteriormente os gastos militares peruanos saíram de US\$ 2,3 bilhões no início daquele período, para US\$ 3,1 bilhões em 2015, tendo retrocedido para o patamar de US\$ 2,5 bilhões em 2016 por decisão do novo governo como parte do esforço de dar sustentação ao crescimento econômico, mediante o fortalecimento da capacidade de investimento de parte do Estado em infraestrutura. Cumpre assinalar que, a exemplo da Venezuela, o Peru beneficia-se de mecanismo extraorçamentário que destina aos gastos militares e das forças policiais, com parcela de 20% da receita auferida com as exportações de gás proveniente do lote 88 do campo de Camisea.

Os cortes nos gastos de defesa fizeram com que estes voltassem a patamar próximo ao de 2012, tanto em valores absolutos quanto em relação ao PIB (1,3%). Apesar desta redução, o país mantém o nível dos investimentos como fração dos

gastos militares no patamar de 24%, em contraste com os demais países amazônicos que reduziram os investimentos. Tal opção condiz com a concepção ampla que o país sustenta sobre as ameaças à sua segurança e que demandam capacidade de sustentar os investimentos no setor de defesa.

Por esta razão, a Política Geral de Defesa 2011-2016 elege como objetivo principal “melhorar a capacidade operativa das Forças Armadas para manter o controle do espaço aéreo, terrestre, marítimo, fluvial e lacustre; assim como a capacidade de resposta essencial para atuar ante quaisquer ameaças” (República del Peru, 2011). Para tanto, a mesma política contempla um aumento de 20% da capacidade operacional das Forças Armadas, de modo a desenvolver uma capacidade dissuasória compatível com as necessidades de defesa de seu território marítimo e continental e dos recursos naturais neles presentes. Contempla também a promoção da interoperabilidade e da mobilidade estratégica das Forças Armadas, por meio da padronização do equipamento e do emprego conjunto das forças, o que pressupõe o reposicionamento delas em nível nacional, particularmente para o enfrentamento das ameaças internas, notadamente as organizações terroristas, o tráfico de drogas e outros ilícitos. Frente a isso, as perspectivas são a de que, em futuro mediato, o Peru volte a aumentar seus gastos militares, desde que as condições econômicas sejam igualmente favoráveis.

O país possui importância singular no contexto da segurança amazônica, tanto por conta de sua ativa inserção na produção e no tráfico de drogas, de armas e munições, além de minerais, de madeira e de espécies, quanto no contexto da geopolítica regional. Seus laços econômicos e também no setor de defesa, com destacados parceiros extrarregionais, notadamente no contexto asiático (Coreia do Sul, Japão e China, em particular), assim como os vínculos de cooperação com os Estados Unidos no combate ao narcotráfico e ao terrorismo, concorrem para singularizar o país no panorama da política e da segurança regionais. Nesse contexto, é importante sublinhar a importância também da cooperação em defesa com o Brasil, a qual tem no Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (Sivam) um destacado ponto de agenda.

4.3 Equador

O Equador possui efetivos militares da ordem de 40,2 mil soldados, dos quais 24,7 mil integram o Exército, 9,1 mil a Marinha e 6,4 mil a Força Aérea. As Forças Armadas equatorianas estão dedicadas à defesa territorial, com especial foco nas fronteiras terrestres e, mais recentemente, na segurança marítima. Diferentemente de seus vizinhos, Peru e Colômbia, as Forças Armadas do Equador não se concentram em questões de segurança doméstica associadas aos ilícitos transnacionais, o que implica não haver um componente de pressão em favor dos gastos militares, tal como ocorre naqueles dois países.

Com efeito, os gastos militares equatorianos experimentaram uma significativa redução entre 2012, quando se situaram na casa de US\$ 2,86 bilhões, e 2016, quando registraram US\$ 2,0 bilhões. Concomitantemente, reduziu-se a proporção de tais gastos em relação ao PIB do país, que decresceu de 2,9%, em 2012, para 2,2%, em 2016. chama atenção o fato de o país ter também reduzido o componente dos investimentos no contexto dos gastos militares totais, que chegou a representar 8,7% deles em 2015, para situar-se em 6,7% no ano seguinte. Os gastos com pessoal, por sua vez, registraram um pequeno aumento entre 2012 e 2016, saindo de 81,4% dos gastos totais para 83,7% em 2016. É importante frisar que a redução do componente dos investimentos nos gastos militares está em consonância com a redução dos investimentos públicos em geral, que se contraíram em 43,9% entre 2016 e 2017 (Cepal, 2017a). As perspectivas de que pressões fiscais mantenham-se mesmo com a recuperação dos preços do petróleo sinaliza que os gastos militares deverão manter-se próximos dos patamares atuais ou mesmo se reduzirão no futuro imediato.

É importante frisar, contudo, que, anteriormente, ainda em 2014, foi anunciado um plano de reestruturação e modernização das Forças Armadas, a ser implementado até 2025, e que preconiza o fechamento de unidades e bases militares e a redução de pessoal para cerca de 34,5 mil efetivos. Tanto os cortes nos gastos militares quanto o plano de reestruturação foram fortemente determinados pelas adversidades econômicas que o país enfrentou a partir de 2012, por conta da forte desaceleração do crescimento econômico entre 2012 e 2015 e da drástica queda dos preços do petróleo entre 2014 e 2015, o que implicou processo recessivo em 2016, quando o país experimentou uma contração econômica de 2,3%. A desaceleração acentuada em 2015 e a recessão no ano seguinte foram determinantes para a redução dos gastos militares naqueles anos e reforçaram o sentido de redução e reestruturação das Forças Armadas preconizados em 2014, bem como a consequente manutenção dos gastos militares em patamar próximo ao atual.

4.4 Venezuela

Os efetivos militares da Venezuela totalizam 115 mil, dos quais 63 mil pertencem ao Exército, 17,5 mil à Marinha e 11,5 mil à Força Aérea, além de 23 mil que integram a Guarda Nacional bolivariana. As forças militares e de segurança estão dedicadas precipuamente a funções tradicionais de defesa e à proteção do regime, exercendo também papel de apoio ao enfrentamento ao tráfico de drogas e outros ilícitos. As Forças Armadas, notadamente a Força Aérea, foram destinatárias de muitos recursos que permitiram um significativo aumento das capacidades militares, em particular as aéreas e de defesa aérea, as quais distinguem o país no contexto regional nestes aspectos (IISS, 2017, p. 473).

O orçamento militar venezuelano que se expandiu fortemente durante o governo de Hugo Chávez (1999-2013) e, de modo particular, durante o período de forte alta dos preços do petróleo, sofreu grande redução a partir de 2013, quando alcançou US\$ 17,3 bilhões, tendo se situado na casa de US\$ 2,3 bilhões em 2016. Apesar da igualmente forte contração do PIB do país, a proporção dos gastos militares em relação a ele saiu de 1,3%, em 2012, para apenas 0,3%, em 2016, o que afetou de modo não menos impactante os gastos em investimentos militares, que chegaram a representar 40,3% dos gastos militares totais, baixando a apenas 4,3% em 2016.

Essa trajetória fortemente decrescente acompanhou a desestruturação da economia venezuelana, que se acentuou no mesmo período, com contrações sucessivas do PIB entre 2014 e 2016, que representou, no ano seguinte, uma diminuição acumulada do PIB da ordem de 31,9% em relação ao PIB de 2013 (Cepal, 2017a), acompanhada de forte escalada inflacionária e aumento da dívida pública e do desemprego. Mais do que qualquer outro país da região, a Venezuela enfrentou, de modo direto e intenso, os efeitos da prolongada baixa dos preços do petróleo, ao que se somaram as não menos importantes incertezas políticas e econômicas derivadas da instabilidade política e social doméstica e a desorganização macroeconômica do país, bem como o elevado desemprego, efeitos estes que se seguiram à morte de Hugo Chávez e que se acentuaram notadamente durante o governo de Nicolás Maduro.

Nesse contexto, deterioraram-se acentuadamente as condições de segurança doméstica, sendo a Venezuela o país que ostenta os mais elevados indicadores de criminalidade e violência na América do Sul. Em tal contexto, geraram-se fluxos migratórios em direção às fronteiras com a Colômbia e o Brasil de modo mais intenso, e, logo em seguida, transpondo-as e gerando situações de crise nos espaços próximos às fronteiras nestes dois países.

O conjunto dos fatores acima apontados gerou um importante paradoxo: ao mesmo tempo em que as Forças Armadas mantêm um destacado papel na sustentação política do regime chavista em um contexto de acentuada deterioração das condições políticas, econômicas e sociais, enfrentam também fortes restrições orçamentárias, cujas consequências políticas não são ainda de todo claras. Face ao descalabro econômico que o país atravessa, não há margem para o atendimento de reivindicações das Forças Armadas por recursos, o que pode vir a comprometer o apoio que elas têm prestado ao governo de Nicolás Maduro, não havendo, por conseguinte, possibilidades de alteração do panorama dos gastos militares no curto e médio prazos.

O panorama oferecido na presente subseção dá conta de uma grande heterogeneidade de fatores contextuais que moldaram, desde as esferas domésticas e em associação com desenvolvimentos externos, as tendências dos gastos militares

no espaço amazônico, o que representa um desafio para a compreensão dos fatores originários de tais tendências e para a elaboração de propostas de resposta às questões que elas suscitam no plano político e estratégico regional e nas agendas bilaterais. Demonstram como fatores semelhantes tiveram impactos e consequências diferenciadas na intensidade e em termos substantivos em cada um dos quatro países. Dão conta também, ainda que parcialmente, de como os enlaces entre fatores domésticos e dinâmicas externas advindas dos planos regional e global terminam fortalecendo e exacerbando tendências presentes no contexto sul-americano e, para além deste, na América Latina como um todo. Atestam, finalmente, a existência de um panorama político extremamente fragmentado e a total inexistência de qualquer forma de diálogo político e, mais ainda, de coordenação mínima que pudesse mitigar aquela fragmentação em favor de preocupações compartilhadas no plano da defesa no entorno amazônico. É frente a este panorama complexo em sua configuração, mas convergente em seus resultados quanto aos gastos de defesa que serão considerados, à guisa de conclusão, os interesses e as preocupações brasileiras no tocante à segurança e à defesa neste espaço tido como prioritário em suas formulações políticas nestes campos.

5 CONCLUSÕES: IMPLICAÇÕES PARA OS INTERESSES E OBJETIVOS DE DEFESA DO BRASIL

Apesar da importância estratégica atribuída à Amazônia no campo da defesa nacional, esta atribuição é feita desde perspectiva que enaltece o exercício da soberania e que não favorece, por conseguinte, oportunidades e iniciativas que tomem por referência a Pan-Amazônia em sua acepção internacional. Essa dificuldade emana primeiramente do viés nacionalista com que têm sido abordados tradicionalmente os desafios de segurança e de defesa presentes na região, a despeito da natureza preponderantemente transnacional deles; decorre, em segundo lugar, da escolha de parte dos países amazônicos de não privilegiar fóruns e mecanismos institucionais específicos para tratarem de preocupações e interesses de segurança e de defesa próprios do contexto amazônico, os quais foram direcionados para uma instância sul-americana, no caso, os conselhos da Unasul dedicados à defesa, ao problema mundial das drogas e à segurança cidadã, respectivamente.

Se, por um lado, tal opção – fortemente estimulada pelo próprio Brasil – procurava evitar uma indesejável fragmentação e mesmo a duplicidade de arenas e de mecanismos de espaços para o diálogo político e para a cooperação em defesa e em segurança em sua acepção mais ampla, dificulta, por outro, colocar em perspectiva as dinâmicas de segurança e as interfaces e expressões destas no contexto amazônico, as quais, como demonstra a análise precedente, não necessariamente equivalem, ao menos em sua intensidade, àquelas manifestadas no plano sul-americano ou mesmo latino-americano.

Dois aspectos chamam a atenção a esse respeito: em primeiro lugar, a maior intensidade com que se expressam, no espaço dos países amazônicos, dinâmicas e tendências relativas aos gastos militares e, por extensão, à integralidade dos aparatos de defesa, identificadas no plano regional em sua acepção maior, qual seja, a América Latina, e em sua acepção geográfica, política e contextual mais imediata, a América do Sul. Tal constatação aponta e reforça a necessidade de focalização específica nos países que integram o espaço amazônico a fim de se alcançar uma compreensão ao mesmo tempo ampla e matizada dos processos em curso e que definem, em larga medida, o ambiente estratégico e as condições de estabilidade no espaço imediato de interesse para o Brasil no campo da defesa.

Chama atenção, em segundo lugar, a impermeabilidade quase absoluta dos processos decisórios a quaisquer considerações de ordem regional, o que atesta a total prevalência de considerações nacionalmente definidas no feito de decisões afetas à defesa e a concomitante baixa visualização de oportunidades que a cooperação neste plano possa oferecer para otimizar recursos e mitigar custos políticos e econômicos associados às escolhas políticas domésticas neste campo. Obviamente, eventuais avanços nessa direção requerem níveis de confiança talvez ainda não suficientemente consolidados entre alguns dos países amazônicos, mas é igualmente inquietante a perda de impulso desta mesma agenda no plano sul-americano.

Resta constatar, embora não como decorrência direta dos dados apresentados anteriormente, a forte limitação do Brasil de incidir com algum grau de influência minimamente razoável nas escolhas políticas de seus parceiros amazônicos no campo da defesa. Naturalmente que decisões sobre gastos militares são fortemente infensas à influência de terceiros países. Ilustram, portanto, de modo veemente, os limites da influência regional brasileira em um espaço tido como prioritário para suas preocupações e interesses de defesa. Para superar estes limites é necessário, antes de mais nada, distinguir a Amazônia, para além da territorialidade sujeita à sua própria soberania, como referente para a elaboração de iniciativas de diálogo político e cooperação em defesa que permitam superar o prevalente quadro de forte dispersão e fragmentação observado entre os países amazônicos neste campo.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Balanco preliminar das economias da América Latina e do Caribe**. Santiago: Cepal, 2016a.

_____. **Panorama social da AL e Caribe**. Santiago: Cepal, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/oSf3Tb>. Acesso em: 29 mar. 2019.

_____. **Balanco preliminar das economias da América Latina e do Caribe.** Santiago: Cepal, 2017a.

_____. **Estudio económico de América Latina y el Caribe.** Santiago: Cepal, 2017b. Disponível em: <https://goo.gl/iDsazT>. Acesso em: 29 mar. 2019.

COLÔMBIA. **Deuda pública colombiana.** Bogotá: Contraloría General de la República, 2017.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2017.** London: IISS, 2017.

REPÚBLICA DEL PERU. **Política General del Sector de Defensa 2011-2016.** Lima: Ministério de Defensa, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2WridbZ>. Acesso em: 23 nov. 2018.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMERICA LATINA. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2016.** Buenos Aires: Resdal, 2016.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Military versus social expenditure: the opportunity cost of world military spending. **Media Backgrounder**, 6 Apr. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/NG7ej8>. Acesso em: 29 mar. 2019.

_____. **Sipri Yearbook 2017: armaments, disarmament and international security.** Stockholm: Sipri, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPB – INTERNATIONAL PEACE BUREAU. **Whose priorities?** A guide for campaigners on military and social spending. Geneva: IPB, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/MA2XFu>. Acesso em: 29 mar. 2019.

SIVARD, Ruth Leger. **World military and social expenditures.** [S.l.]: World Priorities Inc., 1974.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: LIMITES E POTENCIALIDADES

Israel de Oliveira Andrade¹

Maurício Kenyatta Barros da Costa ²

Alex Jorge das Neves³

Matheus Augusto Soares⁴

Giovanni Roriz Lyra Hillebrand⁵

1 INTRODUÇÃO

A compreensão das políticas fronteiriças perpassa a noção espacial do território brasileiro. O imperativo geográfico já posiciona por si uma complicação política. A área total do território brasileiro é de 8.515.770 km², sendo o quinto maior país do mundo e o maior da América do Sul (Ipri, 2016). Em relação às fronteiras terrestres, o Brasil apresenta a terceira maior em todo o globo, com extensão de 16.886,5 km – que se somam, ainda, aos 7.367 km de costa marítima. A faixa de fronteira brasileira, por sua vez, possui 2.357.850 km², representando aproximadamente 27% do território nacional (Ipri, 2016; Neves e Costa, 2016). A compreensão de que essa faixa compõe quase um terço do território nacional demonstra a relevância das políticas fronteiriças no âmbito estatal, bem como seus efeitos sobre as dimensões social, territorial e de segurança do país.

Abrigando mais de 10 milhões de habitantes, essa porção territorial compreende 11 estados da Federação brasileira, somando 588 municípios – dos quais 120 estão localizados na linha de fronteira e, destes, 32 recebem a denominação de cidades gêmeas (Brasil, 2014; 2016b).⁶ Contando com dimensão continental

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset do Ipea.

3. Gerente do Projeto de Expansão dos Centros Integrados de Comando e Controle na Secretaria Nacional de Segurança Pública no Ministério da Justiça (MJ).

4. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset do Ipea.

5. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset do Ipea.

6. De acordo com definição do Ministério da Integração Nacional, cidades gêmeas são “municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho” (Brasil, 2014).

e possuindo fronteiras com dez países, o Brasil dispõe de posição estratégica na América do Sul (Costa, 2016; Neves e Costa, 2016; Andrade e Lima, 2018).⁷ Tais dados mostram a complexidade do assunto, pois uma política nacional de fronteiras esbarra na vontade política de onze estados federados e na necessária interlocução com os países vizinhos. Além disso, devemos considerar que, dos cerca de 208 milhões de brasileiros, mais de 5% residem na faixa de fronteira, principalmente ao sul do país (IBGE, 2013; 2019).

Nesse contexto, vale ressaltar que os efeitos das questões fronteiriças não se restringem à população residente nos municípios da faixa de fronteira.⁸ A sociedade brasileira, de modo geral, é afetada, direta ou indiretamente, pelos desafios no combate aos ilícitos transnacionais (que serão melhor explorados em seção posterior), sendo impactada pelas políticas fronteiriças – ou por sua inexistência. Ademais, as iniciativas públicas no âmbito das fronteiras provocam reflexos nas relações bilaterais e regionais do Brasil, bem como na percepção do país por parte de seus vizinhos – e em relação a estes – e no tipo de inserção internacional a ser alcançado.

O argumento desenvolvido neste trabalho parte dos modelos de arcos de fronteira e da tipologia das interações na faixa de fronteira (Brasil, 2005) para definição de um quadro-geral das fronteiras brasileiras. Esses modelos estão consolidados na literatura de políticas fronteiriças do Brasil e, por essa razão, não achamos necessário apresentá-los novamente. Além disso, buscaremos dar enfoque e avançar nos estudos de políticas de defesa nacional e de segurança pública nas fronteiras do país, já considerando resultados alcançados em publicações anteriores (Brasil, 2015b; Neves, Silva e Monteiro, 2016a; 2016b; Neves, 2016; Scherma, 2015; Machado, 2000; Goes Filho, 2013; Costa, 2016; Galvão e Kenyatta, 2017).

A partir desse contexto, este capítulo busca apresentar os principais componentes das políticas de defesa nacional e de segurança pública para as fronteiras do Brasil, promovendo um diálogo entre essas duas esferas, de modo a discutir sua implementação e efetividade em relação aos desafios fronteiriços. Dessa maneira, o propósito deste trabalho consiste, essencialmente, em repensar as políticas públicas abordadas, de modo a promover uma boa gestão governamental no tocante às questões de defesa nacional e de segurança pública nas fronteiras.

Nesse sentido, este capítulo divide-se em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, identificamos desafios, ameaças e incertezas nas zonas transfronteiriças que afetam o Brasil, ressaltando as questões relativas à prática de ilícitos e à

7. O Brasil faz fronteira com os seguintes países: Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela (ao norte); Colômbia (a noroeste); Peru e Bolívia (a oeste); Paraguai e Argentina (a sudoeste); e Uruguai (ao sul). Dos países sul-americanos, apenas Equador e Chile não fazem divisa com o Brasil.

8. Nesse sentido, destaca-se que o crime transnacional, em muitos casos, não atinge diretamente as cidades fronteiriças, apenas as utilizando enquanto caminhos para seus verdadeiros focos de atuação (Neves, Silva e Monteiro, 2016a).

vulnerabilidade socioeconômica da região. A terceira seção confere maior enfoque às políticas públicas de defesa nacional (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron; Programa Calha Norte – PCN; Operação Ágata; Política Nacional de Defesa – PND; e Estratégia Nacional de Defesa – END) e de segurança pública (Policimento Especializado de Fronteiras – Pefron; Pelotão Especial de Fronteira – PEF; Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafron; Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF) para as fronteiras do país. Por fim, na quarta seção apontam-se as considerações finais, por meio da realização de um balanço analítico das discussões apresentadas ao longo deste capítulo, assinalando-se algumas impressões e possíveis redirecionamentos.

2 DESAFIOS FRONTEIRIÇOS

Os diferentes desafios presentes em toda a extensão de 24.253 km de fronteiras brasileiras (incluindo a costa marítima) devem ser pensados para além das preocupações tradicionais, tais quais a segurança e a defesa da soberania nacional. Devem ser incluídas, igualmente, questões referentes à segurança pública, ao desenvolvimento socioeconômico e à construção de identidade (Jaskoski, Sotomayor e Trinkunas, 2001). Nesse sentido, as ameaças e incertezas enfrentadas nas zonas transfronteiriças abrangem questões de violência (alto nível de homicídios, por exemplo), vulnerabilidade socioeconômica, circulação de ilícitos (como drogas, cigarros e armas de fogo), mercado altamente informal, tráfico de pessoas, tráfico de animais e plantas (incluindo a biopirataria), tráfico de acervo cultural, exploração sexual, trabalho infantil, superlotação de presídios, baixa fiscalização tributária e alto nível de corrupção (Nasser e Moraes, 2014; Neves, Silva e Monteiro, 2016a).⁹

Muitos desses desafios são reflexos de problemas de segurança pública presentes na sociedade brasileira como um todo, não se restringindo às regiões de fronteiras, como a superlotação de presídios e as alarmantes taxas de crimes violentos letais intencionais (homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte) e de violência contra a mulher. Outros óbices são relacionados à própria natureza das fronteiras – o contrabando ou o descaminho de mercadorias como o cigarro e os agrotóxicos, por exemplo. Além disso, conforme mencionado, diversas práticas criminosas cometidas nessa região trazem danos não somente para a população fronteiriça, mas também afetam, de maneira geral, a segurança pública brasileira, destacando-se o tráfico de armas de fogo e o tráfico de drogas.

Os pontos de vulnerabilidade variam de acordo com o contexto histórico, a região e os vizinhos fronteiriços, não podendo ser generalizados, de modo homogêneo, para toda a extensão da fronteira brasileira. Logo, de modo a (re)pensar as

9. Este trabalho não entrará em detalhes a respeito de cada um dos desafios, ameaças e incertezas apontados, por não ser a proposta central do texto. Para mais informações, ver Nasser e Moraes (2014) e Neves, Silva e Monteiro (2016a).

políticas públicas que se destinam a enfrentar tais problemas, mostra-se fundamental encará-las de modo contextualizado e multifacetado. A tabela 1 aponta alguns dos principais crimes relacionados à zona de fronteira, os estados em que ocorrem e o grau de prioridade de implementação de projetos relativos a seu combate.

TABELA 1

Brasil: eventos criminosos relacionados à zona de fronteira segundo UF (2008)

Eventos criminosos	Grau de prioridade de implementação do projeto nos Estados											Estados presentes
	alta							média				
	AP	RS	MS	SC	AM	RR	PR	AC	RO	MT	PA	
Tráfico de drogas												11
Roubo de cargas e veículos												10
Tráfico de armas e munições												9
Crimes ambientais												9
Refúgio de criminosos												9
Contrabando e descaminho												9
Exploração sexual infanto-juvenil												7
Tráfico de pessoas												4
Rota de veículos roubados												4
Abigeato (roubo de gado)												4
Pistolagem												3
Evasão de divisas												2
Turismo sexual												1
Eventos criminosos presentes	9	9	8	8	8	8	8	7	7	7	3	

Fonte: Brasil (2010b, p. 5).

No caso da macrorregião do Arco Norte, as condições topográficas apresentam-se como um desafio por si só, com uma selva amazônica extensa e de difícil acesso e monitoramento. As rotas mais controladas pelas Forças Armadas brasileiras são os canais fluviais e os aeródromos; contudo, o tráfico de drogas e as atividades ilícitas promovidas ali ainda são preocupações centrais. A região torna-se um ambiente oportuno para possíveis confrontos irregulares, devido ao grande fluxo de guerrilheiros, narcotraficantes e contrabandistas. Assim, enquanto as dificuldades geográficas facilitam a entrada de forças ilegais, elas também se constituem como barreira para a atuação do Estado brasileiro via operações militares, policiais e de fiscalização (Raza, 2014). Outros desafios que acompanham o Arco Norte são

os crimes ambientais, bem como aqueles relacionados às comunidades indígenas e envolvendo atividades de mineração (como garimpo ilegal) (Neves, Silva e Monteiro, 2016a).

Dentre as principais dificuldades enfrentadas no Arco Central, vale mencionar o volume de tráfico de drogas, o intenso fluxo ilegal de imigrantes, os crimes ambientais e os conflitos rurais envolvendo posse de terras. Não menos importante, a macrorregião depara-se, também, com uma deficiência de infraestrutura de comunicação e de rede de transporte em meio a áreas com baixa densidade demográfica. Por exemplo, devido aos grandes campos abertos, existe um intenso tráfego aéreo ilegal, responsável pelo tráfico de drogas e de armas, entre Brasil e outros países, tornando-se, muitas vezes, um entreposto para outras regiões dentro da lógica do tráfico transnacional. Os conflitos sociais ocorridos nos últimos anos na Bolívia e na Venezuela também têm fomentado uma imigração maciça e, subsequentemente, a formação de assentamentos ilegais em áreas rurais de produção familiar. Além disso, o agronegócio vem se expandido vertiginosamente e de maneira ambientalmente agressiva rumo à floresta amazônica e ao território boliviano (Raza, 2014).

Um dos principais desafios atualmente enfrentados especificamente na fronteira amazônica é o intenso fluxo de imigrantes venezuelanos em meio à situação de grave crise econômica e política que vive a Venezuela. A crise migratória tem gerado reflexos no Brasil, destino de pelo menos 50 mil refugiados – dentre os mais de 2 milhões que deixaram o país andino. Ainda que represente fluxo proporcionalmente baixo se comparado a outros países da América do Sul, a chegada de venezuelanos às fronteiras brasileiras tem ocasionado grande pressão em cidades e municípios, especialmente no estado de Roraima. A ausência de políticas migratórias apropriadas para uma crise de tal dimensão adiciona grande complexidade ao problema, de modo que as respostas em busca de sua resolução têm sido oferecidas de maneira emergencial e com relevante participação do Exército Brasileiro.

Por fim, o Arco Sul possui uma fronteira altamente regulada, com a presença de forças policiais, instalações militares e corpo diplomático, além de uma sofisticada rede de comunicação; entretanto, devido ao seu alto grau de integração, enfrenta o desafio da porosidade fronteiriça. O contrabando de bens, como carros e equipamentos eletrônicos, por sua vez, é outra dificuldade enfrentada diariamente no âmbito da fiscalização na divisa entre Brasil e Paraguai. O contrabando e a lavagem de dinheiro também ocorrem com as *commodities*, como aponta Raza ao enfatizar o:

fluxo (invisível) de saída ilegal de produtos agrícolas para o Paraguai, evitando tributos, retornando como produtos legalizados (uma lavagem de mercadoria na base de lavagem de dinheiro) para serem exportados pelos portos brasileiros, sob relações bilaterais Brasil-Paraguai endossadas por acordos comerciais internacionais (Raza, 2014, p. 71).

Além disso, há uma contínua ocupação, efetuada por brasileiros, de terras agrícolas fronteiriças no Paraguai e no Uruguai. Conhecidos como “brasiguaios”, eles já chegam ao número de 1,5 milhão de agricultores. Ponto comum aos outros arcos, entre os principais crimes recorrentes no Arco Sul estão o tráfico de armas e o tráfico de drogas. Somam-se a isso os crimes de abigeato, ou seja, o furto de animais do campo, que ocorre mais especificamente no Rio Grande do Sul (Neves, Silva e Monteiro, 2016a).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 Políticas de defesa

3.1.1 Programa Calha Norte (PCN)

Criado pelo governo federal em 1985, o PCN, cujo nome oficial é Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas, tinha como propósito inicial o resguardo da soberania brasileira em uma zona identificada como estratégica para as fronteiras nacionais. A princípio, o projeto abrangia uma área de 1.219.000 km², abarcando fronteiras com cinco países – Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela – e alcançando 94 municípios. Sua gestão estava a cargo dos extintos Ministérios Militares e do Interior, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores. Os ministérios compunham um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para propor medidas para o desenvolvimento da região (Lourenção, 2003, p. 47). Quando o projeto foi concebido, a segurança da fronteira norte estava, também, condicionada por temas como a questão indígena, a garimpagem de metais preciosos e o tráfico de drogas (Neves, Silva e Monteiro, 2016b).

Inicialmente, a vertente militar do PCN teve maior relevância, especialmente devido ao componente estratégico de ocupação da região, caracterizada por baixa densidade demográfica, pouco desenvolvimento e insuficiente penetração do Estado. Tratava-se, portanto, de uma região entendida como suscetível a ameaças, tais como a presença estrangeira em território nacional e os conflitos com vizinhos. A ocupação, o desenvolvimento, o controle territorial, a salvaguarda da defesa nacional e as relações bilaterais dos países adjacentes representavam, sob essa ótica, os principais objetivos do PCN (Neves, Silva e Monteiro, 2016b). A integração regional e as iniciativas sociais ficaram em segundo plano, não recebendo ênfase ao longo do desenvolvimento inicial do projeto (*idem*). Sua implementação, inclusive, encontrou certa resistência por não ter contado com a consulta às comunidades locais e por ter afetado a vida de populações indígenas, como das tribos Tikuna, Tukano e Yanomami, que tiveram seus territórios tradicionais reduzidos drasticamente (Scherma, 2015). Posteriormente, a atualização do PCN, em um contexto

de maior solidez democrática, buscou sanar esses déficits com diversos programas que visavam à assistência das populações indígenas e ribeirinhas.

A partir de 2005, a vertente civil do PCN passou a obter mais recursos financeiros, proporcionando ao programa uma natureza mais social. Isso ocorreu devido a um aumento do aporte das emendas parlamentares da Bancada da Amazônia e por conta da credibilidade do PCN junto aos governos e às sociedades locais (Brasil, 2016d). Em 2012, foi criada a Unidade Gestora (UG) do programa, que permitiu a alocação dos recursos destinados ao PCN de maneira mais efetiva, contribuindo para seu desenvolvimento. Dessa maneira, no ano de 2012, o orçamento disponível para a esfera civil do programa foi de aproximadamente R\$ 216 milhões, enquanto na vertente militar o valor gasto totalizou cerca de R\$ 10 milhões (Brasil, 2016e).

Assim, o programa passou a abranger, desde então, 194 municípios em seis estados – Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima –, com uma extensão de fronteira de 10.938 km (quase o dobro se comparado a seu início). Ademais, 8 milhões e 800 mil habitantes vivem na área tangenciada pelo PCN, dos quais 30% correspondem à população indígena. Em 2015, o ministro da Defesa Aldo Rebelo indicou a expansão do PCN para os estados de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul. Em 2016, no mês de maio, foi aprovada exposição de motivos que afirma que serão acrescidos ao PCN 141 novos municípios em Mato Grosso e 44 em Mato Grosso do Sul, passando a entrar em vigência a partir do ano de 2017 (Sampaio, 2016).

Em contraposição a seu objetivo inicial, como exposto por Márcio Augusto Scherma (2015, p. 127), o PCN passou a priorizar o âmbito social. As ameaças à soberania arroladas em 1985, como a forte presença de guerrilhas nas proximidades das fronteiras brasileiras, deram lugar a uma maior preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população residente na região. Portanto, se anteriormente o interesse de ocupação tinha fins de dissuasão, após 2005 o PCN passou a dar ênfase nas questões de desenvolvimento e prestação de serviços básicos à população. Nesse sentido, aponta-se que o PCN contribui, também, para aprofundar a estratégia de presença do Exército Brasileiro nas áreas de fronteiras, com base não somente em aspectos de defesa, mas também no desenvolvimento da região (Gonzales, 2008).

3.1.2 O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)

O Sisfron, enquanto sistema de monitoramento integrado para garantir o controle e a integridade das fronteiras, surgiu como uma resposta aos desafios e às incertezas fronteiriças e como um instrumento político alinhado aos documentos estratégicos do Brasil (EB, 2018a; 2018b). A implementação do projeto Sisfron foi delimitada para um período de dez anos (2013-2023), com um valor estimado em R\$ 11,992 bilhões (Brasil, 2016c). De acordo com o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (Epex), o Sisfron pode ser definido como:

um sistema integrado de sensoriamento, de apoio à decisão e de emprego operacional cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira. O Sisfron foi concebido por iniciativa do Comando do Exército, em decorrência da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, que orienta a organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (EB, 2018a, p. 1).

O Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX) complementa tal definição a partir de uma perspectiva mais técnica, apontando que o Sisfron é “um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4IVR) que visa a dotar a força terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira” (CCOMGEX, 2011 *apud* Bufolo, 2014, p. 23).

O Sisfron divide-se em três subprojetos: o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão – SAD (estimado em R\$ 5,930 bilhões); o Subprojeto de Apoio à Atuação (estimado em R\$ 3,060 bilhões); e o Subprojeto de Obras de Engenharia (estimado em R\$ 3,002 bilhões) (Brasil, 2016c). Os dois primeiros subprojetos são gerenciados específica e diretamente pelo Epex, vinculado ao Estado-Maior do Exército, enquanto o último subprojeto é gerenciado pelo CCOMGEX, subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia do EB (Brasil, 2015a; 2017).

O SAD tem o encargo de prover sistemas e serviços de sensoriamento implementados em ambiente terrestre, aéreo e orbital. Além disso, está na alçada dele garantir os meios necessários à segurança das informações e comunicações, à defesa cibernética, ao suporte logístico integrado e à capacitação e simulação. O SAD também se responsabiliza pelo funcionamento dos Centros de Comando e Controle do Sisfron, dispondo da “infraestrutura necessária para atender às seções de Estado-Maior das organizações militares, englobando operação, supervisão e gestão técnica do sistema de apoio à decisão” (EB, 2018a, p. 1).¹⁰

Os sensores, em especial, são de extrema relevância para o sucesso do projeto Sisfron, muito devido à sua capacidade de promover a transmissão e recepção de dados de toda a fronteira brasileira, alimentando os Comandos Militares de Área com informação corrente. Os sensores ópticos, as câmeras, os equipamentos de visão noturna e de comunicação utilizados pelas patrulhas têm um alcance espacial de cerca de 20 km. Os sensores optrônicos, os radares¹¹ e as câmeras cobrem uma área um pouco mais extensa. Já os Sistemas de Aeronaves Remotamente

10. O Centro de Comando do Sisfron tem o propósito de “integrar o poder político (decisão) e o plano tático (atuadores) para emprego dual, seja em ambiente de paz (segurança pública ou resposta a desastres naturais), seja para defesa militar, em situações de crise” (Neves, Silva e Monteiro, 2016b, p. 82).

11. O Radar M60, por exemplo, desenvolvido pelo Centro Tecnológico do Exército (CTEx), oferece vigilância em áreas de baixa altura e consegue fazer o reconhecimento de até quarenta alvos simultâneos a uma distância de 60 km. Já o Radar SENTIR M20, de natureza móvel e terrestre, apesar de ter um alcance de 20 km, tem a capacidade de fazer o reconhecimento simultâneo de até sessenta alvos (Barbosa, 2014).

Pilotadas (Sarp), junto à vigilância aérea de baixa altitude, chegam a alcançar uma distância de 200 km. Para além desse alcance de 200 km, existem as aeronaves de asa fixa, os aeróstatos e a vigilância eletrônica (Neves, Silva e Monteiro, 2016b). Com maior alcance estão os sensores via satélite, com possibilidade de detectar pistas de pouso, construções, atividades de garimpo, desmatamento, queimadas, atividades relacionadas ao narcotráfico etc.¹² Junto a isso, faz-se presente uma rede de monitoramento de comunicações e não comunicações, atuando por intermédio de plataformas móveis e fixas, com o intuito de localizar transmissões clandestinas que oferecem amparo a atividades ilícitas fronteiriças (Barbosa, 2014).

A exemplo de atividades promovidas no âmbito do SAD,¹³ particularmente em 2016, vale mencionar a entrega de 277 optrônicos (óculos de visão noturna – OVNs), o desenvolvimento de seis Sistemas de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento (SVMRs),¹⁴ a implementação do *software* de comando e controle em combate V.6 em todas as organizações militares (OMs) envolvidas no Sisfron e a construção de quinze sítios de Infovia (Brasil, 2017).¹⁵

O Subprojeto de Apoio à Atuação tem como função primordial prover os materiais, os equipamentos e os suprimentos necessários para garantir o cumprimento das missões operacionais dos Pelotões Especiais de Fronteira, Destacamentos de Fronteira, Subunidades, Batalhões, Regimentos, Grupos, Centros, Brigadas, Divisões, Comandos Militares de Área, Comando de Operações Terrestres e Comando do Exército (Brasil, 2017). Além da aquisição e do fornecimento de materiais destinados às operações táticas e operacionais das Forças Armadas, o Subprojeto de Apoio à Atuação também se encarrega do planejamento e da coordenação logística entre os órgãos envolvidos no Sisfron e durante as operações táticas conduzidas pelos diferentes escalões (Barbosa, 2014).

O Subprojeto de Obras de Engenharia, por sua vez, visa à “adequação, adaptação, recuperação, reparação e construção de instalações e organizações militares participantes do Sisfron e suas estruturas de apoio ao pessoal (instalações de saúde, residências etc.)” (Brasil, 2017, p. 88). Os serviços complementares a essas obras também são de responsabilidade do subprojeto, a exemplo das redes

12. O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas 1 (SGDC-1), lançado no dia 4 de maio de 2017, busca integrar-se ao Sisfron e prover assistência no provimento de dados para monitoramento e no apoio logístico operacional, por exemplo, “informando em tempo real a posição, deslocamento, rotas alternativas, entre outros importantes atributos para mobilidade” (Amaral *et al.*, 2017, p. 8).

13. Para a lista completa e detalhada das principais entregas feitas pelo SAD em 2016, ver o Relatório de Gestão do Exercício de 2016 (Brasil, 2017, p. 89).

14. Dentre os SVMRs entregues em 2016, estão o SVMR fixo de Coronel Canelo; o SVMR móvel do 17º Regimento de Cavalaria Mecanizado (R. C. Mec); e os SVMRs transportáveis do 10º, do 11º e do 17º R. C. Mec, além do 20º Regimento de Cavalaria Blindado (RCB) (Brasil, 2017, p. 89).

15. Infovia refere-se à “infraestrutura que suporta serviços e consiste em uma rede ótica que interliga órgãos/entidades da Administração Pública Federal – APF, cuja topologia atual compreende seis pontos de concentração interconectados por cabos ópticos de 96 e 144 fibras” (Brasil, 2018, p. 1). De acordo com Neves, Silva e Monteiro (2016b), as rotas de infovia possibilitam ligações entre os centros de comando e os postos de monitoramento.

de abastecimento de água e esgoto, do sistema elétrico, das redes telefônicas, da pavimentação, da drenagem, do estacionamento, da construção e da manutenção de poços artesianos, entre outros¹⁶ (*idem*).

Portanto, tendo em vista os desafios transfronteiriços enfrentados pelo Estado brasileiro, o Sisfron (composto pelas três frentes supramencionadas) tem o intuito de: *i*) prover mais informações a respeito de áreas com maior volume de crimes transnacionais e ilícitos transfronteiriços; *ii*) garantir estrutura para um policiamento especializado de fronteira, incluindo apoio logístico; *iii*) auxiliar na integração de policiais para atuar perante a redução de ameaças e riscos para produtores rurais e condutores de veículos; *iv*) fornecer subsídio para fiscalização e monitoramento de áreas de floresta, buscando reduzir os riscos de desmatamento; *v*) aumentar o êxito e o alcance de ação das políticas públicas de saúde nas fronteiras; *vi*) possibilitar o exercício aduaneiro da Receita Federal em áreas antes inalcançáveis; *vii*) avançar no desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Considerando a diversidade fronteiriça, tanto fisicamente quanto em seus tipos de interações, constata-se a relevância do Sisfron na produção de dados e na análise destes para o adensamento das ações de inteligência e estratégia das Forças Armadas e Policiais nessas regiões. Esse sistema apresenta características horizontais que exigem a coordenação interagências governamentais para realização de seu total desempenho. Nesse sentido, o Sisfron contém uma série de inovações que visam colocar o controle e o monitoramento fronteiriço em um novo patamar, levando a estratégia de presença nas fronteiras a um outro nível, mas, para seu pleno desempenho operacional em termos de resultados da aplicação das políticas públicas, serão necessários também desenvolvimentos na concepção das políticas fronteiriças e em seus desdobramentos nos níveis gerencial e tático, adotado uma perspectiva de coordenação e integração das Forças Armadas entre si e com os demais órgãos pertinentes.

3.1.3 Operação Ágata

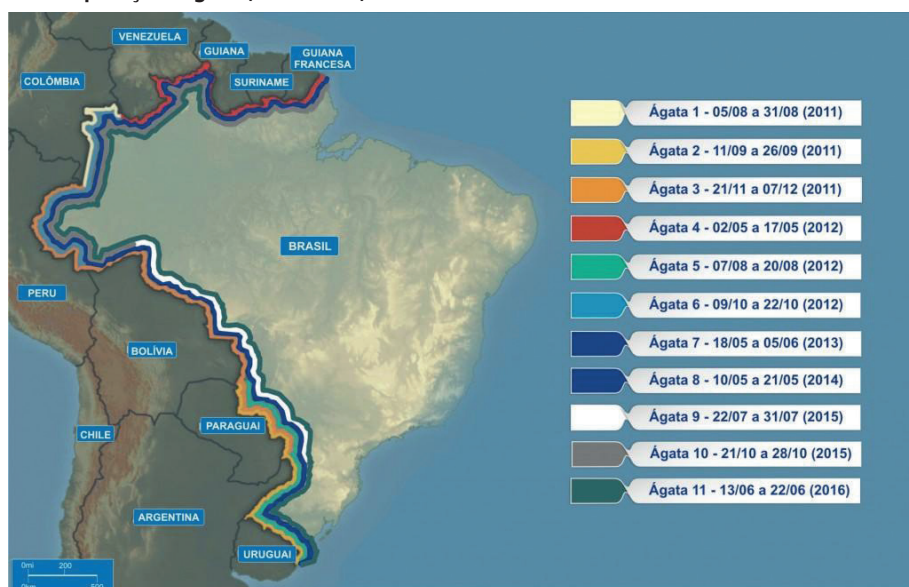
As Operações Ágata foram concebidas no marco do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) sob a coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com a participação da Marinha Brasileira, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira. Além das forças, destacamos a participação dos órgãos de segurança pública e fiscalização, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Fundação Nacional

16. Em 2016, por exemplo, entre as obras entregues, vale mencionar o pavilhão garagem e oficina do 9º Batalhão do CCOMGEX (Campo Grande, Mato Grosso do Sul), o pavilhão do centro de operações do 17º Regimento de Cavalaria Mecanizada de Bela Vista (Mato Grosso do Sul), o pavilhão do centro de operações do 9º Grupo de Artilharia de Campanha de Nioaque (Mato Grosso do Sul), o pavilhão de administração do Esquadrão de Cavalaria Mecanizada de Iguatemi (Mato Grosso do Sul) e o pavilhão de administração do Pelotão de Cavalaria Mecanizada de Mundo Novo (Mato Grosso do Sul) (Brasil, 2017).

do Índio (Funai), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) etc., além da cooperação de doze ministérios e vinte agências governamentais em seus níveis federal, estadual e municipal. Essa operação, de caráter pontual e ostensivo, tem o intuito de combater os crimes transfronteiriços (principalmente narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, munições e pessoas) e os ambientais nos espaços terrestres e aéreos da fronteira. Além dessas ações de vigilância, controle e apreensão, são realizadas ações cívico-sociais de assistência à população local¹⁷ (Figueiredo, 2017; Zaia, 2013; Abin, 2018).

Entre 2011, ano de criação da Operação Ágata, e 2016, toda a fronteira terrestre brasileira foi coberta por suas ações, como podemos verificar no mapa 1.¹⁸

MAPA 1

Operações Ágata (2011-2016)

Fonte: Abin (2018).

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em 2017, o governo federal instituiu o Programa de Proteção Integrada da Fronteira (PPIF), que revoga o PEF. Em relação à Operação Ágata, esta passa a ter uma nova dinâmica: começa a ser anual, temporária e focal em diversas localidades fronteiriças ao longo do ano. Nesse sentido, torna-se mais efetiva, por elevar o

17. Alguns exemplos são: assistência odontológica, médica, distribuição de medicamentos, corte de cabelo, emissão de documentos.

18. Para mais informações e descrição das onze Operações Ágata, ver Figueiredo (2017) e Zaia (2013).

fator surpresa de suas ações e ter uma característica regular, podendo, a qualquer período do ano, ser realizada em qualquer parte da fronteira. O sigilo presente nessa nova dinâmica dificulta que as organizações criminosas preparem respostas estratégica para lidar com essa ação. Além disso, essa operação passa a atuar nas fronteiras fluviais, especialmente nos portos, o que amplia sua abrangência e os seus resultados. O escopo de lidar com os crimes transnacionais e ambientais é mantido, sendo esta a principal iniciativa das Forças Armadas na fronteira brasileira (Figueredo, 2017).

3.1.4 Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)

A PND, documento responsável por estabelecer os objetivos nacionais de defesa e orientar sua efetiva consecução, afirma que “as fronteiras continuarão a ser motivos de litígios internacionais” em meio a um contexto internacional cada vez mais interdependente (Brasil, 2012a, p. 17). Ademais, o documento chama a atenção para o perfil brasileiro – de longa extensão fronteiriça –, o que confere ao país “profundidade geoestratégica e torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa” (*ibidem*, p. 23). Dessa forma, em face dessa “diversificada fisiografia nacional”, a PND reconhece a demanda por uma “política abrangente e abordagens específicas” (*idem*).

As fronteiras são percebidas enquanto fontes de litígios no meio internacional na PND, ainda que o Brasil não tenha conflitos ativos por disputa territorial. Esse documento ressalta a importância da estabilidade regional para que a condição de segurança seja mantida no país (Brasil, 2012a). Nesse sentido, os transbordamentos de tensões, de violências, de conflitos e de ilícitos podem atuar como desestabilizadores nas fronteiras que incidam sobre toda a região, capturando as dinâmicas políticas e econômicas e afetando as condições estruturais de inserção internacional do Brasil.

Em consonância com a preocupação das fronteiras, a PND aponta para a importância do investimento do Estado voltado para tecnologias sensíveis e avançadas, reiterando que “os avanços da tecnologia da informação, a utilização de satélites, o sensoriamento eletrônico e outros aperfeiçoamentos tecnológicos trouxeram maior eficiência aos sistemas administrativos e militares” (Brasil, 2012a, p. 19). Esse apoio da PND ao monitoramento fronteiriço e à ênfase no apoio à ciência e tecnologia é fundamental, pois oferece subsídio ao desenvolvimento e à implementação do Sisfron.

As ações de defesa das fronteiras brasileiras por parte das Forças Armadas têm, desde 2010, com a Lei Complementar (LC) nº 136/2010, incorporado funções subsidiárias de poder de polícia para lidar com os delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira. Combinada com a LC nº 117/2004, constitui

o estágio atual da LC nº 97/1999, que atribui, em casos excepcionais, funções de segurança pública às Forças Armadas em todo o território nacional. Esse papel das Forças Armadas atende parcialmente ao que está na PND e na END, mas de uma maneira distinta às necessidades precípuas da defesa e das relações de poder existentes no sistema internacional, o que poderá gradativamente desgastar o poder do Brasil, afetando a inserção internacional do país nas questões centrais de segurança internacional no sistema internacional.

A principal função das Forças Armadas nas fronteiras brasileiras é “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (Brasil, 2012b, p. 47). Dado isso, a END destaca a importância da capacidade de mobilidade das tropas, seja em treinamentos, seja em situações reais, de mobilização de contingentes reservas e de atuação integrada das três forças nas regiões fronteiriças e na própria Amazônia como condições para a defesa da soberania do país (Brasil, 2012b; Costa, 2016).

Três hipóteses de emprego das Forças Armadas em faixa de fronteira merecem serem destacadas: a) monitoramento e controle das fronteiras terrestres, espaço aéreo e águas jurisdicionais em tempos de paz; b) pronto emprego em caso de ameaça de penetração do território brasileiro ou abordagem em águas jurisdicionais; e c) participação em operações internas para suporte à justiça eleitoral ou para garantia da lei e da ordem (Brasil, 2012b; Costa, 2016). A primeira hipótese supramencionada é a que mais se destaca nas regiões fronteiriças, devido ao aumento da defesa do país catalisado pelo efetivo controle e monitoramento dessas regiões vulneráveis, e pelo transbordamento que o monitoramento e o controle podem gerar para outras áreas como a segurança pública, a inteligência e a política externa. Nesse sentido, o desenvolvimento, a implementação e a consolidação de sistemas como o Sisfron são centrais para a defesa nacional e os transbordamentos positivos para as demais áreas relacionadas (Costa, 2016). Inclusive, isso gera a necessidade de tais sistemas serem desenvolvidos desde sua concepção, em coordenação com demais áreas do governo, tamanha suas relevâncias para o país.

As políticas de desenvolvimento social e de infraestrutura na faixa de fronteira que buscam maior integração dessas regiões com as demais do país e com as cidades de países vizinhos próximos mostram que, para maior eficiência das políticas de defesa nacional e segurança pública, também é necessário maior aprofundamento da cooperação regional com os vizinhos e maior desenvolvimentos da faixa de fronteira. Ainda que o PCN, o Sisfron e a Operação Ágata tenham essa preocupação, políticas específicas para o desenvolvimento e a integração nacional e regional para as fronteiras também precisam ter continuidade.

3.2 Políticas de segurança pública

Conforme já destacado anteriormente, existem gravíssimos problemas nas questões afetas à segurança pública no Brasil, que precisam ser superados para que as políticas com desenhos específicos para as regiões fronteiriças tenham perenidade e sejam efetivamente de Estado, a exemplo das políticas desenhadas para defesa, educação, saúde, defesa civil, entre outras. Inicialmente, cabe destacar que o Artigo 144 da Constituição Federal (CF) apenas descreve os órgãos e as competências genéricas e abrangentes dos órgãos responsáveis pela segurança pública, não definindo um sistema que necessariamente requer a plena integração e governança de outros órgãos da justiça criminal e do sistema prisional; além disso, não há nenhuma competência da União, privativa ou mesmo concorrente, descrita nos Artigos 21 a 24 da CF sobre o tema geral da segurança (salvo as competências dos órgãos federais), e isso impacta diretamente todas as políticas federais desenhadas desde a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1997, até os dias atuais, inclusive as delineadas territorialmente para as regiões de fronteira (Brasil, 1988).

Se não bastasse a existência de competência privativa ou concorrente da União nos temas relacionados à segurança pública (conforme Artigos 20 e 24 da CF), até hoje não existe um plano nacional de segurança pública aprovado pelo Congresso Nacional que defina metas, indicadores, responsabilidades, financiamento, dentre outras questões afetas a qualquer política pública. Nesse ínterim, após a decretação de intervenção federal no Rio de Janeiro, em 16 de fevereiro de 2018, e a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública dez dias após, em 26 de fevereiro do corrente ano, houve um impulso para aprovação de medidas legislativas sobre o tema. Dentre tais medidas, vale ressaltar o Projeto de Lei (PL) nº 3.734E, de 2012, que visa criar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) (além de outras providências), já aprovada pela Câmara dos Deputados em 11 de abril de 2018 e enviada para o Senado Federal, aguardando análise e aprovação daquela Casa legislativa. O resultado de vários anos de inércia, falta de priorização, total desarticulação e descontinuidade das políticas de segurança pública, tanto em âmbito federal quanto nos estados e municípios, contribuiu para o quadro alarmante atual, em que mais de 10% dos homicídios do planeta Terra ocorrem em nosso país, conforme o Estudo Global sobre Homicídios 2013, elaborado pelo Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC, 2014), muito superior à China e à Índia.

Uma reportagem publicada na Folha de São Paulo no dia 21 de abril de 2018 confirma os dados da Organização das Nações Unidas (ONU) e ressalta que o Brasil é o país com maior número de homicídios absolutos do mundo, chegando a 61.283 mortes em 2016, elevando a projeção da tragédia nas Américas, de acordo

com o Instituto Igarapé (Gonçalves, 2018). Segundo o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, na outra ponta, no sistema prisional, temos hoje aproximadamente 726 mil presos e déficit superior a 350 mil vagas, sendo que apenas 11% são condenados por homicídio e mais de 30% por tráfico de drogas. Esse breve panorama, aliado a outras tragédias do cotidiano, demonstra a complexidade do problema e, nesse contexto, insere-se a necessidade de um controle mais efetivo, sistêmico, integrado e com mecanismos de governança bem definidos dos fluxos ilícitos por fronteiras, portos, aeroportos, costa marítima, águas interiores e rotas internas.

3.2.1 Projeto Unidades Especializadas de Fronteiras (Pefron)

Apesar da falta de uma concertação maior na seara da segurança pública brasileira, que pudesse dinamizar e organizar a prevenção e a repressão sistêmica da violência e da criminalidade, várias iniciativas foram instituídas nos últimos dez anos no intuito de fomentar e aperfeiçoar a atuação dos órgãos de segurança pública nas regiões de fronteira do Brasil. Uma primeira iniciativa que podemos destacar de maior envergadura foi o Pefron, instituído na Senasp em 2008, no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci).

Esse projeto buscou incentivar os entes federados a criar grupos especializados para atuar, de forma preventiva e repressiva, nas regiões de fronteira, com foco prioritário na segurança da população fronteiriça, bem como enfrentamento a homicídios, tráfico de drogas, armas, abigeato etc., adequando às experiências de Mato Grosso do Sul, que instituiu o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) em 1987, e de Mato Grosso, que criou o Grupo Especial de Segurança de Fronteira (Gefron) em 2003. Segundo a Senasp (Brasil, 2012b), entre 2008 e 2010 houve alguns investimentos em aquisições diretas de bens (veículos, capacetes balísticos, armas de menor potencial ofensivo) que foram entregues entre os anos de 2009 e 2011, totalizando R\$ 20 milhões em doações; capacitação de 829 profissionais pela Força Nacional de Segurança Pública (policiais civis, militares e profissionais de perícia) para atuarem em ações especializadas nos respectivos Estados; além da celebração de alguns convênios, que totalizaram aproximadamente R\$ 21 milhões, cujos pagamentos e execução foram realizados apenas após 2011 (*idem*).

O projeto Pefron foi encerrado e os investimentos e os projetos iniciados foram incorporados à Enafron, no contexto do PEF, lançado em junho de 2011.

3.2.2 Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)

O PEF começou a ser delineado no primeiro semestre de 2011, logo após a assunção de Dilma Rousseff como presidente da República, que protagonizou,

ministérios envolvidos e as instâncias locais de articulação, assumidas pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs).

Após a criação oficial do PEF, diversas ações estruturantes começaram a ser implantadas pelos órgãos federais envolvidos com a política, a exemplo da compra de veículos aéreos não tripulados pela Polícia Federal, próprios nacionais, indenização de fronteiras, radiocomunicação Landell da Polícia Rodoviária Federal, dentre outros projetos que foram perdendo fôlego após a eleição de 2014 e na sequência da crise econômica e política que afligiu o Brasil, a partir de então.

Além de dar início à implantação de algumas ações estruturantes, o governo federal “repaginou” três grandes operações nas fronteiras: Sentinela, Ágata e Blindada. A Operação Sentinela teve início em 2009 na calha do alto Solimões, na região de Tabatinga e Letícia, e depois foi expandida para outras regiões de fronteira, tornando-se uma ação operacional do plano, visando ao enfrentamento às organizações criminosas transnacionais, sendo coordenada pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal, apoiada pela Força Nacional, pelas Forças Armadas e por outros órgãos. Outra ação operacional que foi potencializada pelo plano, já mencionada anteriormente, foi a Operação Ágata, coordenada pelo Ministério da Defesa e seus órgãos, Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira, com ações temporárias nas diversas localidades, apoiadas por outras agências estatais. Finalmente, deve-se destacar a Operação Fronteira Blindada, coordenada pela Receita Federal do Brasil, tendo como atribuição a repressão ao contrabando nas regiões de fronteira. Além das operações mencionadas, os órgãos estaduais desencadeiam centenas de operações nessas regiões, especialmente por meio dos GGIFs.

A ação do PEF direcionada ao apoio aos entes federados foi a Enafron, programa conduzido pela Senasp que concentrou as diversas iniciativas e ações com foco no apoio à estruturação e à atuação dos órgãos estaduais e municipais localizados nas regiões de fronteira, incluindo a criação dos GGIFs (Neves, 2016). A análise detida do plano permite constatar a ausência de uma estrutura de governança nacional que integrasse e articulasse os diversos atores envolvidos, o que foi inclusive apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nas auditorias de natureza operacional desencadeadas entre 2014 e 2015.

3.2.3 Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron)

Segundo Neves (2016), no início da implantação do programa Enafron foi realizado, pelo Ministério do Planejamento, o Contrato Administrativo nº 1/2012, com o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que foi negociado no âmbito da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, para o desenvolvimento de um modelo de gestão para resultados e para a obtenção de

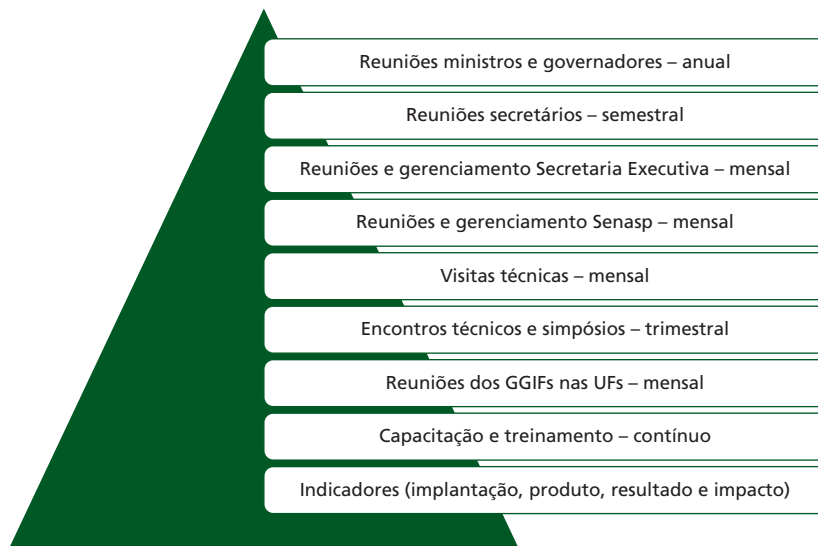
maior efetividade nos programas estratégicos a cargo da Senasp, sendo inserida a Enafron como um programa-modelo. Sendo assim, a partir de uma pactuação com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, foram definidos alguns indicadores: a) de resultados ou esforços; b) de produto (nível de execução dos convênios e entregas realizadas); c) de implantação (certificação das ações planejadas e executadas, acompanhamentos e monitoramento); e d) de impacto (que não foi possível aferir, pois não foram realizadas pesquisas de vitimização).

Dessa forma, o acompanhamento, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação do programa Enafron passaram a ser desenvolvidos a partir de três frentes de atuação. A primeira é caracterizada pela coleta, pelo tratamento e pela análise das informações estaduais sobre segurança pública, que geravam subsídios sobre os indicadores pactuados. A segunda forma consistiu na realização de visitas técnicas de acompanhamento dos convênios e acordos celebrados entre a Senasp e os estados fronteiriços – entre 2011 e 2014, foram visitados 317 municípios fronteiriços. A terceira foi a realização de simpósios e encontros técnicos em municípios da linha de fronteira, notadamente nas áreas de fronteiras capilares e sinápticas, especialmente nas cidades gêmeas, em que se discutiam diversos problemas locais, possíveis soluções e encaminhamentos, além de prestação de contas trimestrais das ações desenvolvidas, recursos executados e entraves de execução da política (Neves, 2016).

Além das dinâmicas apresentadas, havia uma sinergia entre a equipe técnica da Senasp com a Comissão Permanente para Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteiras (CDIF), do Ministério da Integração Nacional, especialmente no âmbito da Coordenação-Geral de Programas Macrorregionais da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, na tentativa de alinhar as diversas políticas que tinham impacto na segurança pública. Apesar dos esforços, não havia priorização da alta gestão do próprio Ministério da Integração Nacional sobre o tema, dificultando avanços nesse sentido e das próprias ações da CDIF voltadas para as fronteiras.

Visando atenuar essa dificuldade, havia uma perspectiva de ocorrer anualmente reuniões com os governadores dos estados para avaliação da política juntamente aos ministros envolvidos com o PEF, mas ocorreu apenas uma em dezembro de 2012, que contou com a participação do ministro da Justiça e de apenas um governador, André Puccinelli, de Mato Grosso do Sul, e do vice-governador do estado do Pará. Tal dinâmica não atingiu os objetivos pela complexidade política de envolver governadores, ministros e presidente da República. A figura 2 demonstra as principais atividades e dinâmicas previstas para esse acompanhamento e fortalecimento da política concebida pela equipe do programa Enafron na Senasp. Excetuando os encontros entre os governadores e o monitoramento de indicadores de impacto, as demais dinâmicas previstas foram executadas até o final de 2014.

FIGURA 2

Gestão, acompanhamento e fortalecimento da política de fronteira na Senasp

Fonte: Neves (2016).

Os investimentos da Senasp entre 2011 e 2014 foram efetivados a partir da celebração de sessenta convênios, incluindo a incorporação e o acompanhamento de quatorze convênios celebrados no final de 2010, no contexto do projeto Pefron, agregados à Enafon, conforme tabela 2, não havendo investimentos após esse período.

TABELA 2

Volume de recursos envolvidos na Enafon (incorporando ações do Pefron)

Ações da Enafon (incorporando as ações do Pefron)	Recursos envolvidos (R\$ milhões)
Aviação (Pefron – 2010/2011)	17,6
Radiocomunicação (Pefron – 2010/2011)	4,1
Doações de equipamentos (Pefron – 2010/2011)	20,0
Acordo de cooperação com a PRF (<i>scanners</i> móveis – 2011/2014)	16,0
Acordo de cooperação com a PF (próprios nacionais – 2011/2014)	1,9
Acompanhamento da política e capacitações (2011/2014)	8,9
Pesquisas e diagnósticos (2011/2014) ¹	3,5
Aparelhamento das polícias estaduais (2011/2014)	205,0
Sistema de radiocomunicação (2011/2014)	127,0
Sistema de videomonitoramento (2011/2014)	28,0
Laboratórios de combate à corrupção e lavagem de capitais (acordo com SNJ – 2011/2014)	11,0
Total	443,0

Fonte: Neves (2016).

Ainda em relação ao levantamento a que se refere a figura 2, as portarias publicadas pela Senasp¹⁹ a partir de 2011 elencavam os municípios fronteiriços prioritários, os critérios e a quantidade de recursos por estados, bem como as áreas prioritárias de investimentos, seguindo os itens descrito a seguir:

- a) estruturação de GGIFs e Câmaras Temáticas de Fronteira;
- b) estruturação de unidades especializadas de fronteira;
- c) estruturação de unidades rodoviárias das Polícias Militares;
- d) estruturação de unidades policiais para atuação em vias fluviais e lacustres;
- e) fortalecimento da inteligência de segurança pública;
- f) inovações tecnológicas de monitoramento e controle fronteiriço;
- g) reaparelhamento de centros e postos integrados de segurança pública e fiscalização, e unidades das Polícias Cíveis, Militares e Perícia;
- h) implantação de sistemas de radiocomunicação digital na fronteira;
- i) implantação de sistemas de videomonitoramento na fronteira.

Nos anos de 2015 e 2016 não houve investimentos significativos no contexto do programa, demonstrando que o esforço federal de investimentos foi verificado apenas entre 2011 e 2014. Desses investimentos realizados, a partir das dinâmicas de acompanhamento criados foi possível inferir que 606 unidades policiais em 263 municípios da faixa de fronteira receberam equipamentos com os investimentos da Enafron; 153 municípios receberam sistemas de radiocomunicação digital e 77 municípios tiveram sistemas de videomonitoramento implantados; e foram capacitados 2.400 servidores em diversas áreas de gestão, inteligência e atuação operacional.

De acordo com os indicadores pactuados e os mecanismos de gestão implantados, foi possível mapear os esforços das Polícias Militares e Cíveis dos onze estados, sendo possível constatar que, no estado de Mato Grosso do Sul, concentrou-se 78% de toda a droga apreendida nos estados de fronteira entre 2012 e 2015 (*período em que a Senasp acompanhou os esforços das polícias estaduais no âmbito desse programa*). Sendo assim, no período entre 2012 e junho de 2015 foram apreendidas mais de 753 toneladas de drogas (cocaína, maconha, crack e outras); 21.761 armas de fogo apreendidas; 62.736 prisões em flagrante; conclusão de 468.643 inquéritos policiais; elaboração de 140.447 laudos periciais; cumprimento de 29.801 mandados de prisão; e recuperação de 23.097 veículos

19. Portarias nº 41, de 24 de outubro de 2011 (Diário Oficial da União – DOU nº 205, de 25 de outubro de 2011); nº 12, de 16 de março de 2012 (DOU nº 56, de 21 de março de 2012); nº 83, de 22 de novembro de 2012 (DOU nº 226, de 23 de novembro de 2012); nº 38, de 10 de maio de 2013 (DOU nº 91, de 14 de maio de 2013); e nº 42, de 23 de maio de 2013 (DOU nº 100, de 27 de maio de 2013).

automotores furtados ou roubados, além de uma pequena redução geral de homicídios entre 2013 e 2014 de 1.627 vítimas para 1.570, cerca de 3,5% no total em toda faixa de fronteira (Neves, 2016).

Destaca-se, ainda, considerável esforço da Senasp para articular e integrar diversas ações, inclusive envolver e propiciar discussões locais nas fronteiras; porém, foi possível identificar que essa dinâmica ocorreu apenas nesta secretaria, e não haviam discussões cotidianas entre os ministérios envolvidos no PEF sobre a política, o que dificultou a integração e o fluxo de informações e diálogo com os GGIFs em âmbito local. Uma outra questão que chamou a atenção é que, apesar do grande esforço de visitar centenas de municípios, da realização de inúmeras reuniões na fronteira, do monitoramento de indicadores, ações que, do ponto de vista da gestão de política pública, podem ser consideradas exitosas, conseguindo executar praticamente 100% dos recursos previstos e das metas propostas de 2011 a 2014, essa dinâmica não se sustentou a partir de 2015, indo ao encontro das considerações já realizadas inicialmente sobre a falta de um arcabouço mais sólido de políticas pública de segurança, que invariavelmente impacta diretamente qualquer política referente à segurança em fronteiras, pois não há como dissociar uma política de outra (Neves, 2016).

3.2.4 Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

O governo federal, no final de 2016, “repaginou” o PEF, editando o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que trouxe três inovações importantes. A primeira trata da previsão formal de articulação entre os Ministérios das Relações Exteriores e da Integração Nacional por meio da CDIF; em segundo lugar, a partir de uma proposta da Senasp, baseada no diagnóstico realizado sobre segurança pública nas fronteiras por dez universidades federais, coordenada tecnicamente pela Senasp e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),²⁰ ampliou-se o conceito de “fronteiras” para as águas interiores e a costa marítima, seguindo um parâmetro mundial de interconexão entre os diversos moldais de entrada e saída de fluxos lícitos e ilícitos do país; por fim, foi previsto uma estrutura de governança em âmbito nacional da política (que não existia no plano anterior), por meio do Comitê Executivo do plano, ligado diretamente à Presidência da República pelo Gabinete de Segurança Institucional.

Apesar de não ter sido investido nenhum recurso e nenhuma ação efetiva nas regiões de fronteira, no contexto do novo plano, foram criados cinco grupos de trabalhos, coordenados por representantes de cada órgão que compõe o PPIF, cujo resultado culminou na entrega dos seguintes produtos: a) elaboração de um diagnóstico sobre a situação atual da segurança pública na fronteira brasileira de acordo com os extensos diagnósticos realizados; e b) elaboração de diversos planos de ação para o

20. A maior pesquisa realizada no Brasil sobre segurança pública em áreas de fronteira.

fortalecimento e a integração das instituições de segurança pública. Foi aprovado o planejamento estratégico do plano, que ainda não foi publicado, não sendo possível afirmar quais serão efetivamente as ações, os recursos envolvidos, as dinâmicas, os indicadores a serem pactuados e as medidas de curto, médio e longo prazos.

Ressalta-se que a falta de uma política nacional de segurança pública (*lato sensu*) e políticas específicas para as áreas de fronteira – como por exemplo o PL nº 380, de autoria do Senado Federal, para criação de uma Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia e da Faixa de Fronteira, está parada no Congresso desde o dia 1º de outubro de 2013 – devidamente implantadas por lei e, se necessário, por alterações constitucionais, conspira contra a continuidade das políticas, conforme foi possível inferir nas ações detalhadas dos últimos dez anos, na seara da segurança pública.

Ainda nesse contexto, é imperioso afirmar que, apesar dos resultados alcançados, os esforços de profissionais de segurança públicas municipais, estaduais e federais, das Forças Armadas, dentre outros órgãos que atuam nas fronteiras, demonstraram-se não terem sido suficientes para impactar severamente a redução da violência e da criminalidade nas demais regiões do Brasil, conforme podemos certificar nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017. É, portanto, fundamental ser demonstrado, por meio de indicadores específicos, a real capacidade e limitação de políticas de controle fronteiriços na redução da violência e da criminalidade nos grandes e médios centros urbanos do Brasil, visto os colossais problemas ainda a serem enfrentados na seara da segurança pública, da justiça criminal e do sistema prisional. Ademais, não se deve excluir, em hipótese alguma, a necessidade de recortes e políticas específicas sobre controle das fronteiras terrestres, aéreas e marítimas, para que sejam permanentes, sistêmicas e devidamente articuladas com outras políticas públicas, assim como ocorrem em diversos outros países do mundo, a exemplo da União Europeia, dos Estados Unidos e da Ásia (apontados em estudos internacionais realizados pela própria Senasp), inclusive com estruturas e órgãos dedicados exclusivamente para tratar e operar nessas regiões. Isso, infelizmente, ainda é inexistente no Brasil, apesar das competências amplas da Polícia Federal, que constitucionalmente é a Polícia de Fronteiras brasileira, mas que não tem logística e pessoal suficiente para a demanda na terceira maior fronteira do mundo.

4 CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto ao longo deste capítulo, é possível identificar uma dicotomia entre as políticas de defesa e de segurança pública no Brasil. Essa dicotomia refere-se não somente às diferenças intrínsecas entre os campos da defesa nacional e da segurança pública, mas também às distinções legais e jurídicas no âmbito político que dificulta a interação interinstitucional. Apesar de o foco do capítulo

ter-se dado a essas duas áreas, deve-se ter em mente que uma implementação efetiva das políticas fronteiriças perpassa também outros órgãos e políticas, que devem seguir esse caminho de compatibilização em torno do PPIF, incluindo os planos gerencial e o operacional.

No caso das políticas de defesa, existe uma base jurídica consolidada pelos seguintes documentos: PND, END, Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e leis complementares, que organizam as iniciativas desenvolvidas pelos órgãos de defesa, conformando o ciclo de gestão dessa pasta. Contudo, as ações desencadeadas pelas Forças Armadas na seara da segurança pública, mesmo na faixa de fronteira, são subsidiárias e não de responsabilidade precípua. Por exemplo, vale mencionar o caso do Arco Norte, do Acre ao Amapá, cujo controle efetivo da densa floresta e dos rios amazônicos pelos órgãos de segurança pública torna-se inviável, necessitando do apoio subsidiário das Forças Armadas. As políticas de defesa nacional que se relacionam com as fronteiras marcam um progressivo avanço das Forças Armadas, em especial do Exército Brasileiro, na conformação de uma ampla estratégia de presença nas bordas territoriais do país. Essa estratégia de presença inclui a fronteira do Arco Norte em um primeiro momento para, posteriormente, potencializar o controle e o monitoramento territorial dos outros arcos, com o avanço na conformação de pelotões de fronteira e no gradual desenvolvimento do Sisfron.

Para que se possa fomentar uma proteção mais efetiva das fronteiras brasileiras, é essencial induzir uma gestão coordenada que se reproduz nos níveis de inteligência e de operações das Forças Armadas juntamente aos órgãos de segurança pública. Tal coordenação deve transcorrer de maneira abrangente e sistêmica, incluindo os modais terrestres, aeroportuários e portuários para efetivo controle dos fluxos e mitigação das potenciais ameaças transfronteiriças. Desse modo, a existência de políticas nacionais, compatibilizadas entre si na temática fronteiriça, reforçando o PPIF, gerando efetiva confiança e gestão coordenada entre os órgãos, é um caminho que se desenha para melhores resultados, tanto na defesa nacional quanto na segurança pública. Essa compatibilização deve ocorrer também no nível de preparo e de recursos humanos na segurança pública, para que se desafogue o Exército de suas funções subsidiária, a fim de potencializar o investimento e o preparo em suas funções precípuas.

REFERÊNCIAS

ABIN – AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Gabinete de Segurança Institucional. **Segurança das fronteiras**. Brasília: Abin, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/7ez9mt>. Acesso em: 3 maio 2018.

AMARAL, Cristiano Torres *et al.* A importância estratégica de um satélite geoestacionário de defesa e comunicações no confronto cibernético. *In*: CONGRESSO ACADÊMICO DE DEFESA NACIONAL, 14., 2017, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Academia Militar das Agulhas Negras, 2017.

ANDRADE, Israel de Oliveira; LIMA, Raphael Camargo. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. *In*: FILHO, Bolívar Pêgo (org.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Brasília: Ipea, 2018. No prelo.

BARBOSA, Cristiano Guimarães. **O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) frente às vulnerabilidades brasileiras e seus reflexos na cooperação regional**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado Maior, 2014.

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

_____. Ministério da Justiça. **Escopo de projeto**: Pefron 2009/2010. Brasília: MJ, 2010b.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2012a. Disponível em: <https://goo.gl/Cs1KhW>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano do Programa Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras**. Brasília: Senasp, 2012b.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 123, de 21 de março de 2014. Brasília: MI, 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: MD, 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/KyvoGd>. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.252/2015-TCU-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. TC nº 014.387/2014-0. Brasília: TCU, 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/2KR1CQ>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Ministério da Integração Nacional reconhece duas novas cidades-gêmeas**. Brasil: MI, 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/KqhQp>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 543/2016 – Plenário: Relatório de Auditoria AC-543-7/16-P processo 025.650/2014-9**. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2016c.

_____. Ministério da Defesa. **Alcance social**. Brasília: MD, 2016d. Disponível em: <https://goo.gl/SQZp1g>. Acesso em: 24 mar. 2016.

_____. _____. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siopi/BI-Gerencial**. Brasília: MD, 2016e.

_____. _____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: MD, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/DttBvG>. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. **Infovia – Arquitetura**. Brasília: Governo Eletrônico, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/HT6p7W>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BUFOLO, Renato. **O Sisfron e o papel do Exército nas operações em ambiente interagências**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2014.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Uruguaí e Brasil-Paraguai**. 2016. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

EB – EXÉRCITO BRASILEIRO. Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército. **Sisfron e seus subsistemas**. Brasília: CCOMGEX, 2018a. Disponível em: <https://goo.gl/Wksi5y>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Escritório de Projetos. **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras**. Brasília: Epex, 2018b. Disponível em: <https://goo.gl/D5Rihk>. Acesso em: 26 jan. 2018.

FIGUEREDO, Safira Maria de. **Operação Ágata: o poder de polícia das Forças Armadas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul 2017.

GALVÃO, Thiago Gehre; KENYATTA, Maurício. Reavaliando a densidade fronteiriça do Brasil na América do Sul. **Monções**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 79-108, 2017.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As fronteiras do Brasil**. Brasília: Funag, 2013.

GONÇALVES, Marcos Augusto. O Brasil erra no combate ao crime e dá margem a propostas enganosas. **Folha de São Paulo**, 21 abr. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/3QwbMN>. Acesso em: 21 abr. 2018.

GONZALES, Selma Lúcia de Moura. **A territorialidade militar no Brasil: os tiros de guerra e a estratégia de presença**. 2008. Tese (Doutorado em Filosofia, Letras e Ciências Humanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. Uso de tecnologias geoespaciais atualiza faixa de fronteira brasileira. **Agência IBGE Notícias**, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Ls9CEJ>. Acesso em: 6 maio 2019.

IPRI – INSTITUTO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Estatísticas para o estudo das relações internacionais**: maio de 2016. Brasília: Funag, 2016.

JASKOSKI, Maiah; SOTOMAYOR, Arturo; TRINKUNAS, Harold. **Border policies in the Americas**. Monterey: Naval Postgraduate School, 2011.

LOURENÇÃO, Humberto. **A defesa nacional e a Amazônia**: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). 2003. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Território**, n. 8, p. 9-29, 2000.

_____. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2005.

NASSER, Ricardo; MORAES, Rodrigo. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014.

NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016.

NEVES, Alex Jorge das; COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. A 11ª diretriz da política externa brasileira: as fronteiras e o Itamaraty. **Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/mHg99h>. Acesso em: 20 dez. 2017.

NEVES, Alex Jorge das; SILVA, José Camilo da; MONTEIRO, Lício Caetano do Rego (orgs.). **Segurança pública nas fronteiras – diagnóstico socioeconômico e demográfico**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016a.

_____; _____. (Orgs.). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016b.

RAZA, S. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. *In*: NASSER, Ricardo; MORAES, Rodrigo. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014.

SAMPAIO, Débora. **Programa Calha Norte chega a Mato Grosso e Mato Grosso do Sul**. Brasília: MD, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/6fi3kG>. Acesso em: 26 dez. 2016.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**: um olhar a partir das relações internacionais. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Homicide 2013**. Vienna: UNODC, 2014.

ZAIA, Sophia Luiza. As Operações Ágata. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 173-180, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/qUiW5g>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/DWGpRp>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/2VSP5n>. Acesso em: 20 dez. 2017.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2017.

FIEP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. O projeto Sisfron: sua justificativa, sua concepção, suas oportunidades e os benefícios esperados. *In*: FÓRUM FIEP INDÚSTRIA DE DEFESA NO ESTADO DO PARANÁ, Curitiba, 2014. **Anais** [...]. Curitiba: Fiep, 2014.

MENA, Fernanda. Não basta construir presídios, é preciso prender com critério. **Folha de São Paulo**, 21 abr. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/ekPweF>. Acesso em: 21 abr. 2018.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2017**. Vienna: UNODC, 2017.

AS FUNÇÕES DE DEFESA

Eduardo Dias da Costa Villas Bôas¹

O Brasil é um país onde não existe, por parte da sociedade, percepção de ameaças à soberania e aos interesses nacionais. Nesse cenário, o tema “defesa” torna-se abstrato perante a consciência nacional, normalmente absorvida por uma crua realidade de desigualdades sociais, econômicas e regionais, com consequências para o cotidiano de nossa gente.

A decorrência direta dessa faceta cultural traduz-se no pequeno apelo que a defesa exerce, tradicionalmente, em alguns setores da sociedade (inclusive naqueles culturalmente mais elevados, como a mídia e o ambiente acadêmico), que abrigam os formadores de opinião, e no seio das autoridades com poder político decisório. Em consequência, estreitam-se as possibilidades de obtenção dos recursos orçamentários, essenciais e suficientes, para a manutenção das capacidades operacionais adequadas ao cumprimento das missões constitucionais. Corre-se o risco de vermos discussões abstratas escorregarem para um viés de questionamentos sobre o motivo da existência das Forças Armadas.

Urge, portanto, entender as verdadeiras e insofismáveis razões para que um país, com as características, as potencialidades e as responsabilidades do Brasil, disponha de Forças Armadas potentes, adestradas e equipadas adequadamente, respeitadas e constituídas de recursos humanos capazes e motivados; enfim, que tenham forte participação funcional na capacidade defensiva do Estado. Surge, assim, o que podemos chamar de funções da defesa. São basicamente cinco.

1 DISSUAÇÃO

É a primeira e primordial função da defesa, verdadeiro seguro que a nação paga para garantir a soberania, a integridade e a proteção da população e dos recursos naturais. Trata-se de efeito psicológico a ser produzido sobre eventuais opositores,

1. General de Exército da Reserva. Foi Comandante do Exército Brasileiro de fevereiro de 2015 a janeiro de 2019.

que os inibe de realizar qualquer atividade belicosa, ao considerarem a capacidade de reação a uma agressão externa. Sempre que um país vê seus legítimos interesses ameaçados, é porque o escudo protetor da dissuasão não está sendo suficientemente forte para garantir a vontade soberana da nação.

Além da inequívoca atitude política da chefia do Estado, em empregar o conjunto do poder nacional para assegurar os interesses nacionais genuínos, a existência de uma base industrial de defesa, a manutenção de Forças Armadas modernas, estrategicamente desdobradas e capazes de operar de forma conjunta, os meios bélicos avançados e o intenso adestramento proporcionam consistência à capacidade dissuasória. Tudo isso exige a alocação dos indispensáveis recursos orçamentários.

Nesse contexto, cresce em importância a vertente de atuação relativa ao que se costuma chamar de “combate convencional”, que provê a preparação para a defesa da pátria, prescrita no Artigo 142 da Constituição Federal. Essa vertente representa a atividade prioritária na rotina dos quartéis, pois daí decorrem as grandes capacidades operacionais. Essas, por sua vez, abrigarão habilidades subsidiárias a serem aplicadas em outras situações menores e, *via de regra*, inesperadas, como a situação com que se deparou a Marinha da Tailândia no complexo resgate dos meninos aprisionados na caverna. Mais importante ainda, a função da dissuasão condiciona a estrutura operacional da força terrestre e exerce influência na formação do sistema de valores do Exército.

Com o intuito de aprimorar a capacidade de dissuasão, as Forças Armadas brasileiras desenvolvem projetos de elevado conteúdo tecnológico, entre eles o submarino nuclear, o Programa FX-2, o Sisfron, a modernização das forças blindadas, o Sistema Astros de mísseis e foguetes e a defesa cibernética.

A história é rica em exemplos das consequências desastrosas da negligência com a capacidade de dissuasão. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que havia substituído as tropas pesadas por unidades leves, pagou alto preço por não ter dado respaldo militar à política de expansão de seus limites para o leste. A pressão sobre a Rússia em seu espaço vital revelou claro descompasso entre as políticas de defesa e de relações exteriores. Para compensar tal erro, recentemente, o comando da organização recomendou aos países-membros que elevassem os gastos de defesa, de 1,5% para 2,0% de seu produto interno bruto (PIB). Agora parece ser tarde.

Embora não seja perceptível, atualmente, uma ameaça internacional ao nosso território, observa-se que o Brasil possui riquezas incommensuráveis em seu subsolo, além da biodiversidade da Amazônia, dos recursos energéticos do pré-sal e da capacidade hídrica do Aquífero Guarani. Para demover qualquer intento estrangeiro das terras brasileiras, faz-se necessário contar com a apropriada capacidade de dissuasão.

2 ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA SOCIEDADE E DO TERRITÓRIO

A segunda função da defesa advém de uma visão sistêmica que passou a prevalecer após a queda do Muro de Berlim, quando tal visão deixou de restringir-se exclusivamente à preparação para fazer face a um inimigo. Desde então, as Forças Armadas devem estar permanentemente aptas a atender às múltiplas demandas da sociedade e a solucionar problemas no território nacional, o que exigiu o desenvolvimento de atributos modernos, como flexibilidade, modularidade e elasticidade.

Em decorrência da formação histórica herdada dos portugueses, as Forças Armadas brasileiras desdobram-se em todo o território nacional, fundamentando o que se convencionou chamar de “estratégia da presença”. O Exército possui 640 organizações militares, obtendo, com isso, capilaridade que propicia pronto atendimento das necessidades emergentes da nação. Em extensas áreas do território, particularmente na região amazônica, as Forças Armadas são frequentemente a única presença do Estado brasileiro. Elas cumprem a função basilar de assinalar os limites da soberania nacional e zelar pela segurança das pessoas em inúmeros municípios apartados dos centros regionais, além de proverem apoio de saúde e ampliarem os modais de transporte, contribuindo ativamente para a integração e o desenvolvimento nacional.

O Brasil possui cerca de 16.880 km de fronteiras terrestres, compartilhadas com dez nações sul-americanas, exercendo tarefa desmedida no controle de tamanha faixa do nosso território. Em busca de coibir os ilícitos transnacionais, o arco fronteiriço amazônico e o Centro-Oeste são guarnecidos com 36 unidades especiais de fronteira, que servem como bases de lançamento de operações diuturnas nessa região.

As demandas da sociedade brasileira por infraestrutura para a integração regional, por segurança e ordem ou por atendimento a catástrofes, recebem o suporte incondicional das Forças Armadas. São exemplos: distribuição de água a comunidades carentes na região do polígono da seca (Operação Pipa), que atende, atualmente, 3,7 milhões de brasileiros; construção e manutenção de ferrovias, rodovias e obras estruturais; atenção às demandas de saúde, com o transporte de órgãos nas aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB); atendimento médico nas comunidades ribeirinhas da Amazônia, nos navios hospitais de nossa Marinha; participação em campanhas para a erradicação dos vetores de epidemias, como dengue, zika e chicungunha; proteção a comunidades indígenas; e auxílio na preservação do meio ambiente.

O agravamento da situação da segurança pública tem levado o governo federal a empregar as Forças Armadas para intervir em Unidades da Federação (UFs). Recentemente, atuamos no Rio Grande do Norte, em três oportunidades; no Distrito Federal, para salvaguardar patrimônio público; no Espírito Santo, durante a greve da Polícia Militar; por diversas vezes no Rio de Janeiro, onde, atualmente, participamos da intervenção federal; e em todo o território nacional, culminando

com o emprego de 23 mil militares durante a greve dos caminhoneiros, quando o Brasil esteve à beira do colapso. Paralelamente, prestamos assistência ao sistema prisional, vistoriando 26 presídios.

Na crise humanitária da Venezuela, que produziu fluxo diário de centenas de imigrantes para Roraima, cabe às Forças Armadas operacionalizar a acolhida, a triagem, a alimentação, o alojamento, os exames médicos, a vacinação e o encaminhamento para a interiorização dos venezuelanos em outras UF's.

3 INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A terceira função da defesa advém da capacidade de contribuir com o desenvolvimento nacional. Projetos estratégicos, como o Radar Saber, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas, o Programa de Desenvolvimento do Submarino com Propulsão Nuclear e o Sistema de Defesa Cibernética incrementam as áreas científica e tecnológica, geram empregos e produzem riqueza. Corroborando esse entendimento, dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) de 2015 apontam que o investimento financeiro em programas de defesa é multiplicado por 9,8 em termos do valor da sua participação no PIB.

A indústria de defesa também é responsável por mais de 60 mil empregos diretos e outros 240 mil indiretos, responde por 4% do PIB do país e exporta mais de R\$ 4,7 bilhões anualmente. Convém ressaltar que nenhum país torna-se potência – e o Brasil tem essa vocação – sendo dependente da importação de tecnologia e de material vital de emprego militar.

A Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional dela decorrente impulsionaram o desenvolvimento de grandes projetos pelas três Forças Armadas, verificando-se o incremento e a diversificação da pauta de exportação de bens e serviços com alto valor agregado. Um dos maiores benefícios trazidos pelos programas estratégicos é o incremento da pesquisa, do desenvolvimento e da inovação, induzidos pelos sistemas de ciência e tecnologia das forças.

Por serem normalmente de uso dual, os avanços tecnológicos alcançados na área militar são fonte de estímulo ao desenvolvimento nacional. O enriquecimento de urânio é um caso emblemático, pois serve para a geração de energia e saúde, a produção e a conservação de alimentos e o controle ambiental, além de gerar renda e empregos qualificados.

Os programas estratégicos de defesa foram estruturados em função de uma demanda inadiável sinalizada pelas Forças Armadas a sucessivos chefes de Estado. A falta de previsibilidade e regularidade na alocação dos recursos orçamentários vem ameaçando a continuidade dos projetos, colocando em risco a saúde financeira das empresas contratadas e a retenção de mão de obra altamente especializada. Além disso, ameaça de caducidade os avanços tecnológicos duramente alcançados.

4 PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

A quarta função da defesa é contribuir para a projeção internacional do Brasil. No bojo das relações internacionais, consagrou-se o que pode ser chamado de diplomacia militar. Trata-se de intenso intercâmbio entre Forças Armadas de países que, por vezes, nem possuem relações diplomáticas. Em alguns deles, como a África do Sul, a diplomacia militar está consagrada na Constituição. Outro exemplo eloquente é a China, que procura ocupar, por meio do relacionamento militar, todos os espaços das relações exteriores, em razão, principalmente, da questão de Taiwan.

Em passado recente, quando houve agravamento das relações entre Brasil e Paraguai, o vetor militar foi eficiente canal de comunicação na busca de entendimento entre os dois países. Atualmente, as dificuldades enfrentadas na interlocução com a Venezuela são atenuadas pelo vetor militar, que não sofreu interrupção até o momento.

São múltiplos os meios pelos quais se processam esses relacionamentos, desde a convencional troca de adidos, passando pelo intercâmbio de alunos e instrutores em cursos de formação, aperfeiçoamento, altos estudos políticos e estratégicos, até os cursos e os estágios de especialização em áreas técnicas. Somam-se a isso as trocas de experiências por níveis específicos, como os comandantes de força, os chefes de Estado-maior, inteligência e todos os setores que compõem o universo de ação militar.

O Brasil tem importante protagonismo, ao assumir comandos operacionais que enquadram tropas de países de diversas partes do mundo em operações conjuntas multinacionais, como a Panamax (operação internacional em ambiente simulado), a Felino (operação com membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP) e a Viking (exercício simulado de operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas – ONU), nas quais são intercambiados conhecimentos, experiências e procedimentos operacionais.

As operações sob a égide de organismos internacionais têm sido vetor importante de projeção internacional do nosso país. Desde a Segunda Guerra Mundial, acumulamos importantes experiências nesse tipo de atuação, pois já estivemos presentes com tropas no canal de Suez, por ocasião do conflito árabe-israelense; em Santo Domingo, na República Dominicana; no Timor-Leste; em Moçambique; em Angola e no Líbano, onde, atualmente, a Marinha do Brasil exerce o comando do componente naval da United Nations Interim Force in Lebanon (Unifil); e no Haiti, país no qual constituímos o mais numeroso componente militar e detivemos o comando de toda a operação durante treze anos, período em que vários heróis brasileiros derramaram seu sangue.

Além da presença com tropa, temos sido chamados a integrar contingentes internacionais. No Líbano, sete militares integram a brigada internacional liderada

pela Espanha. Em Chipre, um oficial compõe o batalhão argentino. Ademais, 22 militares estão presentes como observadores e conselheiros militares nas missões de paz da ONU em sete países. Atualmente, desdobramos um destacamento de segurança na representação diplomática brasileira, na República Democrática do Congo, e temos 53 adidos militares no exterior.

A *expertise* dos engenheiros militares brasileiros, em um sensível trabalho de desminagem, tem nos colocado em posição relevante, assumindo a coordenação de prolongadas missões em Honduras, na Nicarágua, na Guatemala, na Costa Rica, no Equador, no Peru e na Colômbia.

5 GUARDA DA IDENTIDADE NACIONAL

A segurança coletiva dos agrupamentos humanos evoluiu com o tempo. No caso da quinta função da defesa, esse processo se deu, também, na tarefa de proteger a vida e a liberdade da população, permitindo às pessoas incorporarem a guarda dos laços psicológicos coletivos, síntese do sentimento de nacionalidade. Tal sentimento é como semente sagrada que germina, transformando o povo em nação, com território soberano e Forças Armadas para a sua defesa. Dessa forma, o embrião delas surge naturalmente no processo de formação nacional, antes mesmo do conceito de Estado.

A Constituição Federal, em seu Artigo 142, consagra essa condição das nossas Forças Armadas, ao nomeá-las instituições nacionais permanentes. Elas estiveram presentes nos momentos cruciais da construção da nacionalidade brasileira. O sentimento de identidade nacional tomou forma na junção de índios, negros e brancos, com a heroica luta para a expulsão dos holandeses em Guararapes, momento em que surgiu “um jeito brasileiro de se fazer a guerra”. Esse sentimento consolidou-se com a declaração da independência, reafirmando-se por diversas vezes, como nas Guerras do Prata, em especial na da Tríplice Aliança. A identificação com a sociedade brasileira acentuou-se com o protagonismo das Forças Armadas, por ocasião da Proclamação da República e em sucessivos acontecimentos da história nacional.

A composição do pessoal das Forças Armadas representa bem um corte vertical da sociedade brasileira, que mostra todos os extratos do nosso povo, dos pontos de vista étnico, social, regional e religioso, amalgamados, sobretudo, pelo sentimento de pertencimento à nação brasileira, com o poder de diluir antagonismos trazidos de outras partes do mundo. Como se não bastassem tais fatores subjetivos, a identificação da sociedade com seus militares é reforçada pela presença física em todos os rincões do país, aliada à participação no cotidiano das pessoas, sendo, muitas vezes, a única possibilidade de atendimento das necessidades básicas e prementes dessas comunidades.

SEÇÃO II

EMPREGO DA FORÇA TERRESTRE

O PAPEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO SETOR DE SEGURANÇA: IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA E O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

Raphael Camargo Lima¹
Oscar Medeiros Filho²

1 INTRODUÇÃO³

O Estado é detentor do monopólio da violência legítima em seu território (Weber, 1982, p. 92), condição que lhe permite exercer a soberania nos âmbitos interno e externo às suas fronteiras. Desse modo, a forma como uma comunidade política organiza aparatos de coerção é de fundamental importância para sociedades democráticas, uma vez que são essenciais tanto à manutenção do bem-estar e quanto da lei e da ordem. Daí o debate sobre a organização, as missões e o emprego de agências de segurança, entendidas aqui enquanto instrumentos da violência legítima do Estado, são temas de suma importância para a produção de políticas públicas de um país.

Ao tratarmos dessa temática, a grande questão de fundo reside em como melhor gerir e definir as missões, os campos de atuação e as zonas de interação de cada agência, uma vez que há um grande rol de atores e um amplo leque de problemas de segurança sobre os quais uma comunidade política deve atuar. Daí a necessidade de se pensar em políticas que integrem os diversos níveis de segurança e identifiquem as demandas atinentes a cada campo, de modo a evitar a subversão de missões precípuas de cada ator. Dentre as agências de segurança tradicionalmente presentes nos Estados, destacamos as polícias, as gendarmarias, as guardas nacionais, as guardas de fronteira, as guardas costeiras, as agências de inteligência e as Forças Armadas. A interação entre o conjunto delas, em seus vários níveis de atuação, conforma o que chamamos de setor de segurança.

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Tenente-coronel do Exército Brasileiro e coordenador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

3. Os autores agradecem a leitura atenta de Augusto Teixeira Junior, Claudio Dantas Monteiro, Diego Lopes da Silva, Edison Benedito da Silva Filho, Francisco Sartorio Estoducto, Guilherme Otávio Godinho de Carvalho, Helder Rogério Sant'Ana Ferreira e Valério Luiz Lange, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

Considerando esse desafio, o presente trabalho dedica-se a entender de que forma uma instituição em específico, o Exército Brasileiro, insere-se no setor de segurança do país, de modo a definir o papel efetivo que tem ocupado. Orientamo-nos pela seguinte pergunta: *qual tem sido o papel do Exército Brasileiro no setor de segurança do país?* Nosso argumento central é que o Exército tem assumido simultaneamente o papel de uma força armada e de uma força intermediária ou híbrida e até mesmo de polícia. Argumentamos que os desafios de segurança têm se ampliado sem que o Brasil tenha tido a capacidade de responder adequadamente a eles e sem que tenha havido uma reestruturação sistêmica, o que tem o potencial de prejudicar a missão principal de defesa do Exército Brasileiro.

Para cumprir com esse objetivo, este capítulo está dividido em cinco seções, incluída esta introdução. Na segunda, debateremos brevemente o conceito utilizado no trabalho e as características do setor de segurança brasileiro. Na terceira, analisaremos as missões do Exército Brasileiro e, na quarta, abordaremos o papel que o Exército tem assumido nos últimos anos para, posteriormente, na última seção, apresentar nossas considerações finais sobre a questão em tela.

2 O SETOR DE SEGURANÇA BRASILEIRO: CONDICIONANTES E CAPACIDADES

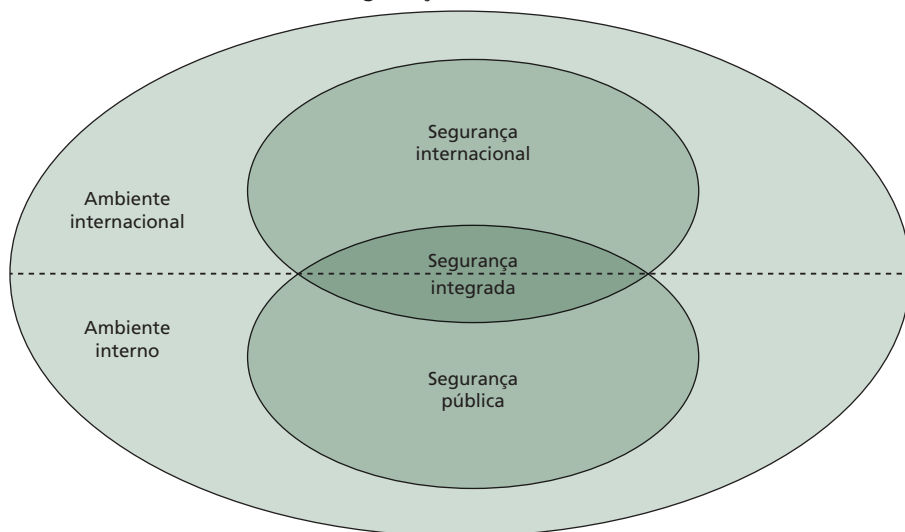
Há pouco debate na literatura brasileira sobre uma concepção sistêmica da atuação das agências de segurança com foco nas dificuldades da realidade sul-americana. Os trabalhos que fazem focam-se em países em áreas pós-conflito ou são influenciadas por visões de organizações internacionais e alianças militares – como da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). No Brasil, muitos estudos identificam problemas nas missões destinadas às Forças Armadas ou polícias, muito embora pouco se debata sobre seus efeitos de maneira estrutural.

Daí reside a importância do exercício proposto pelo presente trabalho. Sem pretender ser conclusivo ou produzir um denso esforço teórico, apresenta-se um modelo ideal de divisão de atuação de agências de segurança de maneira sistêmica, inspirada nas experiências de outros países. Entende-se por setor de segurança⁴ o conjunto de instrumentos e ações de Estado relacionados à aplicação do poder coercitivo para a manutenção de seu *status* soberano e a defesa de seu território e de sua sociedade. A proposta é, a partir do conceito, ser capaz de organizar os modelos-ideias de atuação de cada uma das agências de segurança do país e

4. O conceito aqui adotado diverge daqueles das literaturas de “setores de segurança” (Buzan *et al.*, 1998) e de “reformas no setor de segurança” (Edmunds, 2004). Nossa proposta baseia-se na ideia de abordar o setor de segurança de forma abrangente, considerando as inter-relações entre as diversas agências de segurança, mas sem, contudo, importar elementos epistemológicos e ontológicos dessas literaturas.

subsidiar políticas públicas em diversas áreas.⁵ Desse modo, definem-se três áreas essenciais de atuação do aparato coercitivo do Estado, conforme ilustra o diagrama presente na figura 1.

FIGURA 1
A dinâmica de um setor de segurança



Elaboração dos autores.

A primeira delas é a da *segurança internacional*, que, para o presente trabalho, refere-se ao tabuleiro internacional e à dinâmica estratégica entre comunidades e atores políticos. Trata-se de uma definição mais restritiva de um conceito amplamente debatido. Insere-se, portanto, nas relações de poder, e é tradicionalmente a área de atuação das Forças Armadas, correspondendo ao exercício da soberania no campo externo.

O segundo campo é o da *segurança integrada*. Tal área refere-se à preservação institucional do próprio Estado e de sua capacidade de fazer imperar a lei. Esse é o nível da intersecção entre os ambientes doméstico e internacional e possui como escopo central a manutenção da existência das instituições estatais. É a área de atuação de agências de inteligência, de polícias federais e de forças intermediárias ou híbridas – que possuem capacidades coercitivas entre forças policiais e Forças Armadas, tais como: guardas costeiras, polícias de fronteiras, guardas nacionais e gendarmarias. Há também espaço para a atuação das Forças Armadas ou órgãos

5. Optamos propositalmente por uma abordagem mais estreita de setor de segurança, que considera apenas as instituições de segurança de um Estado. Ainda que criticada por alguns, consideramos que tal abordagem é central para tratarmos do caso do Brasil, uma vez que é necessário debater missões, espaços de cooperação e papéis de cada um dos órgãos (DCAF, [s.d.]). Apenas entendendo o papel de cada agência de segurança do Estado e meios de governança entre instrumentos é possível, em uma segunda etapa, incluir outras variáveis para abordar o problema da segurança brasileira.

policiais cooperativamente, muito embora apenas sob o objeto referente da preservação da integridade das instituições estatais e, em especial, no compartilhamento de inteligência e de frente ao risco existencial ao próprio Estado.

Por fim, há o campo da *segurança pública*,⁶ que se refere ao próprio império da lei e à manutenção da ordem pública. No campo do aparato coercitivo, é tradicionalmente a área de atuação das polícias, mas que também compartilha a atuação de outros atores importantes, como o Ministério Público, o Poder Judiciário e até mesmo estruturas do sistema penitenciário do país. Para as agências de segurança que nele atuam, a área corresponde ao exercício da soberania interna e da manutenção da lei e da ordem.

No que concerne às três esferas de atuação das agências de segurança do Brasil, há duas condicionantes fundamentais. Os dois primeiros deles referem-se às características da região em que está inserido. A América do Sul é composta por países com historicamente baixa percepção de ameaças no que concerne ao campo da *segurança internacional* e problemas mais aparentes nas áreas da *segurança integrada e pública*. Ainda que haja diferentes explicações para o fenômeno (Buzan *et al.*, 2003; Mares, 2001; Martín, 2006; Medeiros Filho, 2014), um dos traços de tal situação são as vulnerabilidades dos Estados da região.⁷ Ou seja, muito embora a tensão interestatal seja pequena, as dificuldades desses países de controlarem seus territórios frente à criminalidade nacional e seu transbordamento para países vizinhos é um elemento central (Villa e Medeiros Filho, 2007, p. 8). Desse modo, os pontos centrais são a *baixa percepção de ameaças no campo da segurança internacional* e as *capacidades estatais limitadas de atuação das agências de segurança*.

Indicadores desses processos estão manifestos nas altas taxas de violência social da região. Entre 2000 e 2012, por exemplo, os índices de homicídios na América Latina cresceram de 14,76 para 21,7 (número de vítimas para cada grupo de 100 mil pessoas), muito acima da média mundial, que subiu de 7,95% para 11,3%⁸ – o que a torna uma das regiões mais violentas do mundo (Erickson, 2018). No caso brasileiro, os números são ainda mais alarmantes. No caso brasileiro, os números são ainda mais alarmantes. O total de homicídios por ano saltou de 50 mil para 65 mil entre 2005 e 2016, em uma taxa de homicídio que já ultrapassou a marca de mais de trinta mortos para cada 100 mil habitantes⁹ (Cerqueira *et al.*, 2018, p. 20).

6. Diferentemente do que é comumente adotado nos estudos sociológicos de segurança pública, adotamos o conceito de segurança pública com o recorte de área de atuação de algumas agências de segurança do Estado.

7. Desse modo, a relação entre o desenvolvimento nacional e a construção de capacidades para superar uma condição de insegurança foi historicamente tema central de diversas culturas institucionais no Brasil, dentre elas a econômica, a diplomática e a militar (Garcia, 1997, p. 29; Kacowicz e Mares, 2015, p. 19).

8. Dados do Homicide Monitor do Instituto Igarapé. Para mais informações, acessar a página da base de dados: <https://bit.ly/2oSdaTn>.

9. Em termos concretos, tal dado implica dizer que o Brasil superou uma taxa de trinta mortes por 100 mil habitantes desde 2016.

A incapacidade dos Estados de controlarem seus territórios também influencia a criminalidade transnacional, que se apresenta como um dos principais problemas de segurança sul-americana. Destacam-se ilícitos como o tráfico de armas, de mercadorias ilegais/legais, de pessoas e de drogas como problemas regionais e os principais desafios para a América do Sul.

Adicionalmente, não se pode apontar que não haja interesses políticos, econômicos e estratégicos de potências extrarregionais na América do Sul. Do ponto de vista de recursos naturais, a região concentra uma das maiores reservas de riquezas mundiais e é ponto de interesse político-econômico para potências que queiram expandir sua capacidade produtiva ou disputar por recursos minerais e naturais. Já pelo prisma geoestratégico, há também a presença direta dos Estados Unidos, a partir de bases militares e de seu Comando Sul; do Reino Unido, por meio do território das ilhas Malvinas/Falklands; e da França, a partir de seu território ultramarino da Guiana Francesa. Por fim, a Rússia também ensaiou movimentos de aproximação com a Venezuela a partir de vendas de armamentos, enquanto a China insere-se na região como parceira político-econômica prioritária.

Essa característica mista que congrega fragilidades estatais, criminalidade transnacional, disputas interestatais e interesses extrarregionais torna a governança dos setores de segurança de países sul-americanos um tema complexo. O dilema entre, de um lado, contribuir para a solução pragmática de problemas de segurança e, de outro, limitar os espaços de cada aparato de coerção em sua arena do setor de segurança é o grande desafio contemporâneo desses países. Tal característica mista faz-se presente no setor de segurança do Brasil.

Do ponto de vista legal, as agências do campo da *segurança pública* são reguladas pelo Artigo 144 da Constituição Federal. Segundo a Carta Magna, é de responsabilidade da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, das Polícias Civis e das Polícias Militares atuar nessa seara (Brasil, 1988). A atribuição de estruturar e manejar o aparato regional cabe aos estados federados que, a partir do governo e das secretarias de segurança pública,¹⁰ atuam nessa área. No concernente à Polícia Federal e ao policiamento de fronteiras, a responsabilidade do setor cabe ao governo federal, que o faz a partir de sua Polícia Federal. No que diz respeito à inteligência, o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin),¹¹ responsável por agregar as informações de vários setores, é a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Desse modo, a partir da perspectiva apresentada no trabalho, as Polícias Civis e Militares e o Corpo de Bombeiros Militares atuariam no âmbito

10. Há variações nas estruturas estaduais para a área de *segurança pública* no Brasil.

11. Em 2018, é composto por: Casa Civil da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), Ministérios da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Trabalho, da Saúde, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dos Transportes, Portos e Aviação Civil, de Minas e Energia e da Segurança Pública (Brasil, 2002b).

da *segurança pública*, enquanto as agências de inteligência e de fronteira (que no Brasil são a Polícia Federal) no âmbito da *segurança integrada*.

Todavia, ao observarmos a atuação dessas agências de segurança, nota-se que as estruturas e as capacidades ainda são insuficientes para o pleno cumprimento de suas missões. No âmbito das polícias estaduais, por exemplo, a gestão e a governança conduzidas pelas secretarias de segurança públicas possuem um índice insatisfatório, tanto na articulação com outros órgãos quanto na gestão interna. No geral, a governança da área é realizada por profissionais cedidos de Polícias e de Corpos de Bombeiros, com baixa capacitação e pouca formação em planejamento, gestão e avaliação (Costa, 2015, p. 629).

Do ponto de vista do campo da *segurança integrada*, também há fragilidades. A Polícia Federal já manifestou em diversas ocasiões a limitação para exercer o policiamento ostensivo das fronteiras brasileiras e, como consequência, o órgão tem apresentado a demanda de criação de novos cargos focados exclusivamente na atividade. Em 2002, por exemplo, propôs-se a criação de 6 mil cargos de guarda da Polícia Federal para atuar em policiamento ostensivo e preventivo e, em especial, na área de fronteiras e em metrópoles – proposta rejeitada pelo Congresso (Bordignon, 2016, p. 76; Brasil, 2002a). Já em 2014, o Relatório de Gestão do órgão argumentou que o efetivo de então, de 14.517 servidores, era considerado insuficiente, pois “em que pese o lançamento periódico de concursos públicos, há projetos para aumento de cargos em razão da crescente demanda policial nas regiões de fronteira e nas grandes metrópoles” (Brasil, 2015, p. 76).

Tal fragilidade também denotou a ausência de uma força intermediária capaz de responder às demandas de deterioração de ordem pública em situações de ineficácia dos órgãos estaduais ou mesmo para atuar cooperativamente a eles. Em 2004, por exemplo, criou-se uma força composta por efetivos de polícias estaduais para atuar de forma episódica: a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)¹² (Brasil, 2004c). Com um efetivo inicial médio de 1.500 profissionais mobilizados e a despeito de não ser uma força permanente,¹³ as demandas da deterioração dos índices de segurança do país levariam a uma ampliação substantiva desse efetivo ao longo do tempo. Entre 2015 e 2016, o número saltaria de 2.037 para 8.178 (FBSP, 2017, p. 74), a partir de mudanças na legislação para a incorporação de militares e policiais da reserva (Brasil, 2017). Ainda assim, houve também

12. Cabe ponderar que a FNSP não foi considerada como uma força adicional pela Lei nº 11.473, mas sim como um projeto. Na prática, porém, atua como uma agência de segurança e, portanto, para o presente capítulo a consideraremos dessa forma.

13. Inicialmente, a FNSP previa apenas a utilização de policiais estaduais. A inclusão de policiais civis ocorreu em 2007 e de policiais federais em 2013.

movimentos, sem sucesso, na direção de tornar a FNSP permanente ou criar uma guarda nacional capaz de atuar em emergências¹⁴ (Ministro..., 2018).

Além desses desafios apresentados, há um terceiro condicionante para o setor de segurança brasileiro: os *incentivos externos para regulamentar e ampliar a contribuição das Forças Armadas para além do campo da segurança internacional*. No pós-Guerra Fria, os Estados Unidos lograram incentivar a construção de um conceito de segurança hemisférico que fosse capaz de ressignificar o papel das Forças Armadas latino-americanas sob a égide de um novo contexto de ameaças. Tal agenda poderia ser consolidada em termos de três conceitos fundamentais: 1) promoção da democracia e direitos humanos; 2) fortalecimento do controle civil sobre as Forças Armadas; e 3) combate ao narcotráfico (Pinto, 2015, p. 81-85).

A proposta de criar uma agenda hemisférica comum para a área com foco em desafios pragmáticos e, principalmente, com espaços para a agenda política norte-americana manifestou-se nos debates das Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA). A agenda consolidada a partir da Declaração de Segurança das Américas, em 2003, foi diferente daquela norte-americana, uma vez que abrangia outros elementos que não apenas o combate ao narcotráfico. Tal resultado resultou bastante de uma postura brasileira de “preservar a sua liberdade de ação e evitar a contaminação de temas fundamentais – como a preservação do Estado democrático de direito – por ações e interesses que refletem a impaciência no combate à criminalidade e desejam resolver os seus problemas alhures” (Pinto, 2015, p. 149).

A consolidação de uma agenda de segurança multidimensional,¹⁵ inclusive com grande participação brasileira para barrar visões contrárias a seus interesses, figura-se como um desafio para o país, uma vez que se preservam, entre Estados Unidos e Brasil, expectativas distintas sobre a função das Forças Armadas latino-americanas. Há, inclusive, no âmbito da Junta Interamericana de Defesa (JID), órgão que hoje contempla a Secretaria de Segurança Multidimensional, incentivos externos para ampliar a atuação das Forças Armadas latino-americanas em questões subsidiárias, de apoio ao desenvolvimento nacional e de combate

14. O então ministro da Defesa, Raul Jungmann, apontou, em entrevista à Band em fevereiro de 2018: “Discutimos sobre a criação de uma Força ou Guarda Nacional permanente. É uma necessidade que temos [...]. Que ela seja estável, efetiva e receba o treinamento das Forças Armadas. Sob meu ponto de vista, que também fique sob a responsabilidade do ministro da Justiça” (Ministro..., 2018).

15. Tal visão permanece ao longo do tempo. Em estudo publicado em 2018, a Junta Interamericana de Defesa também avançaria nessa agenda, ao analisar o papel das Forças Armadas da região no combate às ameaças à segurança multidimensional. No documento, argumentaram que não havia uma transferência do papel de polícia às Forças Armadas, mas uma “sofisticação e complexidade” das ameaças multidimensionais que requeriam respostas inovadoras e pragmáticas, tratando-se de uma “evolução” do emprego militar na região (Junta Interamericana de Defesa, 2018, p. 4).

ao narcotráfico sob a justificativa da baixa capacidade institucional dos países e da necessidade de se apresentar respostas pragmáticas a problemas complexos.¹⁶

Em suma, podemos compreender as condicionantes do setor de segurança brasileiro com base em três pilares fundamentais: 1) *baixa percepção de ameaças no campo da segurança internacional*; 2) *capacidades estatais limitadas de atuação das agências de segurança*; 3) *incentivos externos ampliar a atuação das Forças Armadas para além do campo da segurança internacional*. Entender esses pontos é fundamental para que se debatam as missões e os papéis das agências de segurança do país. Considerando o contexto apresentado, na próxima seção nosso foco recairá sobre as missões do Exército Brasileiro como subsídio para compreender seu papel.

3 MISSÕES MILITARES E O EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Há diversos conceitos para missões. Para a concepção aqui adotada, elas remetem a funções, codificadas em legislações e normativas, que Estados garantem às suas Forças Armadas, definindo seus propósitos, direcionamentos e diretrizes com o intuito de permitir a construção de estratégias e planos operacionais para a consecução de objetivos políticos (Pion-Berlin, 2016). Ao se tratarem de incumbências garantidas à organização militar (Mathias e Guzzi, 2010, p. 46), as sociedades podem optar por funções mais restritas ou amplas, a depender de seu processo histórico e dos consensos políticos construídos.

No Brasil, desde a redemocratização, as missões e o emprego das Forças Armadas têm sido alterados.¹⁷ Em nosso entendimento, fatores sistêmicos, regionais e domésticos contribuíram para as mudanças ao longo das três últimas décadas.¹⁸ Nos âmbitos global e regional, o fim do conflito Leste-Oeste e a reaproximação com a Argentina tiveram um papel fundamental para a reorientação das missões militares do Brasil (Marques, 2003). As hipóteses de emprego prévias de combate a inimigos internos ou a disputa geoestratégica com a Argentina não eram mais críveis. Daí emerge a necessidade de reorientação.

Similarmente, a disparidade de força com os Estados Unidos e seu emprego em operações na Guerra do Golfo, em 1991, e, posteriormente, no contexto de “Guerra ao Terror” nos conflitos do Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003, também influenciaram a postura estratégica brasileira e as decorrentes missões militares. As preocupações principais eram com a modernização militar,¹⁹ de um

16. Para mais detalhes, ver: Succi Junior (2018).

17. De acordo com Freire (2009), durante o regime militar os paradigmas de segurança nacional e de segurança pública confundiam-se com efeitos para a missão do Exército Brasileiro.

18. A literatura identifica a década de 1990 como o período de *crise de identidade militar*. O conceito implica que a democratização, o fim da Guerra Fria e a aproximação com a Argentina imprimiram um grande desafio para a reorientação estratégica e do emprego das Forças Armadas (Fucille, 1999; Oliveira, 1994).

19. Nesse momento, o Exército Brasileiro seguia com seus planos de modernização FT-90 (cinco anos), FT-2000 (quinze anos) e FT-21 (trinta anos) produzidos em fins dos anos 1980. Foram três momentos de um processo de modernização baseado em curto, médio e longo prazos. Para mais detalhes, ver: Kuhlmann (2007).

lado, e com a manutenção de uma autonomia defronte ao crescente unilateralismo norte-americano, de outro.

No campo do emprego, destacam-se duas mudanças importantes: uma no âmbito externo e outra no interno. Na década de 2000, o Brasil ampliou significativamente suas contribuições em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial por sua liderança do componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Foi também o período de aumento da intensidade do emprego em operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e em operações de proteção e vigilância de fronteiras. Tais processos ocorreram em paralelo a importantes reformas no setor de defesa do país. A primeira delas foi a criação do Ministério da Defesa, em 1999, que reduziu o *status* dos antigos ministérios militares a comandos de força. A segunda foi a reorganização parcial do setor resultante da publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, com a criação de programas estratégicos e a reestruturação do Ministério da Defesa.

Em conjunto, tais processos contribuíram para a emergência de novas estratégias, doutrinas e capacidades. As consequências mais imediatas foram mudanças graduais nas missões militares. No âmbito da Constituição Federal de 1988 não houve alterações formais. As Forças Armadas mantêm-se como responsáveis pela “defesa da pátria”, “garantia dos poderes constitucionais” e “garantia da lei e da ordem”.²⁰ Todavia, tanto legislações complementares (Brasil, 1999; 2004a; 2010) quanto o empenho com o qual o poder político demanda suas Forças Armadas para algumas missões em detrimento de outras definiram novas escalas de prioridades²¹ entre as missões militares. É neste aspecto que residem as alterações.

Debater essas mudanças é fundamental, pois as prioridades de fato podem não necessariamente estar alinhadas com prioridades estratégicas definidas para a área de segurança internacional, o que pode trazer consequências para a inserção global do país. No que concerne ao Exército Brasileiro, podemos indicar atualmente cinco grandes missões (figura 2): 1) defesa *stricto sensu*; 2) apoio à política externa; 3) segurança nas fronteiras; 4) GLO; e 5) apoio ao desenvolvimento e à defesa civil.²² Analisaremos a trajetória recente dessas cinco atribuições, de modo a identificar as mudanças e ênfases atribuídas pelos sucessivos governos no emprego da força

20. Artigo 142 (Brasil, 1988). Tais missões foram reguladas por legislações complementares e normativas no âmbito do Ministério da Defesa e das forças singulares.

21. Cabe destacar que, segundo a Lei Complementar nº 136, de 2010, somente o presidente da República pode definir o emprego das Forças Armadas em suas três missões constitucionais, ainda que seja possível delegá-la para o ministro da Defesa em algumas ocasiões, tais como adestramento, operações conjuntas e participação brasileira em operações de paz.

22. Desse conjunto, em um exercício de categorização, podemos classificar as duas primeiras como de caráter essencialmente externo, uma vez que o objeto referente do emprego encontra-se principalmente fora das fronteiras nacionais; e as duas últimas como de caráter predominantemente interno, pois o foco do emprego encontra-se dentro das fronteiras nacionais. Segurança nas fronteiras, por sua vez, teria um caráter intermediário (híbrido), pois seria um ponto de contato entre atividades dos ambientes interno e externo (policiais e militares).

terrestre. Para tanto, consideram-se tanto mudanças nas legislações e estruturas quanto volume de operações e efetivos mobilizados como parâmetros passíveis de definir os papéis da força, cuja análise será objeto da próxima seção.

FIGURA 2

Missões do Exército Brasileiro**LEGENDA**

— ➔ Missões Externas ↔ Missões Intermediárias - - ➔ Missões Internas

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.1 Defesa

A primeira e mais importante missão do Exército Brasileiro é a defesa. Refere-se diretamente ao preparo e ao emprego contra ameaças externas em uma situação de conflito armado. Trata-se de uma atribuição que parte de um arcabouço mais amplo: a política de defesa. De acordo com Proença Júnior e Diniz (1998, p. 63-66), o conceito implica a existência dos seguintes elementos: 1) *Forças Armadas*, entendidas enquanto o vetor do emprego da força propriamente dita; 2) *estrutura integrada de comando e planejamento militar*, o preparo e o emprego das tropas para adquirir poder de combate; 3) *institucionalidade governamental*, a organização do Estado para logística, comando, controle, inteligência e comunicações; e 4) *política declaratória e prática concreta*, os enunciados políticos e as ações do Estado referentes ao emprego da força.

Ao tratarmos das missões do Exército referentes à defesa, estamos abordando transversalmente esses cinco elementos com ênfase nas atribuições e nas estruturas da força terrestre. Como método de exposição, iremos focar principalmente a evolução do desenho de força proposto nas políticas declaratórias e nos consequentes programas que visam capacitar o Exército e a prática concreta —, ou seja, a interação entre a enunciação e sua resultante política.

Cabe destacar que o conceito de desenho de força remete ao conjunto das três Forças Armadas e não funciona pensando apenas um componente (terrestre, aéreo ou marítimo) isoladamente, dado que o caráter contemporâneo dos conflitos demanda emprego conjunto das Forças Armadas. Ainda assim, nosso foco recairá apenas sobre o as estruturas do Exército, pois, no Brasil, os processos de reorganização militar ocorrem principalmente no âmbito singular de cada uma das forças.

Historicamente, a força terrestre²³ propôs-se ao desafio de compatibilizar as estratégias de *presença* e de *dissuasão*.²⁴ A primeira possui duas dimensões concomitantes. De um lado, no concernente à estratégia militar propriamente dita, implica a existência de organizações militares em determinadas regiões para permitir a mobilidades às tropas e a capilaridade no território nacional. De outro, no que concerne a atividades de caráter cívico, refere-se ao papel cívico-social que o Exército possui em determinadas áreas, uma missão pouco identificada diretamente com a defesa.²⁵ Já a *dissuasão* visa apresentar a agressores externos que há consequências punitivas para qualquer violação ao país. Segundo a concepção estratégica do Exército, o termo significa “mostrar aos possíveis agressores que a resposta será de tal forma violenta e efetiva, que sua vitória será improvável” (EB, 2017a, p. 6). A compatibilização entre ambas as estratégias tem sido um desafio histórico, pois, muitas vezes, referem-se a atividades distintas do ponto de vista do preparo.

Na última década, tanto novos documentos de defesa quanto o emprego propriamente dito conduziram a mudanças na estrutura e na organização da força terrestre. A primeira versão da END, de 2008, foi o principal motor de algumas

23. Cabe uma diferenciação ao leitor. O termo Exército Brasileiro engloba todas as estruturas do Exército, inclusive as não combatentes. Envolve, portanto, educação militar, comunicação social, dentre outros. Já o termo força terrestre refere-se à dimensão de combate do Exército e, portanto, envolve precipuamente seus elementos referentes ao uso da força. Trata-se de uma diferenciação recente, uma vez que, no passado, ambos termos eram utilizados como sinônimos.

24. De acordo com a *Concepção Estratégica do Exército*, publicada ostensivamente pela primeira vez em 2017, dentre as estratégias militares apresentadas pelo Brasil (dissuasão, ofensiva, presença, projeção de poder e resistência), o Exército prioriza a dissuasão e a presença (EB, 2017a).

25. Essa dialética é reconhecida pelo próprio Estado-Maior do Exército (EME), em documento de 2010: “Em relação ao território nacional, [deve-se] prosseguir com a estratégia da presença, por tratar-se de vetor fundamental de apoio ao Estado brasileiro na tarefa histórica de ocupar, integrar, proteger e desenvolver o território brasileiro. Temos consciência de que o Exército, além de ser com frequência a única presença do Estado em áreas remotas, é uma importante ferramenta de suporte aos demais setores da sociedade. Ademais, a presença nos proporciona a identificação com as populações locais, influenciando sobre a vontade nacional e ajudando a formar o sentimento nacional de relevância do Estado brasileiro, tão importante para o êxito de qualquer estratégia de defesa, especialmente a da resistência. Igualmente importante, a presença permanente serve de base física para a atitude ofensiva adotada no nível operacional” (EB, 2010, p. 26).

inflexões, orientando o Exército a organizar-se por dois princípios fundamentais: a *flexibilidade* e a *elasticidade*.²⁶ A primeira indica a capacidade de “empregar a força com o mínimo de rigidez pré-estabelecida”, enquanto a segunda “indica a capacidade de ampliar rapidamente o dimensionamento das forças quando as circunstâncias o exigirem” (Brasil, 2008, 2012a; 2016b).

A partir da END 2016,²⁷ esses elementos compartilharam a prioridade com outros três: a *adaptabilidade*, a *modularidade* e a *sustentabilidade*. Tais conceitos operacionais significaram, respectivamente, “rápido ajuste às mudanças”, “a partir de uma estrutura básica[,] receber módulos capazes de ampliar seu poder de combate ou [que] lhe agreguem capacidade” e, por fim, “permitir que a força dure na ação” (Brasil, 2016a, p. 28). Na prática, representam um aprofundamento da lógica apresentada desde 2008, visando à construção de uma força em prontidão, eficaz e leve, capaz de se expandir-se rapidamente quando demandada para responder a ameaças externas.

Em decorrência desses conceitos, as missões centrais na área de defesa apontadas pelos mais recentes documentos orientadores do setor foram definidas como: a) “neutralizar a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres”; b) “contribuir para a defesa do litoral”; e c) para a “defesa antiaérea do país” (Brasil, 2016a, p. 28). Do ponto de vista da prática política, a busca por implementar tais objetivos tem ocorrido a partir de um esforço de reorganização sistêmica denominado de processo de transformação do Exército, que visa orientar a construção de um projeto de força baseado em sete vetores – ciência e tecnologia; doutrina; educação e cultura; recursos humanos; logística; orçamento e finanças; e preparo e emprego.²⁸

Nesse processo, a principal mudança emergiria de transformações resultantes de um conjunto de programas estratégicos, que contribuiriam para a construção de novas capacidades militares. Desde a criação dos programas estratégicos do Exército, em 2009, houve a proposição de um conjunto de 823 projetos organizados em torno de quatro programas (com objetivos de curto, médio e longo prazos). Recentemente, em 2017, foram reorientados pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX) em um portfólio de programas – dentre eles, destacam-se os programas Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), Amazônia Protegida, Astros 2020 e Defesa Antiaérea. Esses programas foram considerados, *a posteriori* de sua criação, como vetores centrais ao processo de transformação e inseridos no contexto do desenho de força a ser logrado.

26. Ambos os conceitos eram balizados pelo trinômio estratégico monitoramento/controle, mobilidade e presença, dispostos pela END de 2008 (Brasil, 2008, p. 11).

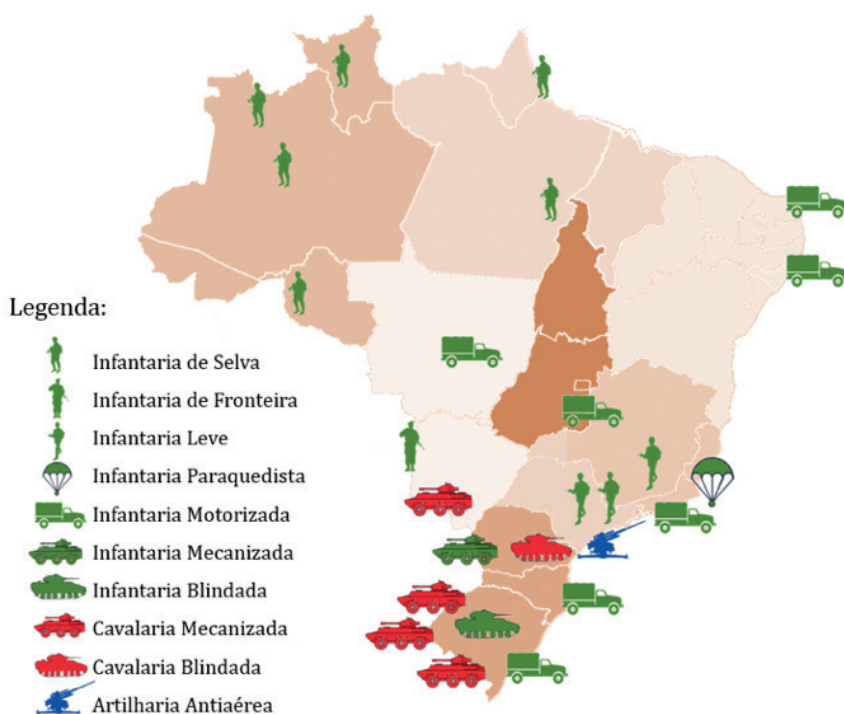
27. A END 2016 foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 179, de 2018. Não foi, porém, promulgada pelo presidente da República.

28. O processo de transformação ocorreu no contexto dos programas de aquisição e articulação que resultaram da END 2008. A Estratégia Braço Forte, de 2009, foi a base para o Projeto de Força (Pró-Força), de 2011.

Na prática, a lógica era reorganizar a força terrestre e construir capacidades por meio de programas tecnológicos, de reaparelhamento e de novas doutrinas. O desenho de força proposto é estruturado em dois eixos: 1) uma força de emprego estratégico; e 2) uma força de emprego geral²⁹ (EB, 2011, p. 17; 2017a, p. 12). O objetivo seria obter simultaneamente uma segmentação em diversas forças a partir da atividade-fim visada e, dessa forma, o Exército utilizaria melhor seus recursos e pessoal. Haveria uma força com mobilidade estratégica e prontidão para atuar em qualquer local do país; outra para apoiar as operações de GLO subsidiárias e para atuar nas áreas de fronteira; e, por fim, uma terceira, de caráter expedicionário, para apoiar a política externa em operações de paz e outras operações militares no exterior (EB, 2011, p. 17-18; 2017a, p. 12-13).

FIGURA 3

Articulação da força terrestre no território: distribuição de brigadas por comandos militares



Fonte: EB (2018).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

29. Na concepção inicial, de 2011, a proposta era concebida com base em três forças: uma Força de Atuação Estratégica (FAE); uma Força de Emprego Geral (FEMPGE); e uma terceira, a Força de Fronteira (FFRON), cuja função seria atuar nas fronteiras para apoiar o Sisfron. Tal ideia foi abandonada na Concepção Estratégica de 2017, que uniu as funções da FFRON e da FEMPGE.

Tais forças estão articuladas no território a partir de comandos militares de área, que conteriam módulos básicos: as brigadas, conforme ilustra a figura 3. A partir da articulação resultante dessa reorganização de força, cada organização militar possuiria missões prioritárias, divididas entre operações convencionais, de fronteira e de GLO (EB, 2017a, p. 14-16). O debate sobre a efetividade desse modelo de força é fundamental e é bastante importante para pesquisas futuras. Todavia, o foco desta seção foi apenas apresentar a concepção utilizada para organizar a força e reforçar a importância de altos investimentos em equipamentos e tecnologias para tanto.

3.2 Segurança nas fronteiras

Como visto na segunda seção, a atuação na segurança de fronteiras não é uma missão precípua das Forças Armadas. Segundo o Artigo 144 da Constituição, as “funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira” e de “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho” são da Polícia Federal, enquanto o “patrulhamento ostensivo das rodovias federais” é da Polícia Rodoviária Federal (Brasil, 1988). A contribuição da força terrestre seria apenas para assegurar a defesa das regiões de fronteira. Todavia, historicamente, o Exército fez-se como a principal presença do Estado em algumas regiões, que estiveram mais conectadas aos países andinos do que ao centro político e econômico do país.

Na Amazônia, por exemplo, movimentos como a criação do Comando Militar da Amazônia, em 1969, e das 23^a e 17^a Brigadas de Infantaria de Selva, em 1976 e 1980, ilustraram a preocupação em fazer-se presente para evitar uma intervenção estrangeira na região (Franchi, Bursztyn e Drummond, 2011, p. 29-30). Posteriormente, durante os anos 1980, a criação do Projeto Calha Norte, cujo objetivo inicial era a ocupação geopolítica de áreas de importância para a defesa, também teve um papel importante para a construção de unidades militares na região (Diniz, 1994).³⁰ Por fim, a preocupação com a perda de controle territorial resultante do avanço da temática ambiental na agenda global, da evolução dos conflitos internos na Colômbia e da superioridade militar das potências estrangeiras demonstrada na Guerra Golfo motivou uma reorientação estratégica em meados dos anos 1990, que também foi um motor para o papel do Exército nas áreas isoladas e fronteiriças (Franchi, Bursztyn e Drummond, 2011, p. 28-32; Marques, 2003, p. 77-78).

Desse modo, a motivação da atuação das Forças Armadas nas regiões de fronteiras, em especial na amazônica, ainda residia na ótica geopolítica e de reforço da soberania. No entanto, nas últimas duas décadas, tal situação começaria a mudar.

30. Desde sua criação, em 1985, o Projeto Calha Norte, atualmente denominado Programa Calha Norte (PCN), sofreu mudanças substantivas. Se, inicialmente, visava ser um programa predominantemente militar, após certa desidratação de recursos nos anos 1990, a dinâmica de investimentos inverteu-se e tornou-se um projeto predominantemente civil, ainda que coordenado pelo Ministério da Defesa. Tornou-se uma importante fonte de recursos adicionais para a construção de infraestrutura local. Atualmente, abrange 379 municípios, em oito estados da Federação, sendo 167 na faixa de fronteira. Para mais detalhes, ver: Andrade e Lima (2018, p. 128-132).

Gradualmente, os sucessivos governos brasileiros reorientariam a missão das Forças Armadas e, em especial, do Exército nessas áreas, garantindo-lhe um papel maior do que a defesa das fronteiras ou de ocupação geopolítica. Gradualmente, a força terrestre também obteria funções concomitantes de força de defesa e de polícia de fronteira devido a novas normativas e planos.

No âmbito das novas legislações, a partir de 2004, passou a caber ao Exército “atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo” (Brasil, 2004a). Tal missão subsidiária foi expandida em 2010, cabendo não apenas ao Exército, mas ao conjunto das Forças Armadas brasileiras, com a ressalva de preservarem as competências das polícias judiciárias nessas regiões (Brasil, 2010).

De modo similar, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o atual Plano de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) avançaram nessa direção. Criado em 2011 pelo Decreto nº 7.496, o PEF visou ao “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (Brasil, 2011a; 2016a). O programa logrou construir ações integradas e interagências entre órgãos de segurança pública, defesa, fiscalização ambiental e diplomacia, de modo a fiscalizar e reprimir delitos fronteiriços no país. Tratou-se de um programa que uniu os Ministérios da Justiça, da Defesa, da Fazenda, das Relações Exteriores³¹ e a Receita Federal. Atualmente, o PEF foi substituído pelo PPIF, que manteve seus mesmos objetivos e meios, mas se focou em ampliar a articulação entre os ministérios e as agências estatais envolvidas (Brasil, 2016a).

Sob a perspectiva de uma ação integrada em nível federal e entre as Unidades Federativas (UFs), o PEF criou duas grandes operações. A primeira, denominada Operação Sentinela, é coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e orienta-se sob a ótica da prevenção, realizando trabalhos de investigação e inteligência de órgãos federais – Política Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança. A segunda é a Operação Ágata, de caráter repressivo, ou seja, principalmente policial. Coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), trata-se de uma força-tarefa que envolve mais de dez ministérios, de vinte agências do governo,³² e as Forças Armadas. Entre 2011 e 2017, ocorreram doze operações dessa natureza que envolveram um efetivo médio total aproximado de 24.500 pessoas entre agências e Forças Armadas. Cabe destacar que, inicialmente, eram anunciadas previamente e, portanto, poderiam gerar reações e adaptações do crime organizado e de grupos que praticavam ilícitos. Atualmente, porém, são baseadas em inteligência e no fator surpresa (Brasil, 2018).

31. O Ministério das Relações Exteriores foi adicionado apenas na atualização do programa pelo Decreto nº 7.638, de 2011 (Brasil, 2011b).

32. Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, FNSP, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional do Índio (Funai), Receita Federal e órgãos de segurança dos estados fronteiriços.

Desse modo, notam-se alterações nas missões do Exército referentes à segurança nas fronteiras. Enquanto, anteriormente, tal missão referia-se principalmente a preocupações de cunho geopolítico e interestatal, com o intuito de reforçar a integração das áreas distantes ao restante do país e assegurar a soberania estatal, atualmente passou também a incluir o elemento repressivo e policial – seja por novas legislações, seja pela atuação no PEF e no PPIF. Há, portanto, um crescimento da atuação da força terrestre no combate a ilícitos transfronteiriços, como o tráfico de drogas, de armas e a criminalidade transnacional.

3.3 Apoio à política externa

A missão de apoio à política externa é um dos eixos mais tradicionais das Forças Armadas, uma vez que tanto a diplomacia quanto as operações militares devem estar subordinadas à mesma lógica da política e, desse modo, tratam-se de duas faces da mesma moeda (Aron, 2002, p. 72). Ainda que haja desalinhamentos na capacidade do Estado brasileiro de convergir seus instrumentos diplomáticos e militares para obter ganhos no ambiente internacional (Alsina Junior, 2006; Lima, 2015; Okado, 2012), é possível observar esforços e mecanismos a partir dos quais as Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, tem contribuído ao longo do tempo com o apoio à política externa brasileira.

Desde a publicação da criação do Ministério da Defesa, mas em especial com a END 2008, houve um crescimento da agenda de defesa na pauta internacional do país que contribuiu para mudanças institucionais e reorganização dos atores em vários âmbitos, dentre eles do próprio Exército (Lima, 2015, p. 173; Villa e Viana, 2010, p. 110-111). Em 2013 e 2016, por exemplo, a força terrestre lançou as Diretrizes para a Atuação do Exército Brasileiro na Área Internacional (Daebai), documentos do EME que lograram organizar a atuação externa como instrumento da política externa brasileira, uma vez que emergia maiores demandas para esse setor.

Os textos desses documentos apresentaram onze possíveis atuações internacionais, a saber: a) missões no exterior em organizações e representações diplomáticas; b) missões de militares estrangeiros no Brasil; c) conferências internacionais; d) cursos, estágios e visitas; e) cooperação e intercâmbios de várias naturezas; f) exercícios combinados com tropas estrangeiras; g) participação em operações de paz; h) participação em missões humanitárias; i) compra e venda de produtos de defesa; j) entendimentos, convênios, termos aditivos etc.; k) outras missões (EB, 2013, p. 13; 2016, p. 15-16).³³

33. A partir da Daebai de 2016, a atuação internacional do Exército Brasileiro foi inserida sob o conceito de diplomacia militar, que, de acordo com o documento, “[...] visa promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com a finalidade de colaborar com a capacitação do pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial” (EB, 2016, p. 15-16).

Considerando esses elementos, em nossa concepção, a missão de apoio à política externa do Exército pode ser dividida em quatro mecanismos principais, a diplomacia militar, entendida aqui de maneira ampla; o engajamento em operações de paz sob a égide de organizações internacionais, como a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA); o envolvimento em missões de ajuda humanitária internacional; e, por fim, o engajamento em força expedicionária em situação de conflito, ou seja, o envio efetivo de tropas para situação de guerra.

O primeiro eixo refere-se ao intercâmbio internacional entre Forças Armadas de comunidades políticas. Tratam-se de canais de comunicação, formais e informais, de relacionamento internacional a partir do instrumento militar. Nas relações políticas bilaterais informais, destacam-se as interações com oficiais de ligação de outros países, localizados no Brasil, e de brasileiros localizados no exterior. No âmbito dos canais de comunicação formais, há as Conferências Bilaterais de Estado-Maior (CBEMs), Reuniões Bilaterais de Intercâmbio (RBIs) e Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar (RRIMs), que representam mecanismos de aproximação e desenvolvimento de agendas comuns.

Tais esforços remetem a contatos políticos para diversos objetivos, como a promoção de produtos de defesa nacionais e aquisição de produtos estrangeiros, a realização de exercícios conjuntos e o intercâmbio de informações. No geral, essas relações podem ser estabelecidas a partir de acordos de cooperação em defesa, mecanismos de confiança mútua ou mesmo um histórico de relacionamentos bilaterais entre países. Tratam-se, portanto, do substrato de construção de confiança para o avanço do relacionamento internacional na área de defesa – também referenciada como diplomacia de defesa –, comumente conduzida no âmbito do Ministério da Defesa em articulação com o Ministério das Relações Exteriores. Cabe destacar que, de acordo com o Exército, os eixos prioritários são, respectivamente: América do Sul, para foco em cooperação e integração; África, com foco em cooperação; Estados Unidos, Canadá e Europa, com foco em capacitação e integração; e, por fim, as demais regiões como áreas de novas oportunidades (EB, 2013, p. 18-19; 2016, p. 20-21).

Há ainda a atuação sob a égide de organizações internacionais. Dentre elas, merecem destaques instituições e conferências no âmbito da ONU, da OEA e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).³⁴ Há ações diplomáticas diretas, como a presença de representantes em órgãos dessas organizações, como a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS); e as conduzidas de forma mais indireta a partir de cursos, estágios e estudos, tais como aqueles conduzidos pelo Colégio Interamericano de Defesa (CID), pela Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) e pelo Centro de Estudos Estratégicos de

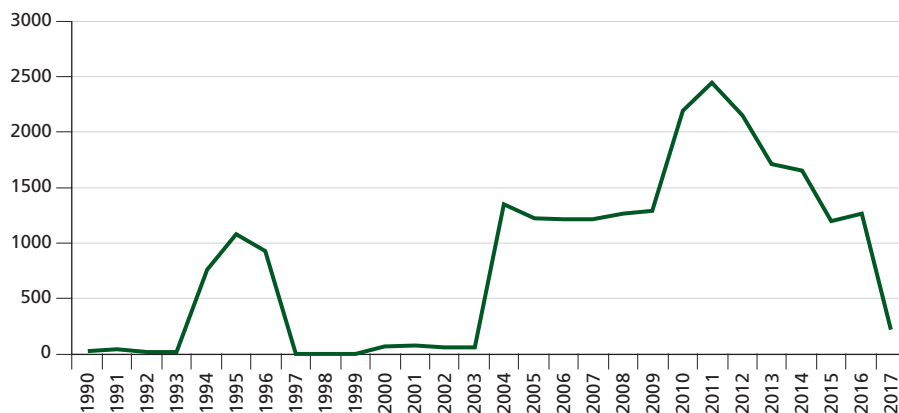
34. Em 15 de abril de 2019, o governo brasileiro denunciou o Tratado Constitutivo da Unasul. Para mais detalhes, ver: <https://bit.ly/2CbTua>. Acesso em: 27 maio 2019.

Defesa da Unasul (Ceed). Merece destaque também a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), órgão construído na década de 1960, que ainda permanece como plataforma importante de contato internacional entre exércitos.

O segundo mecanismo é o engajamento em operações de paz da ONU. Tal missão foi apenas incluída na legislação a partir da Lei Complementar nº 136/2010, muito embora seja tradicionalmente realizada há muito tempo. Das 71 missões de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, o país já participou de cinquenta, com especial destaque para o período entre 2000 e 2015, no qual o engajamento brasileiro aumentou em 333% (Hamman, 2015, p. 1-2), conforme ilustra o gráfico 1. Nesse período, o país ampliou suas contribuições, mas também assumiu cargos estratégicos nessas missões, como a liderança do componente militar da Minustah, operação na qual o Exército Brasileiro deteve um papel bastante importante (Hamman e Teixeira, 2017, p. 1-2). Nota-se, portanto, um aumento de importância dessas questões no âmbito das missões do Exército, especialmente no que concerne ao emprego de tropas.

GRÁFICO 1

Engajamento brasileiro em operações de paz da ONU em tropas por ano (1990-2017)¹



Fonte: ONU.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Cabe destacar que os dados possuem dezembro como mês de referência e envolvem contribuições das três forças singulares.

Ainda na seara das operações internacionais, há também as possibilidades de contribuições em missões de ajuda humanitária internacional e, por fim, a composição de força expedicionária para uma situação de conflito. Casos recentes, como o emprego na ajuda em emergências humanitárias – terremotos no Haiti (2010), no Peru (2015) e no Chile (2015) –, são alguns exemplos. Por fim, o caso de composição de uma força expedicionária para combate no exterior é algo que não ocorre desde a II Guerra Mundial, quando da atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), mas que não pode ser descartada como opção de emprego em apoio à política externa.

Desse modo, nota-se que, no que concerne à missão de apoio à política externa, o Exército viu sua atuação ser gradualmente ampliada nessa área nas últimas décadas. Ainda que haja dificuldades de interação entre o campo diplomático e de defesa do país, o engajamento em operações de paz, alçado pela Minustah, e a END ampliaram a importância da arena internacional para a força terrestre (Lima, 2015, p. 161-163), resultando, por exemplo, na organização da área a partir do lançamento da Daebai.

3.4 Apoio ao desenvolvimento e à defesa civil

A missão de apoio ao desenvolvimento nacional é um esforço subsidiário tradicional das Forças Armadas no Brasil. Historicamente, o país não possuía instituições com alta capacidade estatal e, por sua vez, dependeu, por diversas vezes, da logística e de equipamentos dos militares em áreas como construção civil e provimento de serviços públicos em áreas remotas.³⁵ Esse não se trata de um movimento exclusivamente brasileiro, mas de um traço tradicional da América Latina. Para muitos estudiosos da área, a condição de país em desenvolvimento e, conseqüentemente, a demanda pela construção e consolidação estatal,³⁶ é um elemento fundamental para se pensar historicamente o uso do instrumento militar em países em desenvolvimento (Ayooob, 1995, p. 22-23; Krause, 1996, p. 320).

Desse modo, as legislações contemporâneas brasileiras acompanharam esse processo histórico e, desde o período da redemocratização, mantiveram como missões subsidiárias das Forças Armadas “cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil” (Brasil, 1991; 1999; 2004a; 2010). A partir de 2004, essa missão foi expandida e integrou “a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou interesse social” e, no que se refere especificamente ao Exército, “cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do solicitante” (Brasil, 2004a). Destarte, sinteticamente, podemos dividir as missões referentes ao apoio ao desenvolvimento em três grandes grupos: 1) obras de engenharia; 2) ações cívico-sociais; 3) apoio à defesa civil.

Dentre esse conjunto, a mais tradicional é, de fato, a realização de obras de engenharia. O atual Departamento de Engenharia e Construção do Exército (DEC) teve um papel importante nesse sentido, contribuindo com infraestrutura local, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, nas quais a infraestrutura foi historicamente mais precária. Nessas áreas, o Exército executou convênios com governos locais e a União para a construção de rodovias, açudes, poços tubulares, cisternas familiares e

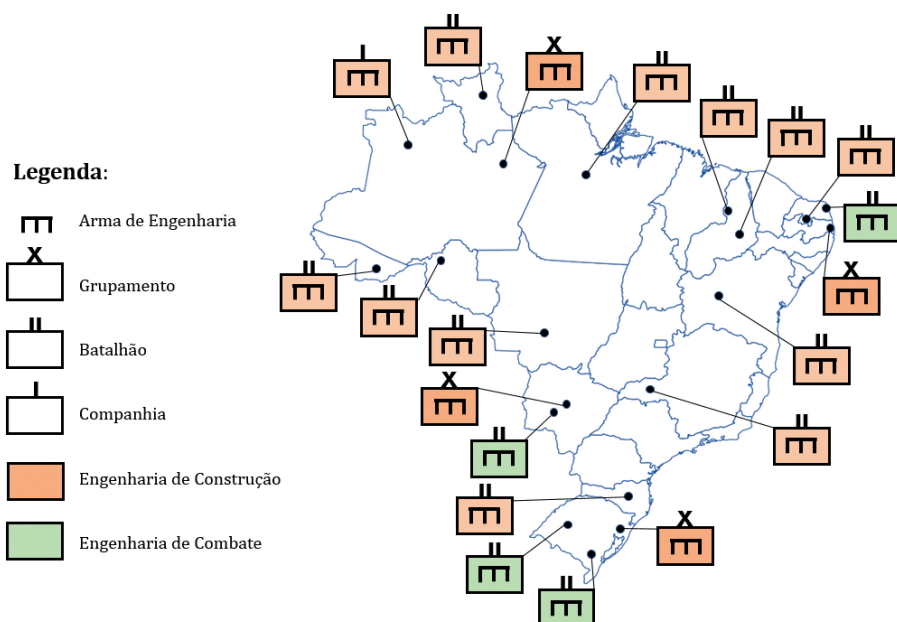
35. A fragilidade das instituições estatais foi historicamente utilizada como justificativa para o envolvimento de militares na política na América Latina, a exemplo do argumento de Rattenbach (1973).

36. Ayooob (1995, p. 22) argumentou que o processo de *statemaking* pode ser considerado como: 1) expansão e consolidação territorial e demográfica sob o domínio da autoridade política; 2) manutenção da ordem no território; e 3) construção do Estado a partir da extração de recursos, manter as atividades administrativas e políticas públicas estatais e realizar taxação.

até mesmo infraestrutura governamental. Cabe destacar que essa é uma prática que ocorre há mais de meia década e, ainda na contemporaneidade, acontece de forma recorrente em obras, a exemplo das do antigo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (Figueiredo *et al.*, 2014, p. 79). A distribuição territorial das organizações militares ilustra esse processo, uma vez que se pode notar a concentração dos Batalhões de Engenharia e Construção (BECs) justamente nas regiões Norte e Nordeste, conforme ilustra a figura 4.

FIGURA 4

Distribuição de organizações militares do Exército de engenharia



Figueiredo *et al.* (2014, p. 40).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A segunda missão fundamental de apoio ao desenvolvimento é a de ações cívico-sociais, também conhecida como atuação em programas sociais. Oficialmente incluídas no rol de atividades subsidiárias do Exército a partir da Lei Complementar nº 117, é uma prática comum há muitas décadas. Dentre os exemplos recentes, há a distribuição de água durante a seca no Nordeste;³⁷ as ações de prevenção e combate a pandemias e epidemias;³⁸ as ações de apoio de educação e de saúde em comunidades indígenas e de difícil acesso, como a Amazônia e o Pantanal mato-grossense.

37. A Operação Carro-Pipa iniciou-se em 2003 por um convênio entre os Ministérios da Defesa e da Integração. Tratava-se de uma excepcionalidade que se tornou permanente.

38. Alguns exemplos são as operações de combate ao mosquito *Aedes aegypti* e a de prevenção de entrada de gado sob suspeita de febre aftosa pelas fronteiras, ambas realizadas a partir de um convênio entre os Ministérios da Saúde e da Defesa.

Nota-se que essas são atividades típicas de políticas públicas do Estado que, por dificuldade financeira, logística ou de baixa capacidade estatal, são relegadas ou realizadas em parceria com as Forças Armadas. Há diversas interpretações para esse emprego histórico da perspectiva dos governos democráticos: 1) empregar Forças Armadas que não estão engajadas em operações de guerra; 2) necessidade de justificar o contínuo gasto orçamentário em defesa; 3) ausência ou falta de agências civis suficientes para lidar com os problemas; 4) resposta a uma fraqueza estatal na América Latina (Pion-Berlin, 2016, p. 145). A despeito de qual justificativa aplica-se a esses casos, o fato é que representam um traço típico de países em desenvolvimento que, por não contar com capacidades estatais plenas para se atuar em todas as regiões, utiliza-se dos recursos militares para ampliar atuação.

Por fim, há a missão de apoio à defesa civil. Diferentemente da missão anterior, a atuação de Forças Armadas em apoio à defesa civil e em ocasiões de desastres naturais é mais comumente utilizada por países desenvolvidos. Em 2005, por exemplo, a Força de Resposta Rápida da Otan³⁹ foi adaptada rapidamente para ser empregada em uma operação de não guerra de ajuda humanitária após o terremoto no Paquistão (Reis, 2018, p. 74). Similarmente, durante o furacão Katrina, que atingiu Nova Orleans no mesmo ano, o Exército dos Estados Unidos também foi empregado com uma força de assistência humanitária. Dentre as diversas justificativas para esse emprego, podemos destacar a rápida disponibilidade de meios logísticos e de engenharia; a economia de recursos em uma situação de crise; evitar o deslocamento de função de outras agências civis com pouco pessoal; e a capilaridade militar no território nacional (Pion-Berlin, 2016, p. 117-118).

O Exército Brasileiro, juntamente às demais forças, contribui com a defesa civil em emergências humanitárias internacionais, por solicitação do Ministério das Relações Exteriores e nacionalmente.⁴⁰ No âmbito das legislações, as Forças Armadas fazem parte do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDC) e coordenam-se com o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres Naturais (Cenad), sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, e integrado por diversos outros ministérios (Brasil, 2012b).⁴¹ Diferentemente do caso da Otan, o Brasil não possui nenhuma força conjunta em prontidão, seja para atuação em situações de guerra, seja não guerra (Reis, 2018, p. 79). Ainda assim, há uma atuação constante das Forças Armadas em situações de desastres naturais e

39. Nato Response Force.

40. Um exemplo recente é a Operação Acolhida, instituída pela MP nº 820 e pelos Decretos nº 9.285 e nº 9.286, de fevereiro de 2018. O Exército e as demais forças singulares fazem parte da Força-Tarefa Logística Humanitária, que atua em conjunto com diversos outros órgãos federais, estaduais e municipais na assistência emergencial para acolhimento de migrantes provenientes da Venezuela.

41. Casa Civil; Ministérios da Defesa, Planejamento, Cidades, Desenvolvimento Social, Saúde; representantes dos estados e das comunidades afetadas.

uma doutrina conjunta recente, que emergiu das necessidades operacionais – o Plano de Emprego das Forças Armadas em Caso de Desastres (PEFACaD), de 2013, e as Instruções para Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil, de 2015.

3.5 Garantia da lei e da ordem (GLO)

Por fim, analisamos as missões de GLO. Antes de iniciarmos, destacamos que, historicamente, este conceito já esteve presente em diversas constituições e legislações referentes ao emprego das Forças Armadas no país, ainda que sob uma acepção diferente da atual.⁴² Anteriormente à redemocratização, seu objeto referente residia na manutenção da existência do sistema político e da ordem nacional. Tais ações não retratam a natureza das missões contemporâneas, que têm sido sinônimo de ações controladas em segurança pública, apoio à segurança de eventos e manifestações etc.

A grande diferença entre as atuações militares internas anteriores e as missões de GLO contemporâneas refere-se à finalidade, ao preparo e ao emprego. Se, durante a maior parte do século XX, a atividade de GLO residia na iniciativa autônoma das Forças Armadas, como fiadoras dos regimes e como um ator político,⁴³ a partir de fins da década de 1980, o termo tornou-se sinônimo de operações militares profissionais de cunho policial, realizadas por tempo limitado, com normas de engajamento previamente delimitadas e cuja autorização deriva de uma ação exclusiva do presidente da República.⁴⁴ Desse modo, os governantes tornaram-se atores centrais, e os militares instrumentos de uma escolha e uma decisão política de emprego.

Publicada a Constituição Federal de 1988, as Forças Armadas já foram imediatamente empregadas em algumas operações pontuais, como greves de policiais, combate ao narcotráfico, contenção de manifestações e segurança de grandes eventos. A despeito dessas ações, o grande marco foi o emprego no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), em 1992, cujo sucesso inspirou a substancial, Operação Rio dois anos depois. Com duração de um ano, atribuiu à tropa funções de polícia no combate ao crime e foi costurada a partir de um convênio entre a União e o estado do Rio de Janeiro (Fuccille, 1999, p. 54).

42. Para uma análise detalhada da evolução do conceito de GLO e dos artigos referentes ao emprego das Forças Armadas nas constituições brasileiras, ver Mathias e Guzzi (2010).

43. Brigagão e Proença (2015) destacam que há diversas interpretações para a atuação dos militares na política. Dentre elas, destacam-se: 1) *esteio da nacionalidade*, ou seja, o Exército teria papel central na construção da nacionalidade no país; 2) *poder moderador*: o Exército teria herdado o poder do Império a partir da República; 3) *instrumento de classe*: as Forças Armadas serviriam à manutenção do *status quo* pelas classes dominantes; e 4) *partido militar*: os militares constituiriam uma espécie de partido apartidário.

44. A Constituição Federal de 1988 previa que a convocação de GLO poderia ser iniciativa de qualquer um dos três poderes. Tal frouxidão conceitual permitiu a delimitação de operações por ordem de um juiz de primeira instância em fins de 1988. O resultado foi a definição de que a autorização de operações de GLO era de competência exclusiva da Presidência da República a partir da Lei Complementar nº 69/ 1991 – que regulamentou o emprego das Forças Armadas. Esta lei complementar foi substituída pela Lei Complementar nº 97/1999 e ampliada pelas Leis Complementares nºs 117/2004 e 136/2010, sem que esse entendimento fosse alterado.

Entretanto, tais atuações ocorreram sob marcos normativos frágeis. A primeira regulamentação efetiva foi consequência de quase uma década de emprego. A Lei Complementar nº 97, que reorganizou o setor de defesa no Brasil, o Decreto nº 3.897, de 2001, e, posteriormente, as Lei Complementares nºs 117, de 2004, e 136, de 2010, estabeleceram e institucionalizaram os princípios da GLO contemporânea. Desde então, GLO caracteriza-se por operações de caráter episódico, em áreas previamente estabelecidas, por tempo limitado, que ocorrem apenas por aprovação do presidente (Brasil, 2010).

Segundo a legislação vigente:

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal⁴⁵ (Brasil, 2004a).

Como define o Ministério da Defesa, tratam-se de “operações de não guerra”, uma vez que, “embora empregando o Poder Militar no âmbito interno, não envolvem combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso da força limitada” (Brasil, 2014b, p. 17). Na prática, tais conceitos implicam o emprego de capacidades policiais pelas Forças Armadas brasileiras em operações pontuais. Trata-se do emprego militar em atividades de polícia isoladamente ou em apoio a outros órgãos públicos, conforme apresenta a legislação:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico (Brasil, 2001).

Tal emprego afetou o grau de importância de GLO no conjunto das operações da força terrestre, uma vez que, desde a redemocratização, elas foram institucionalizando-se como um mecanismo de uso recorrente pelos governos brasileiros, ainda antes da maturação legislativa sobre a questão. O gráfico 2, elaborado a partir de dados do Ministério da Defesa, reforça essa tendência ao indicar que, nas seis gestões presidenciais ulteriores à Eco-92, o recurso tem sido utilizado ao menos quinze vezes por cada ciclo de quatro anos.

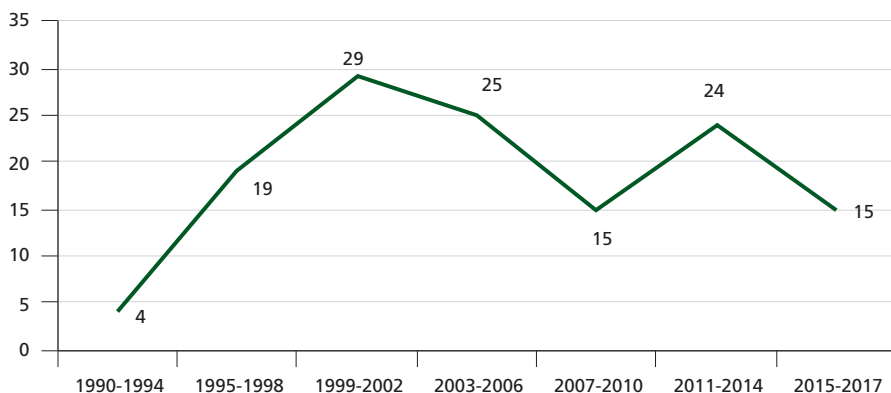
Alguns presidentes o utilizaram mais que outros, mas a continuidade tem sido a regra a despeito de quaisquer posições no espectro político. As missões foram as mais variadas. Predominaram, todavia, quatro grandes grupos de operações: 1) *apoio a eleições*, também conhecidas como garantia à votação e apuração (GVA),

45. Para mais informações, ver o Artigo 15, §§ 2º, 3º, 4º e 5º da Lei Complementar nº 136/ 2010.

envolvendo emprego para plebiscitos, eleições municipais, estaduais e federais; 2) *segurança de grandes eventos*, como conferências internacionais, atividades diplomáticas, Jogos Pan-Americanos (2009), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo Fifa (2014) e Olimpíadas (2016); 3) *apoio à segurança pública*, como greves de policiais, atuação contra narcotráfico, varreduras de presídios etc.; e 4) *manutenção da ordem pública*, geralmente relacionada a manifestações, integridade de instalações etc.

GRÁFICO 2

Número de operações de GLO por ciclo presidencial (1990-2017)



Fonte: Ministério da Defesa (2018).

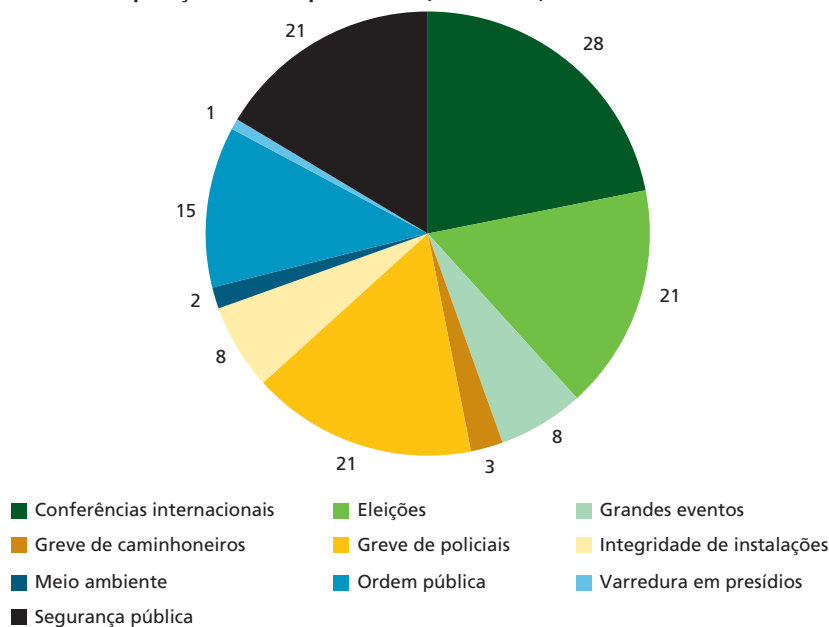
Elaboração dos autores.

O gráfico 3, também produzido com dados oficiais do Ministério da Defesa, apresenta o emprego entre 1992 e 2017 de forma desagregada. Os principais ambientes operacionais tem sido a segurança de conferências internacionais, eleições (a cada dois anos) e demais pleitos (plebiscitos, referendos e eleições suplementares), preservação da ordem pública, greves de polícias estaduais (civis e militares) e a segurança pública propriamente dita. Nota-se que, ao longo do tempo, o instrumento das operações de GLO tem sido utilizado para as mais distintas finalidades, até mesmo a segurança de construções em andamento, instalações a serem privatizadas e leilões de bacias de petróleo.

Cabe destacar que tais operações não têm sido restritas apenas a poucos estados. Ao longo de seu processo de institucionalização, o emprego do Exército em GLO foi distribuído espacialmente em 25 dos 27 estados da Federação em operações isoladas – apenas Goiás e Sergipe que jamais foram diretamente – e em todo o território por diversas ocasiões. Entre 1992 e 2017, foram, no total, 22 operações em todo o território nacional. Os estados com maior número de operações foram o Rio de Janeiro e o Distrito Federal (21 cada), seguidos do Pará (onze), da Bahia (nove), de Minas gerais (sete), de Pernambuco (sete), do Amazonas e de São Paulo (cinco cada), de Alagoas, do Ceará e do Rio Grande do Norte (quatro cada).

GRÁFICO 3

Total de operações de GLO por missão (1992-2017)



Fonte: Ministério da Defesa (2018).
Elaboração dos autores.

Ao longo dos anos, o Exército foi a força singular mais afetada por demandas nessas operações. Das 132 operações registradas entre 1992 e 2017, foi envolvido em todas. A consequência dessas recorrentes demandas foi a construção de doutrinas e de treinamento específico para essas operações. Em 2004, por exemplo, o Decreto Presidencial nº 5.261 transformou a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, localizada em Campinas, na 11ª Brigada de Infantaria Leve – GLO (Brasil, 2004b).⁴⁶ Dois anos depois, em 2006, no 28º Batalhão de Infantaria Leve (28º BIL), foi instalado também o Centro de Instrução de Garantia da Lei e da Ordem e Operações Militares em Ambientes Urbanos (CI Op GLO). No contexto dos grandes eventos nacionais entre 2012 e 2016, o próprio Ministério da Defesa produziu o Manual de Garantia da Lei e da Ordem, de modo a sistematizar, no âmbito ministerial, uma doutrina para essas operações (Brasil, 2014a; 2014b).⁴⁷

Nota-se, portanto, um processo de institucionalização e de ampliação, seja no âmbito do Exército, seja do Ministério da Defesa da missão de GLO. O emprego

46. Em 2013, o Decreto nº 8.098 retirou o termo garantia da lei e da ordem do nome da brigada (Brasil, 2013). A Concepção Estratégica do Exército, de 2017, dividiu a responsabilidade de operações de GLO entre várias brigadas, além da 11ª Brigada de Infantaria Leve (EB, 2017a, p. 14-16).

47. A primeira edição foi publicada em 2013. Logo em 2014, o Ministério da Defesa lançou uma revisão de modo a compatibilizar a terminologia empregada àquela de uma operação de não guerra efetivamente, substituindo termos como forças oponentes, por exemplo, de modo a evitar interpretações dúbias.

constante na década de 1990 e com baixa regulação levou, de um lado, à busca de legislações que amparassem de modo mais significativo essas operações e, de outro, à ampliação da profissionalização e do preparo para elas, com novas doutrinas e capacidades. Desse modo, concluímos que as missões presentes nas operações de GLO têm sido constantes para o Exército Brasileiro nas últimas duas décadas e que se trata de uma de suas missões mais recorrentes. Considerando o quadro apresentado, na próxima seção, analisaremos o significado atual do emprego do Exército no conjunto de suas missões para a segurança do país, debatendo o papel que tem sido imprimido à força terrestre brasileira pelos sucessivos governos do país.

4 O PAPEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO SETOR DE SEGURANÇA DO BRASIL

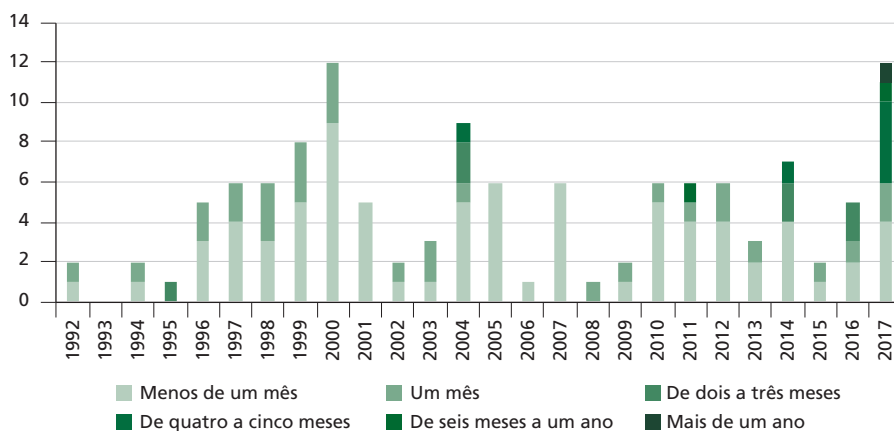
Nesta seção partiremos para a análise do papel do Exército Brasileiro no setor de segurança do Brasil. Se o termo missão refere-se às incumbências ou funções codificadas que os Estados garantem às Forças Armadas, o conceito de *papel* possui uma acepção diferente. Refere-se a uma tipificação de uma forma de ação, tratando-se tanto de uma atividade quanto de uma determinada maneira de executá-la que se mantém ao longo do tempo a despeito de quem o assuma⁴⁸ (Succi Junior, 2018, p. 11). Desse modo, para analisar os papéis, partiremos dos campos de atuação presentes no conceito de setor de segurança apresentado na primeira seção, de modo a compreender os tipos de ação correspondentes a cada subcampo desse setor, e de que forma o Exército tem se inserido nele.

A análise da evolução das missões apresentadas na última seção desenha-nos um quadro complexo. De um lado, nota-se a permanência da missão defesa como a principal do Exército Brasileiro, resultando, por exemplo, em esforços de reestruturação da força terrestre, modernização da gestão e melhoria da capacidade operacional. De outro, por sua vez, notamos também que missões referentes a ações de caráter policial, de não guerra e de nível intermediário (entre militar e policial) têm crescido substancialmente, apresentando reflexos para o preparo, o emprego e o desenho da força terrestre. Atividades referentes ao campo da *segurança integrada*, tal como definido na introdução deste trabalho, e até mesmo à área de *segurança pública* têm aumentado bastante. Tal situação emerge, pois, que as capacidades dos aparatos policiais estaduais têm sido insuficientes, enquanto a atuação federal em *segurança pública*, via FNSP, e na *segurança integrada*, via Polícia Federal e agências de inteligência, ainda não se demonstram suficientes para lidar com o crescente problema da violência urbana no país. Daí emerge uma complicação para a delimitação de espaços e zonas de cooperação para cada agência no setor de segurança brasileiro.

48. Ou seja, "o papel constitui um tipo de atividade e um modo de executá-la que se mantém no tempo, havendo a expectativa de que todos aqueles que assumirem este papel, independentemente de suas características individuais, vão executá-lo da mesma forma, assim como no roteiro de uma peça teatral um ator assume um papel previamente existente" (Succi Junior, 2018, p. 11).

No âmbito das operações de GLO, por exemplo, nota-se que, desde a redemocratização, há certa constância no emprego, com uma média de quinze operações por mandato presidencial. Paralelamente, observa-se também a institucionalização de mecanismos de preparo e emprego para essas operações – seja pela criação de uma doutrina conjunta para a área, seja pelo aumento da instrução nesse setor – resultado das recorrentes demandas. Um exemplo interessante desse processo refere-se ao tempo de duração dessas operações. Se, anteriormente, eram de caráter pontual, nos últimos anos passaram a ter mandatos mais longos, conforme ilustra o gráfico 4. Torna-se, portanto, cada vez mais comum observarmos operações de mais de um mês, de seis meses a um ano e até mesmo de mais de um ano de duração tanto por seus mandatos iniciais quanto por extensões posteriores. Alguns casos de destaque foram a Operação Arcanjo, de ocupação do Complexo do Alemão, em 2011; a Operação Rio de Janeiro, para restaurar a ordem pública no estado do Rio de Janeiro, em 2017; e a Operação Varredura, em 2017, que contribuiu com a inspeção de presídios em território nacional.

GRÁFICO 4
Duração total das operações por ano (1992-2017)



Fonte: Ministério da Defesa.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados fornecidos pelo Ministério da Defesa. Qualquer imprecisão nos dados remete à compilação realizada pelo órgão.

O aumento de operações de GLO com foco na ocupação e na pacificação territorial foi, na leitura de alguns autores, influenciada pelo próprio engajamento brasileiro na Minustah, uma operação de paz cuja maior parte do mandato envolvia policiamento e pacificação⁴⁹ (Alsina Junior, 2018; Sotomayor, 2014). Tal posição foi, inclusive, sustentada pelo Ministério da Defesa, quando comparou a atuação

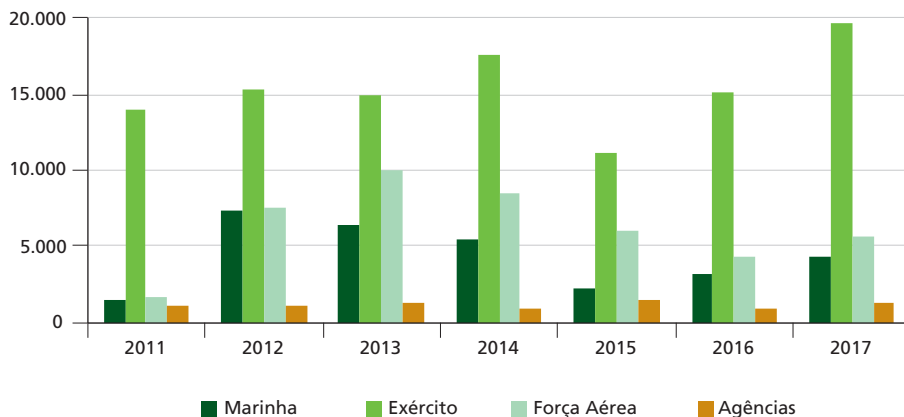
49. Alsina Junior (2018) argumenta sobre a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz), depois convertido em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), e o Centro de Instrução de GLO (CI Op GLO): “ainda que os centros tenham nominalmente funções distintas, existe um processo de fertilização cruzada entre eles, uma vez que as exigências do teatro haitiano impõem demandas típicas de atividades policiais e parapoliciais, em tudo similar às ensinadas no CI Op GLO”.

no Haiti àquela proposta no Rio de Janeiro, justificou a mudança do estatuto para atuação nessas operações⁵⁰ e negociou o emprego das Forças Armadas na ocupação de morros do Rio de Janeiro.⁵¹

A complexidade do quadro também é complementada pelas mudanças na missão de segurança nas fronteiras. Ainda que não seja missão precípua do Exército Brasileiro, o envolvimento nessa área por operações de caráter policial tem evoluído substancialmente – mesmo que sob a égide da cooperação interagências. Ao longo do tempo de existência do PEF e do PPIF, por exemplo, nota-se que o envolvimento nas Operações Ágata possuiu uma natureza repressiva e policial sob o objetivo de reprimir atividades ilegais, como o tráfico de mercadorias, drogas e pessoas. A despeito de haver a participação de outras agências de governo, os principais efetivos têm sido das Forças Armadas, em especial do Exército Brasileiro. A partir do gráfico 5 notamos que, entre 2011 e 2017, o efetivo da força terrestre é o mais utilizado e possui um valor mobilizado anual aproximado de 14.000 militares (à exceção de 2015), muito acima da média de 1.000 efetivos por ano das agências.

GRÁFICO 5

Efetivo mobilizado nas Operações Ágata por ano (2011-2017)



Fonte: EMCFA.⁵²

Elaboração dos autores.

Obs.: Por ano, o número de operações foi: 2011 (três), 2012 (três), 2013 (uma), 2014 (uma), 2015 (duas), 2016 (uma) e 2017 (uma).

50. Segundo o ministro Nelson Jobim: "As forças têm a expertise para tratar de problemas urbanos, como fazem no Haiti, com absoluta competência. Mas, no Brasil, se vamos ter ações operacionais mais diretas, precisamos de um estatuto jurídico. Senão, acontece como em 1994, quando o Exército subiu os morros no Rio de Janeiro e os soldados que participaram [das ações] tiveram que enfrentar posteriormente processos na justiça comum nos quais eram acusados de cometer atos criminosos" (Godoy, 2008).

51. Segundo a cobertura da mídia do período, a negociação para o envio de tropas para a pacificação de morros no Rio de Janeiro partiu do voluntarismo do próprio ministro da Defesa em negociação com o governador. As circunstâncias indicam que fora uma missão costurada por negociação entre a Presidência, o Ministério da Defesa e o governo do Rio de Janeiro (Cantanhêde e Röttsch, 2010).

52. Dados fornecidos pelo Estado-Maior Conjunto do Ministério da Defesa em 2018.

Desse modo, depreendemos que se tratam de operações predominantemente policiais em um ambiente interagências com emprego de militares e não de missões militares tradicionais. O Exército, juntamente às demais Forças Armadas, é um dos principais atores nessas operações. O resultado é que, em conjunto com as mudanças de legislações, o PEF e o PPIF contribuíram para a introdução de missões de natureza repressiva e policial para as Forças Armadas na faixa de fronteira. Na prática, o Exército tem também ocupado mais funções referentes a uma polícia de fronteiras, atribuídas no Artigo 144 da Constituição para a Polícia Federal.

Dado o aumento de ações que oscilam entre o campo da segurança pública e da segurança integrada, nota-se uma preocupação da força terrestre em capacitar-se para responder às constantes demandas dos sucessivos governos brasileiros. No âmbito do processo de transformação do Exército, por exemplo, alguns programas estratégicos focaram a construção de capacidades para melhor cumprir as missões de segurança nas fronteiras e GLO, por exemplo.

O primeiro deles é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), um amplo programa de apoio à decisão composto por elementos de equipamento, capacitação e monitoramento de fronteiras sob coordenação do Exército. Trata-se de um esforço de segurança nas fronteiras de dupla função, uma efetivamente na área de defesa, para o monitoramento contra ameaças externas; e outra para atuação nas áreas de segurança integrada e segurança pública, contra delitos transfronteiriços. Tal característica levou alguns autores a argumentarem a necessidade de se reforçar o papel de defesa ao Exército, de modo a evitar desvios de função e de se reforçar o caráter interagências do programa, aumentando a participação de outras agências nas funções de combate à criminalidade transnacional (Alsina Junior, 2018; Silva, 2017).

O segundo é o programa Proteger. Concebido como um programa para “ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de coordenar operações na proteção da sociedade” (EB, 2017b, p. 39), com foco na proteção de infraestruturas críticas, situações de crise, apoio à defesa civil, desastres químicos, operações de GLO e combate ao terrorismo, trata-se, na prática, de um programa para ampliar o preparo para operações de caráter subsidiário. A ausência de um sistema nacional coordenado e efetivo de proteção de infraestruturas críticas, tal como foi posto em debate no preparo para os grandes eventos, e em função do recorrente emprego GLO, são alguns movimentos que motivaram sua construção.

Desse modo, sem adentrar no mérito da necessidade pragmática ou não desses programas, apontamos que o Exército tem respondido, por meio de atualização de doutrina, preparo e emprego, aos desafios de demandas constantes dos sucessivos governos para a atuação nas áreas de segurança nas fronteiras e de operações de GLO, por meio de mudanças de legislação e atribuição de novas missões. Argumentamos

que esse histórico reforça uma posição anômala da força terrestre no conjunto do setor de segurança do país quando consideramos a posição que deve ser ocupada em nosso modelo ideal. Em nossa leitura, o Exército está deslocado do lugar de apenas uma força armada, com foco precípua na arena da *segurança internacional*, ocupando também os espaços de uma força intermediária na arena da *segurança integrada* e, em diversas situações, até mesmo do aparato policial no campo da *segurança pública*.

Argumentamos, portanto, que o Exército ocupa uma posição anômala no setor de segurança, uma vez que é deslocado para ocupar simultaneamente as funções de força armada, guarda de fronteira e guarda nacional – e até mesmo polícia, em alguns casos –, um desafio para o qual tem tentado se adaptar. Tal situação afeta o foco na construção de capacidades de defesa no longo prazo, uma vez que as demandas de prontidão para missões de caráter parapolicial podem implicar a mudança do desenho de força e a limitação de capacidades militares tradicionais. Cabe destacar ainda a dificuldade adicional resultante de ações que não necessariamente correspondem diretamente ao setor de segurança, como as missões referentes ao apoio ao desenvolvimento – a exemplo da Operação Carro-Pipa, no Nordeste, e da contribuição com campanhas nacionais –, mas que também implicam custos para a mobilização e o preparo do Exército, ainda que sem incidirem em mudanças doutrinárias e organizacionais como as operações constabulares. Desse modo, defronte à ausência de um sistema integrado para o setor de segurança do país, à baixa coordenação das agências do Estado no âmbito da segurança institucional, às parcas capacidades estatais dos aparatos policiais estaduais e, principalmente, à inexistência de forças intermediárias permanentes e em prontidão – como gendarmarias, guardas nacionais ou polícias de fronteira –, o Exército é instado também a ocupar esses papéis.

5 CONCLUSÕES

O presente capítulo teve como objetivo analisar o papel do Exército no setor de segurança do Brasil – definido enquanto o conjunto de instrumentos e ações de Estado, relacionados à aplicação do poder coercitivo, para a manutenção de seu *status* soberano e para a defesa de seu território e de sua sociedade. Nas diversas sociedades, setores de segurança são compostos, em um modelo ideal, por três áreas, que definem os campos de atuação e cooperação de cada agência de segurança: a *segurança internacional* (forças armadas), a *segurança integrada* (forças híbridas e agências de inteligência) e a *segurança pública* (forças policiais).

No caso brasileiro, a combinação de condicionantes do ambiente regional sul-americano particular com questões históricas, fragilidades da gestão do aparato policial e ausência de uma coordenação mais efetiva entre das agências de segurança

instou o Exército Brasileiro passou a ocupar três papéis fundamentais. O primeiro deles é o de uma força armada, focada no campo de atuação da segurança internacional. Ações de preparo e emprego orientadas a ameaças militares, na disputa de poder e no tabuleiro internacional e, em especial, o preparo para a defesa *stricto sensu* definem esse campo. O segundo papel refere-se ao de uma força híbrida. A crescente atuação com capacidades intermediárias, entre o campo militar e policial – na faixa de fronteira e em operações de GLO –, delineiam sua atuação no campo da segurança integrada. Por fim, em terceiro lugar, também tem ocupado, em algumas situações, o papel de forças policiais, atuando diretamente no campo da segurança pública sob alguns mandatos de operações de GLO.

Notamos, portanto, que a atuação do Exército nos três níveis do setor de segurança do país denota tanto fragilidades estatais quanto dificuldades de os sucessivos governos brasileiros definirem claramente espaços de atuação e zonas de cooperação entre as diversas agências de segurança. A partir dessa análise, há três implicações políticas fundamentais para se pensar o futuro da força terrestre e da organização do setor de segurança do país. A primeira refere-se aos instrumentos de violência organizada estatal. Faz-se necessário fortalecer os instrumentos de caráter intermediário, como as guardas de fronteira da Polícia Federal e a FNSP, reestruturá-las, de modo a torná-las forças híbridas em prontidão, ou mesmo criar forças intermediárias capazes de responder aos desafios do campo da segurança integrada. O excesso de pressão sobre o Exército em atividades que não remetem às questões geopolíticas e da disputa de poder entre Estados compromete a construção de capacidades de defesa em um contexto de orçamentos limitados.

A segunda implicação diz respeito às agências de segurança dos campos da *segurança integrada* e da *segurança internacional*. Faz-se necessário fortalecer a cooperação interagências, o compartilhamento de inteligência e a definição de limites entre os campos de atuação das Forças Armadas, forças intermediárias e forças policiais. Empregar militares em questões de segurança pública pode ser uma decisão política simples no curto prazo, mas é preciso considerar que possui implicações nefastas de longo prazo. As Forças Armadas são a *ultima ratio* do Estado, o último recurso para fazer valer a vontade de uma comunidade política. Se esse recurso falha, o Estado permanece sem opções. Tais forças não foram criadas para o emprego da *segurança pública* e, quando isso é realizado, fragiliza-se a capacidade de atuar no âmbito da *segurança internacional* – em missões de defesa e apoio à política externa, por exemplo –, pois se desloca preparo e emprego de uma área para outra.

A terceira implicação refere-se à necessidade de o Brasil fortalecer efetivamente mecanismos de Estado supraministeriais responsáveis pela organização do campo da *segurança integrada*, campo antigamente referenciado como segurança nacional. Diversos países contam com conselhos institucionalizados de segurança nacional

que atuam no âmbito supraministerial para coordenar ações de vários órgãos de Estado e agências de segurança, bem como dotá-los com diretrizes estatais mais amplas e conjugadas em áreas como defesa, justiça, relações exteriores, segurança pública e inteligência. Há, portanto, uma demanda de articulação interagências e interministerial de políticas públicas que deve ser trabalhada no país. Tal modelo precisa ser pensado para o país para que se possa refletir de modo sistêmico sobre o uso da força do Estado. Somente a partir de uma governança que imponha limites de atuação a cada agência, que seja abrangente e fundamentalmente interagências, será possível melhor organizar o setor de segurança do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALSINA JUNIOR, J. P. S. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

_____. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

ANDRADE, I. O.; LIMA, R. C. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. *In: Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo: Ed. UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

AYOGB, M. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

BORDIGNON, F. Ultrapassando fronteiras: cooperação policial internacional e o exemplo do comando tripartite na tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. *In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (Orgs.). (Re)definições das fronteiras: visões interdisciplinares*. Curitiba: Juruá, 2016.

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

_____. Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

_____. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

_____. Medida Provisória nº 51, de 4 de julho de 2002. Dispõe sobre a criação de cargos de Guarda de Polícia Federal e de Analista de Informações Policiais no Quadro de Pessoal do Departamento de Polícia Federal, e de Direção e Assessoramento Superiores no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002a.

_____. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002b.

_____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004a.

_____. Decreto nº 5.261, de 3 de novembro de 2004. Dispõe sobre a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, a 5ª Brigada de Cavalaria Blindada e a 5ª Brigada de Infantaria Blindada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004b.

_____. Decreto nº 5.289, de 5 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004c.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD; SAE/PR, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2R2T6fW>. Acesso em: 9 ago. 2018

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

_____. Decreto nº 7.496, de 9 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011a.

_____. Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011. Altera o Decreto nº 7.496, de 9 de junho de 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011b.

_____. **Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2012a. Disponível em: <https://bit.ly/2KXOf9v>. Acesso em: 1º abr. 2019.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil –

CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012b.

_____. Decreto nº 8.098, de 4 de setembro de 2013. Altera a natureza da 4ª Brigada de Infantaria Motorizada e da 15ª Brigada de Infantaria Motorizada e a denominação da 11ª Brigada de Infantaria Leve – Garantia da Lei e da Ordem. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

_____. Forças Armadas unificam Manual de Garantia da Lei e da Ordem. **Governo do Brasil**, 8 jan. 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/2WJCr0l>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Ministério publica versão revisada do Manual de Garantia da Lei e da Ordem. **Ministério da Defesa Notícias**, 3 fev. 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/2TPCaXE>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Prestação de Contas Ordinária Anual – Relatório de Gestão do Exercício 2014**. Brasília: MJ, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2COJKvS>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a.

_____. Ministério da Defesa. **Minuta da Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/2UdEBby>. Acesso em: 9 ago. 2018.

_____. Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. Brasília: MD, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2YFUhTv>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. Os militares e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Konrad Adenauer; Ed. Unesp, 2015.

BUZAN, B. *et al.* **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

_____. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANTANHÊDE, E.; RÖTZSCH, R. Jobim só comunicou militares após decisão. **Folha de S. Paulo**, 27 nov. 2010.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2018.

COSTA, A. T. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 4, p. 607-632, 2015.

DCAF – THE GENEVA CENTER FOR DEMOCRATIC CONTROL OF THE ARMED FORCES. **The security sector**. Genebra: DCAF, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2DTtgmL>. Acesso em: 28 dez. 2018.

DINIZ, E. **O Projeto Calha Norte**: antecedentes políticos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

EDMUNDS, T. Security sector reform: concepts and implementation. *In*: FLURI, P.; HADŽIĆ, M. (Eds.). **Sourcebook on security sector reform**: collection of papers. Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004.

ERICKSON, A. Latin America is the world's most violent region: a new report investigates why. **The Washington Post**, 26 abr. 2018.

EB – EXÉRCITO BRASILEIRO. **O processo de transformação do Exército**. Brasília: EB, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Vbz4yR>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. **Pró-Força**: Projeto de Força do Exército Brasileiro. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2JYD70k>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Portaria nº 544, de 2 de julho de 2013. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2013.

_____. Portaria nº 184, de 2 de março de 2016. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2016.

_____. **Concepção Estratégica do Exército**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2WEVOaz>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. **Portfólio Estratégico do Exército**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2I791VR>. Acesso em: 9 set. 2018.

_____. **Articulação da força terrestre no território**. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2018.

FIGUEIREDO, W. M. *et al.* **A Engenharia do Exército na construção do desenvolvimento nacional**. Brasília: Departamento de Engenharia e Construção do Exército, 2014.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2EJYf2e>. Acesso em: 11 set. 2018.

FRANCHI, T.; BURSZTYN, M.; DRUMMOND, J. A. L. A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. **Novos Cadernos NAEA**, v. 14, n. 1, p. 21-41, 2011.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, n. 5, p. 49-58, 2009.

FUCCILLE, A. **As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo: uma análise da construção de missões de ordem e segurança internas no período pós-Guerra Fria**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

GARCIA, E. V. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 18-40, jun. 1997.

GODOY, D. Jobim prepara estatuto para permitir atuação nas cidades. **Folha de S. Paulo**, 13 jun. 2008.

HAMMAN, E. P. **A força de uma trajetória: o Brasil e as Operações de Paz da ONU (1948-2015)**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. (Nota Estratégica, n. 15).

HAMMAN, E. P.; TEIXEIRA, C. A. R. (Eds.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. [S.l.]: [s.n.], 2017.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. **El papel cambiante de las fuerzas armadas de acuerdo con las respectivas leyes nacionales y normas constitucionales para enfrentar los retos y amenazas emergentes en asuntos relacionados con la seguridad multidimensional**. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2YKXhbm>. Acesso em: 19 ago. 2018.

KACOWICZ, A. M.; MARES, D. R. Security studies and security in Latin America. *In*: KACOWICZ, A. M.; MARES, D. R. (Eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. London: Routledge, 2015.

KRAUSE, K. Insecurity and state formation in the global military order: the Middle Eastern case. **European Journal of International Relations**, v. 2, n. 3, p. 319-354, 1996.

KUHLMANN, P. R. L. **Exército Brasileiro**: estrutura militar e ordenamento político 1984-2007. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil**: uma grande estratégia inconclusa. São Paulo: Unesp, 2015.

MARES, D. R. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

MARQUES, A. A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 69-85, 2003.

MARTÍN, F. **Militarist peace in South America**: conditions for war and peace. Basel: Springer, 2006.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 41-57, jun. 2010.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**. Brasília: Ipea, 2014.

MINISTRO da Defesa quer criação de “Força Nacional” permanente. **Band**, 2 fev. 2018.

OKADO, G. H. C. **Política externa e política de defesa**: uma epifania pendente. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, E. R. **De Geisel a Collor**: Forças Armadas, transição e democracia. São Paulo: Papirus Editora, 1994.

PINTO, P. C. A. **Diplomacia e política de defesa**: o Brasil no debate sobre segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

PION-BERLIN, D. **Military missions in democratic Latin America**. Basel: Springer, 2016.

PROENÇA JÚNIOR, D. P.; DINIZ, E. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Salvador: Edições Humanidades, 1998.

RATTENBACH, B. **El sistema social-militar en la sociedad moderna**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1973.

REIS, F. A. Military logistics in natural disasters: the use of the Nato response force in assistance to the Pakistan earthquake relief efforts. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 1, p. 73-96, 2018.

SILVA, P. F. O Sisfron no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira. **Artigos Estratégicos**, v. 2, n. 2, p. 21-29, 2017.

SOTOMAYOR, A. C. **The myth of the democratic peacekeeper**: civil-military relations and the United Nations. Baltimore: JHU Press, 2014.

SUCCI JUNIOR, D. P. **Forças Armadas e segurança pública**: a construção do padrão de emprego militar na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015. São Paulo: Unesp, 2018.

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**, v. 53, p. 91-114, 2010.

VILLA, R. D.; MEDEIROS FILHO, O. Agências de segurança e defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 1., 2007, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Abri, 2007.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Recife: LTC, 1982.

CAPACIDADE DE FORÇA EXPEDICIONÁRIA: APRIMORANDO AS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL

Valério Luiz Lange¹

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2013, o comandante do Exército Brasileiro aprovou um documento publicado pelo Estado-Maior do Exército (EME) intitulado *A Concepção da Transformação do Exército Brasileiro 2013-2022 (CTE)* (EB, 2013). A CTE foi estabelecida como o marco inicial do atual processo de transformação do Exército (*idem*), que teve início em 2012. No documento, o Exército Brasileiro apresenta sua concepção estratégica para o futuro próximo, algumas hipóteses e premissas, a visão do Exército e a evolução esperada das suas forças terrestres. No tópico *Preparo e emprego da força terrestre (idem)*, o Exército Brasileiro afirma sua necessidade de aumentar gradualmente seu nível dissuasório e de poder, saindo de uma dimensão regional na América do Sul para uma posição no cenário internacional.

A CTE também afirma que o Exército deve estar preparado para organizar e implantar uma Força Expedicionária (F Expd) contemporânea para apoiar os interesses e a política externa do Brasil. Esta F Expd deve ser capaz de realizar operações de amplo espectro no nível brigada, e está planejada para ser implantada até 2022 (*ibidem*, p. 36). Diz-se que a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a Doutrina Militar de Defesa do Brasil moldarão o envolvimento do Exército Brasileiro e das Forças Armadas neste cenário da F Expd.

Este capítulo analisará o contexto de uma F Expd contemporânea, descrita como necessária na CTE, e suas contribuições para aprimorar a capacidade militar brasileira atual. O capítulo apresenta inicialmente os interesses, as políticas nacionais e as estratégias brasileiras como uma estrutura para a concepção e o desenvolvimento de uma F Expd moderna. Em seguida, algumas perspectivas sobre a interação entre as políticas externa e de defesa brasileiras são apresentadas para demonstrar o interesse nacional em

1. General de Brigada do Exército Brasileiro. Comandante do Comando de Artilharia do Exército. Foi chefe do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) de setembro de 2016 a março de 2019.

apoiar a concepção de projeção de força. Na sequência, são apresentadas a finalidade de uma F Expd e suas capacidades conforme têm sido estudadas dentro no âmbito do Exército Brasileiro. Alguns elementos diplomáticos, militares e econômicos do poder nacional brasileiro são apresentados de maneira sucinta para melhor compreender o contexto estratégico. A concepção de capacidade da F Expd, como uma maneira de aprimorar as Forças Armadas do Brasil, é apresentada ao longo de todo o relato. Além disso, o texto traz uma opção de emprego expedicionário para uma estrutura de missão de paz no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) como uma maneira de ilustrar uma utilização possível dessa capacidade, assim como algumas das recomendações do autor para melhor organizar uma F Expd contemporânea.

Historicamente, as Forças Armadas do Brasil têm praticado as capacidades de F Expd e de Operações de Manutenção da Paz (OMPs). Em 1942, o Brasil juntou-se aos aliados para lutar contra a Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial, após submarinos alemães afundarem navios mercantes brasileiros no Atlântico. Posteriormente, na guerra, o Brasil organizou a Força Expedicionária Brasileira (FEB), que lutou sob o comando do Quinto Exército dos Estados Unidos na Campanha da Itália contra as forças do eixo. A concepção, a construção e o emprego de uma F Expd durante esse conflito representaram um esforço nacional excepcional, que transformou as Forças Armadas do Brasil em uma efetiva força do século XX nos aspectos de doutrina, treinamento, logística, organização e liderança. Com o tempo, “a Força Expedicionária Brasileira tornou-se uma fonte de orgulho nacional” (Roett, 2010, p. 32-33). Este exemplo histórico representa uma referência útil porque demonstra que é possível aumentar o poder militar do país e projetar a influência do Brasil no exterior, por meio da organização de uma eficaz e eficiente F Expd.

Em 1947, o Brasil começou a participar de OMP em todo o mundo sob o comando da recém-criada ONU. A primeira missão de manutenção da paz envolveu o envio de observadores militares para a região dos Bálcãs. Dez anos depois, um batalhão de infantaria brasileiro, o Batalhão Suez, foi enviado para o Deserto do Sinai, no Oriente Médio, para se juntar à primeira Força de Emergência das Nações Unidas (Fenu) e supervisionar a cessação das hostilidades entre Egito e Israel. A partir de então, o Brasil tem participado de muitas missões de manutenção da paz em apoio às resoluções da ONU em diferentes partes do mundo – Europa, África, Ásia e América Central. Desde 2004, o Brasil tem assumido um papel de liderança em algumas operações da ONU (Brasil, 2016), como a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah), recentemente encerrada em sua vertente militar, e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil). Como resultado, as OMP servem como uma referência apropriada para a implementação moderna de uma capacidade de F Expd.

2 A DEFESA NA DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Ronaldo Lundgreen (2002, p. 3-4), oficial-general da reserva do Exército Brasileiro, afirmou que os interesses nacionais brasileiros são categorizados como vitais, importantes e periféricos. Os interesses vitais são: a soberania nacional, a proteção da cidadania e do patrimônio brasileiro e o desenvolvimento social e sustentável. Os interesses importantes referem-se ao aperfeiçoamento de instituições democráticas funcionais, ao desenvolvimento do livre comércio e à consolidação da América do Sul como uma zona de paz e segurança. Os interesses periféricos são definidos principalmente como o aumento da participação brasileira nos processos decisórios globais e o desempenho de papéis significativos na arena internacional (*idem*). É sensato supor que forças militares modernas e capazes, com um nível elevado de prontidão, tal como uma F Expd, sejam necessárias para defender as três categorias de interesses nacionais brasileiros.

A cultura brasileira tradicionalmente faz referência a documentos nacionais para estruturar uma situação política e militar, desde o mais alto nível de governança até aquele mais básico. A primeira em importância é a Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988), porque ela define os princípios para as relações internacionais (RI) do país. Estes princípios são a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os estados, a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político (Brasil, 2012a). Esses princípios preparam o terreno para todas as políticas e estratégias, inclusive as do Exército Brasileiro.

A Política Nacional de Defesa (PND) brasileira² (2012) apresenta a visão do país sobre o sistema internacional. Segundo a PND, a ordem internacional deve basear-se em valores democráticos, no multilateralismo, na cooperação, na limitação de armas nucleares, biológicas e químicas e também na busca constante da paz entre as nações (Brasil, 2012d). As políticas e ações brasileiras, como descritas na PND, visam à renovação dos órgãos de decisão internacionais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSC), em busca de legitimidade, representatividade e eficácia (*idem*). O Brasil também defende o direito internacional e a resolução pacífica de conflitos.

A PND define claramente os objetivos de defesa nacional. Esses objetivos são defender cidadãos brasileiros, bens nacionais, recursos e interesses no exterior; contribuir para a estabilidade regional, principalmente na América do Sul e no Atlântico Sul; e também contribuir para a paz e a segurança internacionais (Brasil,

2. A atual Política Nacional de Defesa foi aprovada pelo Congresso sob o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, e foi atualizada em 2012 e mais recentemente, com a edição de 2016 (aprovada somente em novembro de 2018), sob um novo nome: Política Nacional de Defesa. É basicamente o mesmo documento. A intenção principal é conectar os conceitos de defesa e desenvolvimento no processo de formulação de políticas nacionais brasileiras. Uma política nacional única, com dois ramos principais: desenvolvimento e defesa.

2012d, p. 29-30). Há uma orientação particular para utilizar a dissuasão militar em conjunto com esforços diplomáticos. Essa orientação requer o desenvolvimento permanente de capacidades militares modernas e mobilização nacional para se ter tropas em um alto nível de prontidão, que são também algumas das características básicas de uma F Expd. Outro aspecto claro dos objetivos de defesa do Brasil expostos pela PND é que “o Brasil deve ter a capacidade de projetar poder militar com o objetivo de participar de missões da ONU, (...) e em acordos de defesa coletiva, por interesses nacionais e dos princípios básicos de política externa nacional” (*ibidem*, p. 32-33). Uma F Expd claramente representa um meio militar para atingir algumas das metas de defesa brasileiras acima.

A END (Brasil, 2012b) brasileira, publicada em 2008 e atualizada em 2012, determina que as Forças Armadas brasileiras devem estar preparadas para enfrentar responsabilidades crescentes em operações militares internacionais, visando apoiar as demandas da política externa. A END definiu o emprego das Forças Armadas do Brasil na preparação para guerras ou conflitos hipotéticos. Um desses empregos hipotéticos é a participação conjunta das Forças Armadas em operações internacionais de apoio à política externa (*ibidem*, p. 122). A END também apresentou uma estrutura de “manutenção da paz” para preparar e empregar forças militares nacionais, sob o comando da ONU ou organizações multilaterais regionais, de acordo com os interesses nacionais, visto que o fortalecimento de um sistema de segurança coletiva é benéfico para a paz mundial e para a defesa nacional (*ibidem*, p. 59). Essa ideia é compreendida como uma clara indicação da necessidade de aprimorar a capacidade militar brasileira para alcançar os interesses brasileiros expressos pela política e diplomacia nacionais, assim como aqueles mantidos por comunidades de segurança mais amplas, como a ONU. Ao lidar com ameaças externas ao Brasil, a END afirma que é necessário organizar as Forças Armadas seguindo o conceito de “capacidades”, não contra possíveis inimigos ou adversários específicos (Correa, 2014, p. 33). O documento reforça a importância da metodologia de planejamento por capacidades por trás da futura F Expd mencionada na CTE.

A END também define os objetivos estratégicos do Exército Brasileiro. O objetivo de número cinco declara que o Exército deve possuir a capacidade de projetar poder utilizando forças terrestres expedicionárias, tropas de missão de paz ou assistência humanitária para apoiar acordos internacionais ou defender interesses nacionais (Brasil, 2012b, p. 79), o que ajuda nas questões do Brasil ao projetar poder multidimensional. Esse objetivo foi a referência inicial para a atual iniciativa do Exército Brasileiro de planejar e organizar uma estrutura de F Expd definida na CTE.

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), ao seu turno, tem como objetivo disseminar o amplo conceito da END com perspectivas de médio e longo

prazos, e ele também auxilia a explicar o orçamento de defesa em um processo de planejamento plurianual (Correa, 2014). Para descrever a postura e o contexto estratégico brasileiro, o LBDN afirma que a política externa do país considera o diálogo e a cooperação internacional como formas essenciais de superar obstáculos, unir esforços e fortalecer a confiança mútua entre estados internacionais *versus* a coerção militar. O Brasil enfatiza o bom relacionamento com os países em seu ambiente geopolítico próximo, incluindo a América do Sul, a região do Atlântico Sul e os países da África Ocidental (Brasil, 2012c, p. 16). Esse ambiente é caracterizado como a região ou esfera interna de operações em potencial da F Expd para defender os interesses vitais brasileiros.

O Brasil também declarou que almeja uma comunidade global participativa e inclusiva e tem promovido a ideia de “multipolaridade cooperativa”, que sintetiza a percepção do país em relação a uma futura estrutura multipolar de poder no mundo (Brasil, 2012c). Nesse contexto estratégico específico, a participação internacional do Brasil deve orientar a consolidação de novas formas de governança que melhor representem a multipolaridade; com objetivos finais de paz e segurança no mundo e o bem-estar da humanidade (*ibidem*, p. 32-33). Esse aspecto cooperativo do LBDN reforça a ideia de que uma F Expd deve ser projetada, preferencialmente, mas não exclusivamente, para apoiar a paz e a segurança, assim como definido nos interesses nacionais, agindo por iniciativa soberana do Brasil ou inserida em organizações internacionais, tais como a ONU.

O LBDN brasileiro declara que a defesa nacional combina cooperação e dissuasão com um alto nível de prontidão e capacidades modernas para enfrentar supostas crises internacionais. O Brasil deve ter uma capacidade de defesa de acordo com sua estatura econômica, política e estratégica hoje e no futuro. Se a economia do Brasil tornou-se maior hoje do que há alguns anos, é sensato supor que suas Forças Armadas devem se fortalecer para sustentar interesses mais abrangentes no mundo. Assim, o país será respeitado e relevante na arena internacional, poderá preservar os recursos nacionais e manter sua tradição pacífica no mundo (Brasil, 2012c, p. 33). O esforço extenuante do Brasil pela relevância na arena internacional exigirá a capacidade de crescer não apenas economicamente, mas também militarmente, de forma sustentável e pacífica. Um exemplo desse crescimento militar responsável e da adequada estatura do país é a organização de uma F Expd moderna e eficaz.

Tanto a política quanto a estratégia do Brasil promovem a cooperação na América do Sul. A América do Sul busca uma comunidade de segurança (Brasil, 2012c),³ com base em experiências históricas comuns, desafios semelhantes de

3. Este conceito foi apresentado por Karl W. Deutsch no final da década de 1950, em seu livro *Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*. Segundo ele, uma comunidade de segurança emergiria entre os estados de uma região quando a ideia de guerra como solução para disputas políticas fosse obsoleta e impensável (Deutsch, 1957).

desenvolvimento e valores democráticos em comum, ainda que no presente estes mecanismos tenham sofrido reveses significativos em sua composição e atuação.⁴ Como resultado da relação e do posicionamento cooperativos, o Brasil não tem a pretensão de empregar uma F Expd com objetivos coercitivos na região.

A Doutrina Militar de Defesa (DMD) (2007) representa uma referência importante para entender algumas futuras opções militares de acordo com a atual doutrina. As Forças Armadas do Brasil são empregadas em situações de guerra e em situações de não guerra (Brasil, 2007, p. 43). De acordo com esta referência, uma futura F Expd deve estar preparada para operar em apoio a ambas as opções, simultaneamente ou não. A primeira opção pode ser definida como o emprego da força militar para defender o Estado e a pátria, por meio do uso da violência em sua plenitude. É lícito afirmar, neste caso em particular, que uma F Expd será empregada para defender os interesses existenciais e vitais brasileiros. A segunda opção é explicada como o uso limitado de força (violência), ou seja, o poder militar é usado de maneira limitada e sob circunstâncias específicas. Nesta segunda opção, uma F Expd pode ser utilizada em operações em suporte a organizações internacionais e em apoio à política externa brasileira (*idem*) em tempos de paz ou de crise.

Glauco Correa (2014) afirma que a grande estratégia do Brasil (não escrita) visa manter a estabilidade da América do Sul e do Atlântico Sul, uma estrutura multipolar de poder internacional, multilateralismo, integração regional e soberania brasileira no contexto da gestão global e uma nova ordem mundial (*ibidem*, p. 36). Para atingir esses objetivos, o Brasil deve administrar sua política de defesa visando apoiar a cooperação e as alianças com projeção e dissuasão de poder (*idem*). Novamente, uma F Expd contemporânea representa não apenas uma maneira, mas também uma ferramenta útil para realizar uma parte dessa grande estratégia de maneira equilibrada.

No aspecto estratégico, o general Carlos de Meira Mattos (1913-2007), veterano da Segunda Guerra Mundial e estrategista brasileiro, forneceu algumas orientações para uma estratégia militar nacional (Mattos, 1986, p. 89). Primeiro, ela deve ser preventiva, com um posicionamento defensivo. Em segundo lugar, essa estratégia deve considerar a geopolítica do Brasil, incluindo três seções regionais distintas: o oceano Atlântico Sul, a região do Rio da Prata e a Amazônia (*idem*). Meira Mattos também afirmou que uma guerra extracontinental, por meio de uma F Expd, teria aspectos políticos especiais, que seriam diferentes das considerações estratégicas regionais brasileiras anteriores (*idem*). Portanto, uma F Expd contemporânea seria estabelecida como parte de uma aliança internacional ao invés de um emprego regional dessa força militar.

4. Este autor entende que os processos de construção de mecanismos internacionais, tais como os elencados, são de maturação lenta e gradual.

Com relação às alianças e coalizões, é importante notar que “todas as alianças são coalizões, mas nem todas as coalizões são alianças” (Collins, 2002, p. 240). Alianças são uma estrutura mais permanente, exigindo que tratados e assinaturas em conformidade com o direito internacional entrem em vigor. Coalizões e parcerias tácitas implicam responsabilidades mútuas, com uma relação mais informal. Líderes de Estado, políticos, generais e estrategistas escolherão entre “laços formais ou informais, dependendo dos fatores e exigências dos governos” (*idem*). Hoje o Brasil participa e é membro fundador de várias organizações internacionais como a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre outras. Assim como o general Meira Mattos afirmou, uma F Expd contemporânea, em ambiente extracontinental, provavelmente apoiará um órgão internacional existente, ou funcionará sob o comando de uma nova coalizão, à qual a força do Brasil se unirá para apoiar os interesses nacionais.

3 POLÍTICA EXTERNA E PROJEÇÃO MILITAR

Desde a sua independência, em 1822, o Brasil nunca desenvolveu uma estrutura de defesa significativa e relevante. As Forças Armadas do Brasil, além de sua liderança vitoriosa na Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870) contra o Paraguai e durante a Segunda Guerra Mundial, foram historicamente condicionadas a participar da agenda doméstica da política, da integração nacional e de desenvolvimento ao invés de uma força militar como ferramenta de coerção internacional. João Alsina Jr. (2009) sustentou que existe uma preponderância da diplomacia sobre as Forças Armadas no Brasil como resultado de uma identidade nacional conciliadora em conjunção com um persistente arranjo global de polaridade de poder (Alsina Jr., 2009, p. 182). Essa combinação não permite ao Brasil, uma potência regional, projetar seu poder multidimensional além da região (*idem*). No que concerne a esta questão, João Alsina Jr. fez a seguinte pergunta pertinente: “quais são os instrumentos que o poder militar brasileiro tem para apoiar a política externa nacional contemporânea?” (*ibidem*, p. 173). A organização de uma F Expd é uma resposta inicial e substantiva para essa questão. Ela não é uma resposta completa, mas um passo à frente em relação ao desenvolvimento da capacidade de projeção de força militar, da capacidade de projeção de poder.

O poder militar representa um dos pilares da influência estatal, para coagir outros ao sistema internacional. O poder militar não pode ser ignorado como uma opção viável para um estado em uma ordem internacional anárquica. A diplomacia brasileira é conciliatória e o interesse da política externa do país é manter a estabilidade regional na América do Sul. Além disso, na ausência de ameaças externas perceptíveis à soberania territorial, o Brasil, historicamente, nunca realizou investimentos significativos para desenvolver suas Forças Armadas. No entanto, essa ênfase conciliatória não pode excluir as opções militares coercivas

que o poder militar confiável fornece (Teixeira Júnior e Nobre, 2009, p. 245). Nessa atuação em particular e, assim como afirmado acima, a capacidade de planejar, organizar e implantar uma F Expd moderna na região encaixa-se bem com o conceito de estabilizador sul-americano que o Brasil possui, visto que ela aprimora a capacidade de projeção de força, que é um modo indireto de dissuasão na região.

Além de uma utilização mais explícita do poder militar, este autor entende que a defesa brasileira e a política externa nacional também devem ser mais declarativas, ou talvez mais descritivas, do que são na atualidade, pois não é possível prever todos os desfechos possíveis das interações da arena internacional. No sentido global, o Brasil deve estar preparado para utilizar o poder militar como uma ferramenta para defender seus interesses, visto que o poder militar é um componente necessário do *status* de poder internacional, assim como mostrado pelos Estados Unidos, pela Rússia, pela China, pela Índia, pelo Reino Unido, e pela França. Ter uma capacidade de projeção de força relevante e capaz, por meio de uma F Expd, elevará a relevância global das Forças Armadas do Brasil entre outras potências internacionais.

No que diz respeito à participação das Forças Armadas do Brasil no processo decisório nacional, o Exército Brasileiro é considerado um ator político relevante nacional e internacionalmente (Teixeira Júnior e Nobre, 2009, p. 246). Também é importante dizer que as Forças Armadas do Brasil são “um estabelecimento militar altamente profissional[,] que atualiza constantemente o seu pensamento estratégico em termos normativos e táticos” (Kenkel, 2013, p. 344). A recente decisão do Exército Brasileiro de permitir-se planejar e organizar uma F Expd conjunta, utilizando o conceito das capacidades militares e seguindo a orientação da END do Estado, constitui-se em ponto focal para direcionar os objetivos presentes e futuros da instituição. Ela pode ser considerada uma afirmação natural de liderança nesta área de *expertise* e revela o futuro planejado de uma instituição nacional permanente, sob um processo de transformação militar. Consequentemente, a utilização de uma F Expd moderna combina a capacidade e a relevância política do Brasil com um poder militar compatível.

No cenário internacional, Oliveiros Ferreira (1929-2017) afirmava que um cenário futuro e possível para a utilização de uma F Expd brasileira estaria na Síria, sob o comando de uma estrutura de missão de paz sob a égide da ONU (Ferreira, 2015). Considerando as participações anteriores do Brasil em missões de paz em outros conflitos, e a atual restrição do poder militar brasileiro para dentro do país, o Brasil tem bastante poder brando para contribuir com a paz no Oriente Médio (*idem*). Oliveiros Ferreira também afirmava que o envolvimento do país na Síria representaria um movimento perigoso para os interesses diplomáticos, militares e nacionais brasileiros, visto que o Brasil poderia ser solicitado a realizar uma missão subordinada às potências ocidentais, conhecida como uma missão

sipahi, ou seja, como sipaio (*idem*). *Sipahi*, de acordo com Oliveiros Ferreira, é um termo que vem do período colonial na Índia e representava o soldado hindu que servia no Exército inglês, sob ordens da Coroa Britânica. Como analogia, aquele autor se refere a um estado internacional, no caso o Brasil, que, como o soldado sipaio, buscaria prestígio na arena internacional sem desenvolver efetivos instrumentos militares e econômicos para realmente alcançar verdadeiro poder na arena internacional. Oliveiros Ferreira conclui que o Brasil deve primeiro aumentar internamente seu poder militar para sustentar seu prestígio e depois transformá-lo em poder real (*idem*), ou seja, a capacidade nacional de intervir de acordo com a iniciativa e os interesses do Brasil. Este autor entende que esta transformação pode ser instrumentada por meio de uma F Expd moderna.

É importante salientar que um poder genuíno é necessário para promover o interesse nacional. “O caminho para a segurança e sobrevivência do ator internacional é desenvolver seus recursos militares por meio do crescimento e formar alianças para equilibrar o poder dos outros” (Oliveira, 2011 *apud* Nye Jr., 2011, p. 28). Celso Amorim (2014), afirma que “a contraparte de uma política externa independente é uma política de defesa robusta”. Acrescente-se: uma política de defesa com robusto poder militar para sustentar a nação brasileira em uma guerra ou em conflito militar. Essa afirmação é importante para reforçar que o desenvolvimento nacional das capacidades de projeção de força representa um dos passos necessários para a natural expansão do poder militar brasileiro para acompanhar a estatura internacional do país.

4 UMA FORÇA EXPEDICIONÁRIA CONTEMPORÂNEA

A referência inicial para uma F Expd brasileira moderna foi apresentada na edição atual da END. Em 2012, o Exército Brasileiro desenvolveu um estudo de projeto de força denominado Projeto de Força do Exército Brasileiro (Proforça) (EB, 2012). O estudo concentrou-se em definir o que o Exército Brasileiro seria como uma força armada, de acordo com a postura internacional do país, e a situação mundial em 2030. Entre outras conclusões importantes, o documento afirma que os soldados brasileiros devem ser qualificados e treinados para participar de missões militares no exterior (*ibidem*, p. 11). O estudo do projeto de força também afirma que é necessário aumentar as capacidades de prontidão, logística e *expertise* de mobilização do Exército para enfrentar os conflitos modernos. Essa premissa estratégica (*ibidem*, p. 15) apoia a política externa brasileira.

O Proforça também define novas capacidades que o Exército Brasileiro deve atingir para cumprir seu mandato constitucional de defender o país. Uma dessas capacidades (EB, 2012, p. 21) é projetar poder militar efetivo por meio de uma F Expd moderna. Teoricamente, essa força deve ser capaz de deter e responder a

uma crise regional e apoiar a paz internacional globalmente, principalmente sob a organização da ONU. Com base nesse estudo do projeto de força, o general Enzo Martins Peri, então comandante do Exército Brasileiro, publicou a CTE explicada anteriormente, o qual foi a ordem formal e inicial para conceber, desenvolver planos e organizar uma F Expd, entre outras iniciativas.

O conceito de projeção de força, por sua vez, é apresentado no Manual de Fundamentos do Exército Brasileiro EB20-MF-10.102 – Doutrina Militar Terrestre. A projeção de força equivale à capacidade de utilizar o poder militar em um determinado local, com oportunidade, para conduzir uma operação militar com o objetivo de defender os interesses nacionais, como também a capacidade de sustentar este poder por um período razoável. Além disso, esta força será conjunta e multinacional, sob o comando de uma estrutura conjunta e de um oficial comandante operacional específico (EB, 2014a). Um dos desafios de gestão do Exército Brasileiro hoje é concretizar esse conceito doutrinário expedicionário.

O LBDN recomenda o uso inicial do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN)⁵ como uma F Expd capaz e capacitada. O CFN pode ser utilizado em operações internacionais de paz ou assistência humanitária (Brasil, 2012c, p. 95). Nesse contexto, é sensato e lógico supor que o Exército Brasileiro e a Marinha do Brasil trabalharão em conjunto com a Força Aérea Brasileira para desenvolver um conceito conjunto para uma F Expd nacional. A linha de operação brasileira que foi utilizada na Minustah é uma referência útil e confiável para esse conceito conjunto.

As principais referências da doutrina do Exército Brasileiro a uma F Expd aparecem em documentos recentes, publicados em 2014, com fortes referências às políticas e estratégias nacionais anteriores. A doutrina ilustra as medidas conjuntas acima, observando que, “além de comandos operacionais, F Expd ou forças de paz poderem ser definidos como estruturas conjuntas ou únicas para conduzir operações militares fora do território nacional, eles podem integrar uma estrutura aliada militar ou estar juntos a um órgão ou organização internacional” (EB, 2014c).

O Comando do Exército Brasileiro, em coordenação com o Ministério da Defesa, definirá as capacidades e particularidades necessárias a serem consideradas no planejamento, na organização e no emprego de uma F Expd, de acordo com a região e o contexto estratégico da missão (EB, 2014b). O Ministério da Defesa afirma que uma F Expd exigirá uma missão precisa, tropas específicas, equipamentos e uma intenção específica, como uma missão da ONU ou uma declaração de guerra. Sob o comando de uma coalizão de nações, a doutrina do Exército Brasileiro afirma que uma F Expd será obrigada a estar sob comando multinacional conjunto. Será necessário ter interoperabilidade no comando e no controle; técnicas, táticas e

5. Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) da Marinha do Brasil.

procedimentos; doutrina; sistemas de comunicação; informação; guerra eletrônica; e logística. O treinamento e os exercícios (EB, 2014a) devem ser conduzidos com forças aliadas viáveis.

Em setembro de 2015, o Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro (Coter) realizou um seminário internacional para debater a concepção de uma F Expd contemporânea (EB, 2015b). No evento, o Coter liderou discussões de nível operacional sobre experiências similares de outros países com especialistas militares da França, da Rússia, da Espanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido (*idem*). Alguns dos cenários mundiais possíveis de emprego do Exército Brasileiro indicaram uma tendência para as atuais áreas de conflito na África, no Oriente Médio e na Ásia com potencial para persistirem e transformarem-se em grandes conflitos que ameacem a paz e a segurança mundiais (EB, 2015a). Esses conflitos podem gerar uma intervenção internacional, em que a ONU pode vir a solicitar a participação do Brasil no processo de tomada de decisão e na projeção de poder militar por meio de uma F Expd para uma região específica fora da esfera de influência regional do Brasil. Supõe-se que esse cenário seja relativamente possível e muito provável, já que a América do Sul alcançou uma estabilidade regional bem razoável, ainda que se considere a atual instabilidade em alguns países do arco fronteiriço norte da nação brasileira. Uma possível implantação de missão de paz da ONU representa uma das principais razões para cultivar uma F Expd de alta prontidão no Brasil.

Uma hipótese utilizada pelo Exército Brasileiro no recente seminário foi a de seguir uma tendência militar internacional para preparar e implantar uma F Expd conjunta, com uma estrutura do tipo modular baseada no modelo das atuais brigadas do Exército. O objetivo principal desta força é conduzir operações militares em amplos espectros fora do território nacional. Não há intenção de transformar o Exército Brasileiro em um exército expedicionário como um todo. Nesse sentido, o Exército Brasileiro prevê um batalhão de infantaria regular como o passo inicial a ser alcançado em breve. A F Expd de nível de brigada está planejada para ser formada até 2022.

A concepção atual de uma F Expd está baseada em uma estrutura de brigada de infantaria padrão e será preparada de acordo com uma organização de planejamento baseado em capacidades. Quanto às capacidades, o EME definiu esse planejamento como “o processo de seleção das forças militares baseado na avaliação das reais necessidades de defesa do país; e de definição das capacidades que serão necessárias para cumprir estes requisitos, considerando o orçamento regular de defesa (EB, 2014d). Neste contexto, capacidade significa “uma habilidade de força necessária para realizar uma tarefa ou missão” (*idem*). As capacidades militares atuais (*idem*) definidas para uma F Expd são: prontidão estratégica, superioridade

militar, apoio ao governo federal brasileiro, comando e controle, sustentabilidade logística, interoperabilidade, proteção, superioridade de informação e operações cibernéticas. O Coter também reafirmou que o Exército Brasileiro participará de operações conjuntas de projeção de força por meio de um componente da força terrestre (EB, 2014a). A estrutura da força terrestre terá um comando operacional e um componente das forças terrestres organizado em unidades de combate, apoio e manutenção. Essas unidades devem ser modulares e interoperáveis.

4.1 Instrumentos do poder nacional

A inter-relação dos elementos diplomáticos, militares e econômicos brasileiros do poder nacional é importante para compreender o ambiente complexo de uma F Expd que será implantada para atender aos interesses nacionais brasileiros no exterior. De acordo com João Alsina Jr. (2009, p. 185), há um nível inadequado de articulação entre a política nacional de defesa e a política externa no Brasil. Há também um baixo nível de prioridade para a defesa na agenda doméstica e uma orientação não declarada para não alimentar discussões sobre política externa, defesa e seus respectivos orçamentos (*idem*). João Alsina Jr. também acredita que a defesa e a política externa devem ser mais harmoniosas (*idem*) para permitir que o Brasil surja no cenário internacional de maneira mais assertiva.

No ambiente militar, a capacidade de projetar poder por meio do emprego de uma F Expd tem muitos efeitos positivos. Além de uma dissuasão regional natural, ela traz novas capacidades militares e ajuda a desenvolver a doutrina, o treinamento, a liderança, a logística e a organização das Forças Armadas do Brasil. Esse resultado positivo foi observado na história militar brasileira, não apenas após a participação do país na Segunda Guerra Mundial, mas também em outras OMP da ONU em que o Brasil participou ao longo das últimas décadas. Em relação à prontidão, é importante salientar que o Brasil não pretende ter uma F Expd permanentemente empregada no exterior, tendo em vista os altos custos operacionais, logísticos e políticos de um desdobramento prolongado. Uma capacidade robusta e bem desenvolvida para executar uma missão expedicionária temporária pode ser o foco real de organizar esse tipo de estrutura militar, e essa capacidade aumentará as percepções globais do poder militar brasileiro. Além disso, como o Brasil participa da ONU e de outros órgãos internacionais importantes, o emprego de uma F Expd sob a bandeira da ONU é um dos cenários mais prováveis e razoáveis. Uma missão da ONU representará uma oportunidade para o Brasil demonstrar poder e influência na arena mundial. Para tal, há necessidade de planejamento e preparação constantes e permanentes.

No aspecto econômico do poder nacional, é sensato afirmar que a organização de uma F Expd não é uma questão financeira tão grande e difícil para o Brasil. Desde que seja definida como prioridade para as Forças Armadas pelo mais alto

nível político da nação brasileira, uma ação orçamentária poderá ser estabelecida no Tesouro Nacional para fornecer fundos para esse programa específico do governo federal. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas poderão administrá-la, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores e o Tesouro Nacional.

Adicionalmente, o desenvolvimento da projeção de força por meio de uma F Expd, entre outras capacidades militares, pode ser uma oportunidade comercial vantajosa para a Base Industrial de Defesa (BID) brasileira. O Ministério da Defesa é suficientemente capaz de definir e desenvolver este conceito por meio da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), que dispõe de elementos de pesquisa e desenvolvimento associados à produção industrial nacional e integrados à logística das Forças Armadas.

Em uma conclusão parcial, afirma-se que o Brasil possui uma diplomacia forte e confiável e uma economia de classe mundial crescente. No entanto, seu instrumento militar de poder nacional está focado principalmente no âmbito interno e precisa desenvolver uma maior capacidade de contribuir para uma estratégia nacional mais equilibrada no cenário internacional. Pelo exposto, o desenvolvimento de uma capacidade de projetar poder militar por meio de uma F Expd poderá constituir-se em um forte passo à frente para uma projeção de poder multidimensional em atendimento aos interesses da nação brasileira.

5 AS MISSÕES DE PAZ DA ONU

O Brasil tem uma longa tradição de participação em missões de paz da ONU e elas se constituem em opções relativamente adequadas para o emprego de uma F Expd brasileira. Como observado anteriormente, presume-se que o país manterá suas tradições de conduta externa e continuará buscando formas de contribuir para as missões de manutenção da paz. Espera-se que o Brasil “aumente os debates em torno dessas missões sem abandonar seu repúdio ao uso da força e também foque em questões de desenvolvimento e capacidades civis” (Kenkel, 2013, p. 336). Entretanto, o modelo de uma F Expd contemporânea pode ser aplicado nesse contexto porque alguns cenários exploratórios de missões de paz da ONU no Oriente Médio ou na África exigirão uma força militar robusta para manter a paz e trazer estabilidade regional.

As principais motivações para a participação do Brasil nas operações de paz estarão ligadas às categorias política, normativa e institucional. Preocupações financeiras e de segurança terão um papel insignificante (Kenkel, 2013, p. 336). Hoje, as Forças Armadas do Brasil “têm atuado na manutenção da paz do ponto de vista da maximização dos ganhos institucionais” (*ibidem*, p. 345). As operações de paz sob a bandeira da ONU representam uma grande oportunidade de adestramento de longo prazo em um teatro de operações, que proporciona treinamento

e relativa experiência de combate na maioria dos casos. Essas operações também representam oportunidades do emprego real das Forças Armadas após as missões internas de contrainsurgência ocorridas durante a Guerra Fria (*idem*). Entretanto, missões de manutenção da paz não são operações de combate convencionais, e há um limite para ganhar experiência militar neste ambiente. Apesar dessas características de uma possível F Expd brasileira no âmbito da ONU, este autor entende que uma futura força desta natureza deve estar preparada para implantar operações militares de amplo espectro, não apenas uma atuação de missão de paz.

Hoje, a atuação brasileira na manutenção da paz, como potência emergente, tornou-se mais instrumental e contraria as interpretações dos poderes dominantes sobre os objetivos e o alcance das operações de paz (Kenkel, 2013, p. 353). No entanto, Kai Kenkel (*idem*) afirma que o Brasil provavelmente se concentrará no desenvolvimento massivo de missões de construção da paz, em que o uso de força militar robusta não é necessária e o país pode assumir um papel de liderança. Kenkel (*idem*) também afirma que o Brasil “provavelmente participará apenas daquelas missões que não se alinham abertamente com as agendas definidas pelas potências ocidentais” (*idem*). Como ator internacional com experiência no elo de segurança e desenvolvimento (*idem*), o Brasil tem enfatizado este elo como um fator fundamental para o sucesso de uma missão de paz da ONU. A utilização de uma F Expd brasileira reforçaria o lado da segurança na solução equilibrada dessa relação. Entretanto, convém recordar que, muitas vezes, a realidade de um conflito internacional pesado poderá solicitar a capacidade de emprego robusto de força militar de paz justamente para auxiliar no equilíbrio da balança na busca da solução para um conflito armado.

5.1 Responsabilidade ao proteger

O Brasil desenvolveu o conceito de “responsabilidade ao proteger” (Brasil, 2012c, p. 36), que se aplica a uma força militar sob a bandeira da ONU. A responsabilidade ao proteger significa não criar mais instabilidade regional do que aquela que a força está tentando diminuir ou cessar (*idem*). Quatro pilares sustentam a posição do Brasil nas missões de paz da ONU: segurança, força institucional, reconciliação nacional e desenvolvimento (*idem*). Esses elementos exigem equilíbrio não apenas na agenda contínua do Brasil na ONU – desenvolvimento sustentável e energia limpa –, mas também nas ações diplomáticas e militares brasileiras na área.

De um modo geral, sem referências em tipologias, há duas opções possíveis atualmente para o Brasil participar de uma missão de paz da ONU. A primeira é uma missão de paz “robusta e multidimensional”, de acordo com o capítulo 6 da carta da ONU. A segunda é uma operação multidimensional de “cumprimento da paz”, de acordo com o capítulo 7 da carta. As missões de paz brasileiras em Angola e Moçambique durante os anos 1990, no Timor-Leste em 2000,

no Haiti até 2017 e o atual componente no Líbano constituem exemplos de missões da ONU que contribuíram para o interesse nacional brasileiro. Na África, o principal interesse era proporcionar segurança ao círculo interno do Brasil e, no Haiti e no Líbano, o principal interesse não foi e não é apenas fornecer segurança, mas também projetar a influência brasileira na arena internacional. Todos esses casos são exemplos legítimos do emprego de uma força militar brasileira conjunta no exterior para apoiar os interesses nacionais e diplomáticos. Esses exemplos estabelecem condições e uma estrutura histórica que podem apoiar o desenvolvimento de uma F Expd contemporânea a ser utilizada para defender o interesse nacional no âmbito da ONU ou diretamente, se necessário.

O Exército Brasileiro, ao seu turno, utiliza o conceito de “operações de pacificação” em sua doutrina. De acordo com o Manual de Fundamentos do Exército Brasileiro EB20-MF-10.103-Operações (Brasil, 2014c), *as operações de pacificação (ou paz)* estão principalmente associadas ao capítulo 6 da carta da ONU. Algumas missões específicas da ONU podem ser executadas de acordo com o capítulo 7 da carta, visando permitir a execução de uma missão da ONU em um conflito e ambiente específicos, em que um Estado nacional (ou ausência de um Estado formal) seja incapaz de fornecer segurança, manter a ordem pública e de estabelecer as condições necessárias para um processo de paz sustentável. No segundo caso, uma força militar mais enérgica será necessária, e esta situação representa, como já indicado, a chance de empregar uma F Expd.

As operações de pacificação correspondem a operações militares conjuntas e interinstitucionais (multinacionais, caso sejam executadas em uma coalizão ou sob a organização da ONU), com a utilização do poder militar para defender os interesses nacionais em algum ambiente específico e bem definido (Brasil, 2014c). Em conformidade com a típica estratégia conciliatória brasileira, essas operações utilizarão posturas coercitivas limitadas para manter ou restaurar a ordem pública e a paz social no país anfitrião durante uma ameaça iminente à estabilidade institucional ou em uma catástrofe natural ou mesmo provocada por grupos humanos. Essas posturas podem ser combinadas com ações proativas para consolidar o processo de paz e para reconstruir aquele país ou região em particular. A doutrina do Exército Brasileiro também afirma que ações ofensivas, defensivas, estabilizadoras e de apoio aos órgãos governamentais representam alguns tipos de missões militares que podem ser realizadas no âmbito das operações de paz (*idem*). Os fatores fundamentais de sucesso são a legitimidade – proporcionada pelo mandato da ONU – e a credibilidade – proporcionada pela efetividade e pela boa gestão das expectativas das partes interessadas (especialmente a ONU, a comunidade internacional, o povo brasileiro e o país anfitrião). Nesse sentido, o emprego de uma F Expd poderá contribuir para trazer a paz ao país anfitrião por meio de ações coordenadas com a ONU em caráter multidimensional.

5.2 A capacidade e a prontidão da ONU

Estabelecido em passado recente, o Sistema de Prontidão das Capacidades de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UN Peacekeeping Capability Readiness System – UNPCRS) representa uma referência na preparação das contribuições dos países para as forças de paz da ONU. Ele pode ser utilizado para moldar algumas capacidades necessárias de uma F Expd contemporânea. O UNPCRS “visa estabelecer um processo de interação mais previsível e dinâmico entre a sede da ONU (UNHQ) e os Estados-membros para assegurar a prontidão e a implantação oportuna de capacidades de manutenção da paz de qualidade” (UN, [s.d.]).

O UNPCRS também visa aprimorar a eficiência, a prontidão e a previsibilidade entre a UNHQ e os Estados-membros, assim como fornecer uma oportunidade única para a seleção de um país contribuinte de tropa/polícia (TCC) – que seria o Brasil, em uma missão hipotética de OMP da ONU. A metodologia do UNPCRS define critérios claros e quatro níveis de prontidão de força, de um (baixo) a quatro (alto). O nível quatro significa *rapid deployment level* (RDL), ou nível de desdobramento rápido/imediato, com forças empregadas dentro de trinta/sessenta/noventa dias da solicitação feita pela UNHQ. O conceito de quatro níveis é uma maneira útil de conectar o atual procedimento operacional da ONU à estratégia de entrada de uma F Expd brasileira, visto que este autor supõe que a futura força será definida e preparada para ser implantada em termos similares e sob capacidades militares semelhantes àsquelas da ONU, com as necessárias adaptações de uma força militar de combate. Com base nessa estrutura da ONU, este autor acredita que uma F Expd poderá constituir-se em uma maneira útil e sensata de estabelecer uma capacidade militar mais forte e modernizada no Brasil para melhor projetar o poder militar e aumentar a influência do Brasil no mundo.

Além do exposto, considera-se que a liderança estratégica representa um elemento excepcional quando se trata de missões da ONU. Em relação às competências relevantes para um líder estratégico encarregado de uma OMP multidimensional, o oficial-general da reserva do Exército Brasileiro, Wilson Mendes Lauria, apresentou uma referência de grande utilidade para este estudo (Lauria, 2009, p. 2-3). O referido general analisou o conceito de metacompetências proposto por Leonard Wong *et al.* (2003, p. 3-5). As metacompetências a seguir foram consideradas significativas para o desenvolvimento e a avaliação de líderes. São elas: identidade, agilidade mental, entendimento intercultural, maturidade interpessoal, combatente de alto nível e astúcia profissional (*idem*). O futuro comandante de uma F Expd brasileira precisa ter essas competências bem desenvolvidas para ser eficaz e bem-sucedido em uma missão de paz da ONU.

6 RECOMENDAÇÕES GERAIS

É basilar criar um grupo de trabalho permanente entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores para estudar a organização de uma F Expd descrita na CTE, em especial no caso de emprego em operações de paz. O Coter, órgão de direção operacional do Exército Brasileiro, pode vir a ser a organização líder para coordenar os aspectos militares da doutrina, da organização, do treinamento e do equipamento da F Expd em conjunto com as demais forças singulares. Entende-se, especialmente pelo caráter conjunto e de missões de paz, ser essencial criar uma conta especial no orçamento federal brasileiro, sob a rubrica do Ministério da Defesa, para fornecer fundos específicos para organizar uma F Expd. Igualmente importante é intensificar o treinamento de idiomas – principalmente inglês e espanhol – para todos os níveis hierárquicos em todas as Forças Armadas do Brasil visando desenvolver as habilidades fundamentais de comunicação segura e confiável em um ambiente conjunto e multinacional.

Sugere-se conduzir o treinamento de uma futura F Expd utilizando a grande variedade de ambientes operacionais distintos fornecidos ao longo do território brasileiro. O objetivo não será apenas treinar os aspectos das operações militares de amplo espectro *per se*, mas também treinar a estrutura do Ministério da Defesa nos aspectos de movimento estratégico, implantação, organização, transporte e aplicação do poder militar. É altamente recomendável organizar a F Expd em uma região do país e transferi-la para outro local distante para realizar uma missão de treinamento operacional. As grandes dimensões físicas do Brasil funcionarão como um eficiente espaço geográfico útil para treinar competências básicas de comando, controle, adaptação cultural e logística para uma F Expd confiável e efetiva.

Em um nível diferente da mesma estrutura de treinamento, este autor indica a integração do conhecimento conjunto da F Expd com as experiências colhidas na Minustah, na Unifil (o que já ocorre na atualidade) e de alguns outros países – França e Espanha, por exemplo – com *expertise* nessas operações expedicionárias. O Coter, como afirmado anteriormente, pode liderar essa tarefa devido à sua familiaridade com as missões das forças terrestres. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) representa outra importante organização da estrutura da defesa que pode trazer *expertise* nessa área.

É importante aumentar a cooperação entre as Forças Armadas brasileiras e alguns outros países parceiros específicos nas áreas militares de comando e controle; táticas, técnicas e procedimentos; doutrina; operações de informação; guerra eletrônica; e logística. O objetivo é ter uma F Expd modular capaz de ser implantada em um ambiente multinacional sem qualquer lacuna operacional e/ou baixa capacidade de desempenho militar. No contexto de uma força multinacional sob o comando de uma coalizão, é importante desenvolver o conceito de

interoperabilidade. A futura F Expd brasileira tem que ser capaz de receber outras tropas internacionais sob seu comando operacional, e a força pode ser solicitada a atuar como um futuro comando de forças terrestres de nível divisionário (Divisão de Exército). Além de uma implementação de força multinacional, sugere-se considerar cenários internacionais que solicitarão recursos militares de contraterrorismo na estrutura da F Expd.

As Forças Armadas do Brasil, principalmente o Exército, devem aprimorar a capacidade de treinar e equipar futuras brigadas expedicionárias de amplo espectro de maneira mais abrangente do que a forma de preparar e implantar o contingente militar brasileiro como ocorreu no Haiti, modelo concentrado principalmente em missões de paz. Por último, mas não menos importante, este autor recomenda que o Exército Brasileiro acelere a organização da F Expd e procure efetiva e realmente atingir esta meta em 2022. Esta recomendação pretende trazer foco e unidade de esforços para este desafiador empreendimento estratégico.

7 CONCLUSÃO

Este autor caracteriza que a END estabelece que as Forças Armadas brasileiras devem estar preparadas para enfrentar responsabilidades crescentes em operações internacionais visando apoiar os interesses nacionais. Uma forte vontade política é necessária para levar a declaração contida no documento à realidade. Uma F Expd representa um passo seguro e sólido para tornar a END eficaz por aumentar o poder militar brasileiro ao estabelecer capacidade de projetar força.

Uma F Expd contemporânea, descrita como necessária na CTE, pode contribuir para aprimorar a capacidade militar brasileira, pois trará prontidão operacional, interoperabilidade e maior estatura internacional para as Forças Armadas brasileiras, principalmente o Exército, em um futuro próximo. Além disso, a capacidade efetiva de F Expd permitirá que o Brasil demonstre maturidade na arena global.

O Brasil precisa “estar preparado para expandir sua influência globalmente aplicando todos os instrumentos do poder nacional” (Oliveira, 2011 *apud* Art, 1999, p. 79). Em relação ao poder militar, uma F Expd contemporânea desenvolverá um conjunto de capacidades militares que poderão ser utilizadas para defender os interesses nacionais do país ou para apoiar os interesses diplomáticos brasileiros. Desenvolver uma F Expd contemporânea representa um passo seguro para aumentar a capacidade militar brasileira de maneira bem ordenada e sem interferência na estabilidade regional da América do Sul.

A capacidade de projetar poder militar por meio de uma F Expd representa uma vantagem competitiva real para o Brasil no mundo. Essa nova capacidade militar deve atingir um nível de proficiência comparável ao de outros países

desenvolvidos, como o Reino Unido, a Espanha e a França, a fim de permitir que o Brasil tenha um poder nacional mais equilibrado e ganhe uma voz mais ativa no mundo. A organização de uma F Expd constitui-se em uma opção militar para o apoio dos interesses brasileiros de engajamento seletivo (Oliveira, 2011 *apud* Art, 1999, p. 79) – uma opção para o ajuste estratégico do país (*idem*) –, por meio da participação ativa no sistema internacional contemporâneo.

Uma capacidade real e comprovada de projetar força militar, sob a bandeira da ONU, também pode ajudar indiretamente a aspiração brasileira de ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (e consequente aumento do peso político do país), que tem sido um objetivo continuado da política externa do Brasil. Neste caso em particular e em algumas situações semelhantes relacionadas às relações internacionais do país, espera-se que a política de defesa e a política externa tornem-se profundamente harmonizadas para enfrentar os desafios do século XXI em um mundo globalizado, particularmente na organização de uma força militar para ser aplicada fora do Brasil e de sua região periférica sul-americana. Como referência fundamental afirma-se que, se uma força militar efetiva nível divisionário, a FEB (1943-1945), pôde ser organizada no passado (Segunda Guerra Mundial), é sensato dizer que uma nova F Expd pode ser muito bem organizada no presente ou em um futuro próximo. A projeção de força, por meio de uma F Expd, poderá contribuir para diminuir essa lacuna e vir a constituir-se em um passo firme e seguro para a construção de uma forte capacidade militar brasileira, que se constitui, de forma realística, na base para o poder internacional.

REFERÊNCIAS

ALSINA JR., João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2CRXwya>. Acesso em: 17 jan. 2016.

AMORIM, Celso. **The international order and the defense policy**: public speech. Rio de Janeiro: Brazilian Army Staff College, 2014.

ART, Robert J. Geopolitics updated: the strategy of selective engagement. **International Security**, v. 23, n. 3, 79-113, 1999.

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

_____. Ministério da Defesa. Departamento de Política, Estratégia e Relações Internacionais. **Doutrina militar de defesa**. Brasília: MD, 2007. (MD 51-M-04).

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 35. ed. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2012b.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2012c.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2012d.

_____. _____. **Relações internacionais – missões de paz**. Brasília: MD, 2016.

COLLINS, John M. **Military strategy**: principles, practices, and historical perspectives. Washington: Brassey's Inc., 2002.

CORREA, Glauco Corbari. A política de defesa no Brasil no século XXI. **Coleção Meira Mattos – Revista das Ciências Militares**, v. 8, n. 31, p. 29-38, 2014. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2014.

DEUTSCH, Karl W. *et al.* **Political community and the North Atlantic area**: international organization in the light of historical experience. New Jersey: Princeton University Press, 1957.

EB – EXÉRCITO BRASILEIRO. **Projeto de Força do Exército Brasileiro (Proforça)**. Brasília: EB, 2012.

_____. Gabinete do Comandante do Exército. **A concepção da transformação do Exército Brasileiro 2013-2022 (CTE)**. Brasília: EB, 2013.

_____. **EB20-MF-10.102 – Doutrina militar terrestre**. Brasília: EB, 2014a.

_____. **EB20-MF-10.202 – A força terrestre**. Brasília: EB, 2014b.

_____. **EB20-MF-10.103 – Operações**. Brasília: EB, 2014c.

_____. Estado-Maior do Exército. Centro de Doutrina do Exército. **Nota de coordenação doutrinária**: planejamento baseado em capacidades. Brasília: EB, 2014d.

_____. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Cenários para emprego de força expedicionária. In: SEMINÁRIO SOBRE FORÇA EXPEDICIONÁRIA, 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: COTER, 2015a.

_____. Comando de Operações Terrestres. **Avisos**: Seminário sobre Força Expedicionária. Brasília: EB, 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2FVIzWR>. Acesso em: 18 jan. 2016.

FERREIRA, Oliveiros. Do prestígio ao poder. **O Estado de São Paulo**, 23 dez. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2TSege7>. Acesso em: 20 jan. 2016.

KENKEL, Kai Michael. Brazil. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. (Eds.). **Providing peacekeepers**: the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

LANGE, Valério Luiz. An integrated work team: the Brazilian Army and the defense industry complex. In: PIM, Joám Evans (Ed.). **Brazilian defence policies**: current trends and regional implications. London: Dunkling Books, 2009.

LAURIA, Wilson Mendes. **Strategic leadership competencies for peacekeeping operations**. Carlisle: United States Army War College, 2009. (Strategy Research Project).

LUNDGREEN, Ronaldo. **A Brazilian security strategy**. Carlisle: United States Army War College, 2002. (Strategic Research Project).

MATTOS, Carlos de Meira. **Estratégias militares dominantes**: sugestões para uma estratégia militar brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1986. (Coleção General Benício, n. 239).

NYE JR., Joseph S. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.

ROETT, Riordan. **The new Brazil**. Washington: Brookings Institution Press, 2010.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.; NOBRE, Fábio R. F. Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p. 241-250, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2I9rmS7>. Acesso em: 17 jan. 2016.

UN – UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS) overview**. New York: UN, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2Cb6oNn>. Acesso em: 19 fev. 2016.

WONG, Leonard *et al.* **Strategic leadership competencies**. Carlisle: USA WC Press, 2003.

A ATUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Israel de Oliveira Andrade¹
Luiz Gustavo Aversa Franco²
Edison Benedito da Silva Filho³

1 INTRODUÇÃO

Membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU) e ator internacional destacado nas instâncias multilaterais, o Brasil tem dado contribuições importantes para a manutenção da paz e da segurança internacional desde o início do período pós-guerra, em 1945. Dentre tais contribuições, destaca-se o envio de tropas para compor as chamadas operações de paz. Geralmente desdobradas sob a égide da ONU, mas também por organizações regionais (a exemplo da Organização dos Estados Americanos – OEA) e de coalizões multinacionais *ad hoc*, tais operações têm sido fundamentais no gerenciamento e na resolução de conflitos desde as décadas de 1940 e 1950.

Recentemente, o Brasil alcançou novo patamar no cenário de operações de paz ao liderar o componente militar e prover o maior contingente para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), sendo ator central nos esforços internacionais de pacificação do país caribenho. A partir dessa experiência, o governo brasileiro e as Forças Armadas do país têm se voltado cada vez mais às questões relativas a operações de paz, aprimorando seu entendimento, planejamento e preparação para manter o alto nível de contribuição a esforços similares. Por envolverem majoritariamente o componente terrestre, a atuação do Exército Brasileiro é fundamental para o sucesso das operações internacionais de imposição e manutenção da paz em que o Brasil participa.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset do Ipea e professor de Relações Internacionais no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diset do Ipea.

Nesse sentido, e tendo por base o escopo mais amplo da obra que integra, o objetivo deste capítulo é analisar a evolução histórica, os princípios norteadores e os resultados alcançados pela atuação brasileira nas missões de paz da ONU, com ênfase no papel desempenhado pela força terrestre nessas operações. Para cumpri-lo, o texto encontra-se estruturado em cinco seções, contando com esta introdução. A segunda seção apresenta algumas noções gerais sobre operações de paz, incluindo definições conceituais, tarefas desempenhadas e atores envolvidos. A terceira seção expõe um panorama da participação brasileira nessas operações a partir de sua evolução histórica recente, abordando também o quadro atual dessa participação e sua inserção nas políticas externa e de defesa do país. A quarta seção detalha a importância do Exército nessa participação, demonstrando as lições aprendidas e as contribuições dadas pela força e seus oficiais nesse processo. Por fim, a quinta e última seção apresenta as considerações finais do estudo.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ

Antes de se abordar a atuação do Exército, deve-se esclarecer algumas questões gerais acerca das operações de paz. Em primeiro lugar, é necessário definir o termo “operações de paz”. Ainda que a própria ONU denomine tais operações como “operações de manutenção da paz” (*peacekeeping operations*), tal terminologia não é a mais adequada, pois a manutenção da paz é apenas uma das atividades desenvolvidas pelas tropas da organização, cuja gama de ação envolve desde a prevenção de conflitos, passando pela pacificação (*peacemaking*) e pela imposição da paz (*peace enforcement*), até a consolidação da paz (*peacebuilding*) pós-conflito, conforme ilustrado pela figura 1.

FIGURA 1
Tarefas e fases do conflito



Fonte: UN (2008, p. 19).

Obs.: Adaptada da figura original.

Há um número considerável de definições de “operações de paz”, que podem variar em amplitude e precisão, dentre as quais duas são úteis para os objetivos deste estudo. A primeira é fornecida por Bellamy, Williams e Griffin:

operações de paz envolvem o uso de pessoal expedicionário (policial e/ou militar), com ou sem a autorização da ONU, com mandato ou programa para: (1) assistir à prevenção de conflito armado ao apoiar um processo de paz; (2) servir como instrumento para observar ou assistir à implementação de cessar-fogo ou acordos de paz; ou (3) impor cessar-fogo, acordos de paz ou a vontade do Conselho de Segurança da ONU de forma a criar uma paz estável (Bellamy, Williams e Griffin, 2010, p. 18, tradução dos autores).⁴

Deve-se mencionar, também, a terminologia utilizada pela própria ONU, que, ao estabelecer os princípios e as diretrizes de suas operações de paz (UN, 2008, p. 98, tradução dos autores), define-as como “operações de campo desdobradas para prevenir, gerenciar e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de sua recorrência”.⁵

É preciso salientar ainda a diferença entre as operações de *imposição* (*peace enforcement*) e as de *manutenção* da paz (*peacekeeping*). Nas primeiras, em razão do agravamento do conflito e da urgência na intervenção para proteger a população civil em situação vulnerável, não há a necessidade de consentimento dos grupos antagônicos para viabilizar a operação, sendo que o uso da força se faz de forma ampla para impor a pacificação. Um possível exemplo recente de operação de imposição da paz pôde ser observado na República Democrática do Congo (RDC) a partir de 2013,⁶ onde, pela primeira vez na história, a ONU constituiu uma Brigada de Intervenção com caráter ofensivo, equipada com artilharia, blindados e aviões de combate para fazer frente ao armamento dos grupos rebeldes no país.⁷

Já no caso das operações de manutenção da paz, que são as mais comuns, existe o reconhecimento de uma autoridade política legítima sobre o território, que deve ser consultada acerca do escopo e das prioridades da missão internacional. Esta se destina, então, a viabilizar a assistência humanitária e a garantir o cumprimento

4. No original: “*peace operations involve the expeditionary use of uniformed personnel (police and/or military) with or without UN authorization, with a mandate or programme to: (1) assist in the prevention of armed conflict by supporting a peace process; (2) serve as instrument to observe or assist in the implementation of ceasefires and peace agreements; or (3) enforce ceasefires, peace agreements or the will of the UN Security Council in order to build stable peace*” (Bellamy, Williams e Griffin, 2010, p. 18).

5. No original: “*field operations deployed to prevent, manage, and/or resolve violent conflicts or reduce the risk of their recurrence*” (UN, 2008, p. 98).

6. Há controvérsias, entre a literatura especializada, se a Brigada de Intervenção categoriza-se como operação de imposição da paz ou como “manutenção da paz robusta”.

7. Entre 2013 e 2016, a Brigada de Intervenção da ONU no Congo, que atua em conjunto com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco), foi comandada pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz, do Exército Brasileiro. Em abril de 2018, novamente um militar brasileiro foi apontado como comandante militar da missão, o general Elias Martins Filho.

dos compromissos firmados em acordos de paz entre os grupos rivais, promovendo o diálogo e a confiança mútua e contribuindo para a reconstrução das instituições democráticas (Fontoura, 2005; Matijascic, 2010; Kenkel, 2013).

Há três princípios básicos que orientam a atuação da ONU nas operações de manutenção da paz: 1) o consentimento das partes; 2) a imparcialidade; e 3) o não uso da força, exceto para a autodefesa e a defesa do mandato. Em relação a este último princípio, a própria ONU reconhece que o seu Conselho de Segurança tem dado a determinadas operações “mandatos ‘robustos’ autorizando-as a ‘usarem todos os meios necessários’ para (...) proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico” (UN, 2008, p. 34, tradução dos autores).⁸ Tais operações, conhecidas como operações de “manutenção da paz robustas” (*robust peacekeeping*), são diferenciadas das operações de “imposição da paz”, com base na intensidade do uso da força:

a manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático com a autorização do Conselho de Segurança e o consentimento do Estado anfitrião e/ou das principais partes do conflito. Em contraste, a imposição da paz não exige o consentimento das principais partes e pode envolver o uso da força militar no nível estratégico ou internacional, o que é normalmente proibido aos Estados-membros sob o artigo 2(4) da Carta, a menos que autorizado pelo Conselho de Segurança (UN, 2008, p. 34, tradução dos autores).⁹

Esse escalonamento do uso da força por parte das tropas de paz fez com que as operações de manutenção da paz fossem caracterizadas como operações de “capítulo VI ½”, por não se tratarem de instrumentos de “solução pacífica de controvérsias” (capítulo VI) nem de “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” (capítulo VII). A prática do Conselho de Segurança popularizou a divisão das operações em “operações de capítulo VI” e “operações de capítulo VII”, dependendo do embasamento legal do mandato. Ainda nesse contexto, a ONU é enfática ao afirmar que as operações de manutenção da paz “somente devem usar a força como medida de último recurso”, uma vez que, em tal contexto, “o fim último do uso da força é influenciar e deter *spoilers* (...) buscando ferir civis; e não buscar sua derrota militar” (UN, 2008, p. 35, tradução dos autores).¹⁰

8. No original: “‘robust’ mandates authorizing them to ‘use all necessary means’ to deter forceful attempts to (...) protect civilians under imminent threat of physical attack” (UN, 2008, p. 34).

9. No original: “robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level with the authorization of the Security Council and consent of the host nation and/or the main parties to the conflict. By contrast, peace enforcement does not require the consent of the main parties and may involve the use of military force at the strategic or international level, which is normally prohibited for Member States under Article 2(4) of the Charter, unless authorized by the Security Council” (UN, 2008, p. 34).

10. No original: “the ultimate aim of the use of force is to influence and deter *spoilers* (...) seeking to harm civilians” (UN, 2008, p. 35). A ONU define *spoilers* como “[i]ndivíduos ou grupos que podem lucrar com a disseminação ou continuação da violência, ou tenham interesse em interromper uma resolução de um conflito em um dado contexto” (UN, 2008, p. 99, tradução dos autores). No original: “individuals or groups that may profit from the spread or continuation of violence, or have an interest to disrupt a resolution of a conflict in a given setting” (UN, 2008, p. 99).

Por fim, vale mencionar que, a despeito da clara centralidade da ONU nos processos de prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos armados no cenário internacional, não se trata da única organização internacional envolvida em tais esforços. Deve-se ressaltar, portanto, a participação de outras organizações em tais esforços, como a União Africana (UA), a União Europeia (UE), a OEA, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao). Além dessas organizações, coalizões multinacionais e organizações privadas também têm se engajado em atividades de apoio às missões de paz da ONU. Os esforços conjuntos desses diversos atores configuram o que foi denominado pela literatura como “operações híbridas”, cada vez mais frequentes no mundo (Kenkel, 2013; Tardy, 2014).

3 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ

3.1 Histórico e panorama atual

O Brasil participa de operações internacionais de paz desde sua origem, que remonta à antiga Liga das Nações, entidade que antecedeu a ONU no período entreguerras (1918-1939). Já em 1936, sob a égide daquela instituição, o país enviou observadores militares à cidade de Letícia, na Colômbia, para monitorar o cumprimento do acordo de paz celebrado entre Peru e Colômbia dois anos antes, após um conflito armado pela posse da região. O Brasil também contribuiu com observadores militares para a Comissão Especial das Nações Unidas nos Bálcãs (UNSCOB), em 1947, que constituiu a primeira missão internacional de paz realizada sob a chancela da ONU.¹¹

Ao longo de sete décadas de vigência das Nações Unidas, mais de 50 mil militares brasileiros atuaram em mais de 38 operações em quatro continentes (Hamann, 2016). Entretanto, até a década passada, a atuação brasileira em operações de paz demonstrava “um padrão irregular (...)[,] em que o emprego de militares brasileiros no exterior não parecia obedecer a parâmetros bem definidos” (Nasser, 2012, p. 215). Até então, a “participação brasileira em operações de paz consistiu – exceto por algumas poucas exceções notáveis –

11. Embora a UNSCOP seja formalmente reconhecida como uma missão da ONU, ainda se deu em um contexto pós-guerra por iniciativa dos países vencedores do conflito, e possuía as características de uma missão de observação antes de efetiva missão de paz. Seus integrantes eram considerados representantes dos respectivos países de origem e não efetivos da ONU, reportando-se diretamente à Assembleia-Geral, e não ao secretário-geral. A missão que criou o marco inaugural do mecanismo de intervenção de paz da ONU foi a Força de Emergência das Nações Unidas I (Unef I), em 1956, criada para proteger e supervisionar a cessação das hostilidades na região do Canal de Suez. Essa tarefa incluía auxiliar na retirada das Forças Armadas francesas, britânicas e israelenses do território egípcio, após a qual as forças da ONU deveriam servir como um “tampão” (*buffer*) entre as forças egípcias e israelenses, impedindo novos confrontos e restabelecendo o diálogo entre as partes. O Brasil enviou, em 1957, um efetivo de cerca de seiscentos homens para essa missão, que duraria até 1967. Em todo esse período, mais de 6.300 militares brasileiros foram mobilizados para atuar na Unef I.

em contribuições ‘simbólicas’” (Kenkel, 2013, p. 340, tradução dos autores),¹² isto é, menos de cinquenta militares por operação, a maioria em postos de comando e/ou assessoramento.

Existem basicamente três níveis de participação de um país em uma missão de manutenção de paz organizada sob a chancela da ONU: *i)* como *observador militar*, compartilhando experiências, mas sem atuar diretamente nas operações; *ii)* fornecendo *efetivo militar*, para atuar em conjunto com outros países; e *iii)* exercendo o *comando* da força internacional de paz, responsável pela definição das estratégias de emprego do contingente a partir dos limites definidos em seu mandato. As tabelas 1A e 1B, a seguir, apresentam um breve histórico da atuação no Brasil nessas missões desde a criação da ONU, após o fim da Segunda Guerra Mundial.¹³

TABELA 1

Participação dos militares do Brasil em operações de manutenção da paz no âmbito da ONU

1A – Missões encerradas

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
UNSCOB – Comitê Especial das Nações Unidas para os Balcãs	1947-1951	1948-1949	Ex-Iugoslávia, Grécia, Albânia e Bulgária	Ajudar refugiados e monitorar a situação de conflito na fronteira entre Grécia (que enfrentava guerra civil), Albânia, Bulgária e a ex-Iugoslávia	Observador	191
Unef I – I Força de Emergência das Nações Unidas	1956-1967	1956-1967	Fronteira entre Israel e Egito	Supervisionar o cessar-fogo entre Israel e Egito e a retirada das Forças Armadas da França, de Israel e do Reino Unido do território egípcio	Fornecimento de efetivo	600
UNSF – Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas em Nova Guiné Ocidental	1962-1963	1962	Indonésia	Monitorar o cessar-fogo entre grupos armados e a transição do território, anteriormente uma colônia holandesa, para a Indonésia	Observador	2

(Continua)

12. No original: “Brazilian participation in peace operations consisted – bar a few quite notable exceptions – of ‘token’ contributions” (Kenkel, 2013, p. 340).

13. Ressalte-se que, para além das missões no âmbito da ONU, o Brasil também atuou em outras operações humanitárias e de manutenção de paz na América Latina e Caribe. Atuando sob a égide da OEA, que estabeleceu a necessidade de uma força internacional de paz para intervir no conflito que eclodiu na República Dominicana em 1965, o Brasil criou o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (Faibrás), que incluía um Batalhão do Exército e um Grupamento de Fuzileiros Navais. Ainda no âmbito da OEA, o país participa da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (Marminca) desde setembro de 1994, além da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul (Marminas) desde 2002 e do Grupo de Monitores Interamericanos para o Plano Nacional de Desminagem na Colômbia (criado em 2003). O Brasil também desempenhou papel de mediador e observador do cumprimento do cessar-fogo no conflito fronteiriço entre Peru e Equador em 1995, por iniciativa dos próprios países beligerantes. Embora essas operações fora do âmbito da ONU não sejam objeto do presente capítulo, é importante notar que contribuíram não apenas para o ganho de experiência e preparo de nossos contingentes, mas, também, para sedimentar a visão positiva do país no exterior, fruto da postura não intervencionista do país e da tradição de respeito e altruísmo dos militares brasileiros no relacionamento com a população civil de outras nações.

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Domrep – Missão de Representante Especial do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana	1965-1966	1965-1966	República Dominicana	Observar a situação e informar infrações do cessar-fogo entre as facções contrárias do país	Observador	1
Unipom – Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão	1965-1966	1965	Paquistão e Índia	Supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre Índia e Paquistão – (exceto em Jammu e Cachemira) e a retirada das partes em conflito de posições ocupadas nos países vizinhos	Observador	-
Unavem – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola	1988-1991 1991-1995 1995-1997	1989-1991 1991-1995 1995-1997	Angola	Supervisionar a retirada de tropas cubanas do país (1988-1991), monitorar o cessar-fogo entre governo e forças rebeldes e a realização de eleições (1991-1995) e verificar a implementação do acordo de paz celebrado em 1994 (1995-1997)	Observador/ comando da força internacional	8
Onuca – Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central	1989-1992	1989-1992	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua	Observar cumprimento do acordo entre os países para pôr fim à ajuda aos grupos guerrilheiros locais e impedir que seus territórios fossem utilizados como base para ataques desses grupos contra outros estados	Observador	21
Unscm – Comissão Especial das Nações Unidas	1991-1999	1997-1998	Iraque	Auxiliar os inspetores internacionais a monitorar o desmantelamento dos arsenais químicos e biológicos do governo iraquiano	Observador	11
Minurso – Missão das Nações Unidas para a Organização do Referendo no Saara Ocidental	1991-2008	1991-2008	Saara Ocidental	Mediar o conflito entre o Marrocos (que reivindica parte do território) e os grupos nacionalistas locais, visando alcançar um consenso para a realização de referendo para definição do status político da região no futuro	Observador	6
Onumoz – Operação das Nações Unidas em Moçambique	1992-1994	1992-1994	Moçambique	Implementar o acordo de paz assinado entre o governo e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) e supervisionar a retirada de tropas estrangeiras e a realização de eleições	Comando da força internacional/ fornecimento de efetivo	196
Onusal – Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador	1992-1995	1992-1995	El Salvador	Acompanhar a implementação do acordo de paz negociado entre o governo e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN)	Observador	67
Unprofor – Força de Proteção das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia	1992-1995	1992-1995	Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia	Separar e desmobilizar os grupos armados em conflito e prestar assistência humanitária à população local	Observador	35

(Continua)

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Uncro – Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia ²	1992-1996	1995-1996	Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia	Auxiliar refugiados e monitorar as fronteiras das novas repúblicas que surgiram do fim da Iugoslávia	Observador	2
Unomur – Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda	1993-1994	1993-1994	Ruanda e Uganda	Impedir o trânsito de equipamento militar na fronteira entre os países	Observador	10
Minugua – Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala	1994-1997	1994-1997	Guatemala	Observar o cessar-fogo entre o governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG) e a desmobilização da guerrilha	Observador/comando da força internacional ¹	18
Unpredep – Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas	1995-1999	1995-1999	Macedônia	Monitorar a faixa de fronteira do país recém-declarado independente e prestar assistência humanitária à população local	Observador	5
Unmop – Missão das Nações Unidas de Observadores em Prevlaka	1996-2002	1996-2002	Croácia	Supervisionar a desmilitarização da Península da Prevlaka, território disputado pela Croácia e pela ex-Iugoslávia	Observador	1
Untaes – Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslovênia Oriental, Baraja e Sirmium Ocidental	1996-1998	1996-1998	Croácia	Observar desmilitarização e auxiliar na reconstrução da região da Eslovênia Oriental	Observador	9
Monua – Missão de Observação das Nações Unidas em Angola	1997-1999	1997-1999	Angola	Prestar ajuda humanitária e acompanhar o processo de reconciliação entre os grupos em conflito desde a proclamação da independência do país	Fornecimento de efetivo	19
Interfet – Força Internacional para o Timor-Leste	1999	1999	Timor-Leste	Auxiliar as missões civis da ONU no país (Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste – Untaet e Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste – Unmiset), atuando no processo de desmobilização de grupos armados para garantir a realização de eleições, após a retirada das forças militares da Indonésia	Fornecimento de efetivo	51
Untaet – Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste	1999-2002	1999-2002	Timor-Leste	Monitorar o processo de desmobilização de grupos armados e a implementação de instituições democráticas	Fornecimento de efetivo	378
Unma – Missão das Nações Unidas em Angola	2002-2003	2002-2003	Angola	Prestar assistência humanitária e assistir a desmobilização dos grupos guerrilheiros	Observador	3
Unmiset – Missão de Assistência das Nações Unidas para o Timor-Leste	2002-2005	2002-2005	Timor-Leste	Monitorar o processo de desmobilização de grupos armados e a implementação de instituições democráticas	Fornecimento de efetivo	488

(Continua)

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Unmil – Missão das Nações Unidas na Libéria	2003-2018	2003-2018	Libéria	Apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo entre os grupos armados do país, proteger pessoal e instalações das Nações Unidas e fornecer apoio humanitário à população civil	Observador	3
Unoci – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim	2003-2017	2003-2017	Costa do Marfim	Substituir a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (Minuci), estabelecida pelo Conselho de Segurança da ONU em maio de 2003 para facilitar a implementação do acordo de paz entre os grupos locais em conflito	Observador	4
Minuci – Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim	2003-2004	2003-2004	Costa do Marfim	Acompanhar a implementação do acordo de paz celebrado entre o governo e as forças rebeldes e a desmobilização destas	Observador	79
Minustah – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti	2004-2017	2004-2017	Haiti	Monitorar a desmobilização e o desarmamento de grupos em conflito, contribuir para a reconstrução da infraestrutura e o fortalecimento das instituições democráticas no país e prestar assistência humanitária à população civil	Comando da força internacional/ fornecimento de efetivo	1.872
Unmis – Missão das Nações Unidas no Sudão	2005-2011	2005-2010	Sudão	Monitorar a efetivação do acordo de paz celebrado entre governo e grupos rebeldes	Observador	18
Minurcat – Missão das Nações Unidas no Chade e República Centro-Africana	2007-2010	2010	Chade e República Centro-Africana	Prestar apoio humanitário e acompanhar a desmobilização de grupos armados locais	Observador	2
Unmin – Missão das Nações Unidas no Nepal	2007-2011	2007-2010	Nepal	Monitorar a efetivação do acordo de paz e a desmobilização dos grupos armados atuando no Nepal	Observador	3
Total aproximado de militares brasileiros em missões de paz já encerradas³						4.103

1B – Missões ativas⁴

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
UNFICYP – Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre	1964-atualmente	1995-atualmente	Chipre	Evitar conflitos entre as comunidades grego-cipriota e turco-cipriota e auxiliar na restauração das instituições democráticas no Chipre	Observador	1

(Continua)

(Continuação)

Missão	Período de duração da missão	Período da participação brasileira	Local	Objetivo	Nível da participação	Contingente mobilizado
Unifil – Força Interina das Nações Unidas no Líbano	1978- atualmente	2011- atualmente	Líbano	Monitorar a região de fronteira com Israel até a reorganização do Exército libanês, prevenindo os conflitos entre militares israelenses e grupos armados como o Hezbollah, e auxiliar no combate ao contrabando de armas, na desativação de minas terrestres e no fornecimento de apoio humanitário à população local	Comando da força internacional (força marítima)	250
Monusco – Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo	1999- atualmente	2014-2016 2018- atualmente	Congo	Impor a desmobilização e o desarmamento de grupos em conflito (inclusive por meio de operações militares ofensivas), contribuir para a reconstrução da infraestrutura e o fortalecimento das instituições democráticas no país e prestar assistência humanitária à população civil	Comando da força internacional	1
Unowas – Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e Sahel	2016- atualmente	2016- atualmente	Oeste da África	Prestar assistência humanitária nos países do oeste da África e promover soluções pacíficas de conflitos entre os países da região	Observador	1
Total aproximado de militares envolvidos em missões de paz em andamento⁵						253

Fonte: Brasil ([s.d.]); Oliveira Junior e Góes (2010); Hamann (2015).

Notas: ¹ Um dos observadores militares brasileiros desempenhou a função de subchefe da missão internacional.

² A Unprofor substituiu a Unprofor, que atuou de 1992 a 1995 no processo de separação e desmobilização dos grupos em conflito no território croata e prestando apoio humanitário à população local. Com a declaração de independência da Croácia, foi impossível prorrogar a missão da Unprofor, uma vez que seu mandato exigia consentimento do governo local, sendo necessário criar uma nova missão internacional para a conclusão de seus objetivos.

³ O total corresponde ao efetivo permanente do país comprometido com a missão internacional, mas isso exige a mobilização de uma quantidade ainda maior de militares para assegurar o rodízio e recompletamento de contingentes.

⁴ Dados atualizados até 2017.

⁵ O total corresponde ao efetivo permanente do país comprometido com a missão internacional, mas isso exige a mobilização de uma quantidade ainda maior de militares para assegurar o rodízio e o recompletamento de contingentes. À guisa de exemplo, no caso da missão de paz no Haiti, o Brasil mobilizou, ao longo de quatorze anos, mais de 37.500 militares, entre rotatividade das tropas no país e outros de apoio logístico às operações (Sardenberg, 2017, p. 4).

Percebe-se que, após o fim da Guerra Fria, a participação do Brasil nas missões de paz da ONU intensificou-se consideravelmente, não apenas em termos da quantidade de militares empregados nessas operações, mas também na sua própria forma de atuação, passando a liderar forças internacionais e articular estratégias de intervenção em conjunto com os países mais atuantes nesse campo (Fontoura, 2005; Kenkel, 2010; Matijascic, 2010).

O padrão de irregularidade que marcou a atuação do Brasil em operações de paz até a década de 1990 alterou-se a partir de então, com a emergência de dois novos elementos nas relações internacionais do país. O primeiro deles foi “uma reorientação da política externa brasileira em direção à conformidade com normas e regras internacionais”; o segundo, uma maior diversificação e complexidade das

operações de manutenção da paz desde fins dos anos 1980, que significava que “seu caráter deixou de ser esmagadoramente militar e começou a incluir componentes civis” (Cavalcante, 2010, p. 148-149, tradução dos autores).¹⁴ Tal alteração fez-se perceber a partir da participação brasileira nas missões desdobradas em Angola, em Moçambique, em Timor-Leste e no Haiti entre a metade da década de 1990 e meados dos anos 2000, em que o país participou não apenas com observadores militares, mas também com efetivos militares atuando diretamente em campo. Se somados os efetivos aproximados de militares brasileiros atuando em operações de paz nas últimas duas décadas, eles praticamente igualam o que foi mobilizado para essa finalidade ao longo de todo o século XX.

Em meio ao contexto de crescimento econômico do país na década passada, o Brasil adquiriu um novo ímpeto para contribuir com as operações de paz. O país buscou aliar à sua relevância crescente na economia global um papel mais ativo também nas relações políticas internacionais, sobretudo na arena multilateral (Fontoura e Uziel, 2017; Santos e Cravo, 2014). Se, de um lado, havia uma maior necessidade de o país inserir-se na comunidade internacional, principalmente em auxílio aos países de língua portuguesa e vizinhos do nosso entorno estratégico, de outro, sobressaía a ambição acalentada desde o governo Fernando Henrique Cardoso de alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU por meio do “poder brando” (*soft power*) e da promoção do multilateralismo (Alsina Júnior, 2017; Fontoura e Uziel, 2017), de modo que “o papel do país nas operações de paz não pode (...) ser entendido em isolamento dos objetivos de política externa inerentes ao seu *status* de potência emergente” (Kenkel, 2013, p. 335, tradução dos autores).¹⁵

Durante esse período, uma estratégia de inserção internacional brasileira surgida na década anterior consolidou-se, com impactos diretos para a atuação do país em operações de paz sob dois aspectos. Em primeiro lugar, estabeleceram-se “relações claras (...) entre o uso das capacidades de defesa nacional como instrumento de política externa em questões relacionadas à manutenção da paz” (Cavalcante, 2010, p. 152, tradução dos autores).¹⁶ Em segundo, percebeu-se a “atitude de assumir, de fato, responsabilidades maiores em questões de paz e segurança internacional” (*idem*).¹⁷

Assim, a atuação do Brasil em operações de paz foi influenciada tanto pela necessidade do país de assumir um compromisso mais substantivo no campo da cooperação internacional, consistente com seu novo patamar econômico mundial,

14. No original: “re-orientation of Brazilian foreign policy towards conformity with international norms and rules” e “their character ceased to be overwhelmingly military and started to include civilian components” (Cavalcante, 2010, p. 148-149).

15. No original: “the country’s role in peace operations cannot (...) be understood in isolation from the foreign policy goals inherent to its emerging power status” (Kenkel, 2013, p. 335).

16. No original: “clear relationships (...) between the use of national defence capacities as an instrument of foreign policy in matters related to peacekeeping” (Cavalcante, 2010, p. 152).

17. No original: “attitude of indeed assuming greater responsibilities in international peace and security issues” (Cavalcante, 2010, p. 152).

quanto pelo seu desejo de ocupar uma posição mais destacada no cenário global, como líder e porta-voz das nações emergentes junto aos países desenvolvidos (Kenkel, 2010; 2013; Nasser, 2012; Alsina Júnior, 2017). Nesse sentido, percebe-se “uma interseção geográfica entre as áreas de prioridade da política externa brasileira e o emprego de militares brasileiros” nas operações de paz, além de “subordinação da decisão de enviar tropas à estratégia de política externa” (Nasser, 2012, p. 224). A partir disso, a participação brasileira em operações de paz passou a se caracterizar por “um elemento moral, baseado em compromisso humanitário, e outro de pragmatismo político, caracterizado pelo desejo de projeção de poder na esfera internacional” (*idem*).

Aos elementos moral e de pragmatismo político, adiciona-se a priorização, no campo da política externa brasileira, das relações com países em situação similar ou inferior de desenvolvimento econômico e que compartilhavam de sua herança histórica e cultural, a exemplo da América Latina e da África. Esse foco nas relações externas do país também teve reflexos sobre sua participação nas operações de paz da ONU, assumindo o Brasil uma liderança na mediação de conflitos e formulação de estratégias para o fornecimento de assistência humanitária internacional nessas regiões (Kenkel, 2010; Nasser, 2012; Fontoura e Uziel, 2017).

Para além desses aspectos gerais da atuação do Brasil em operações de paz, ligados mais à política externa do país, há, também, por parte das Forças Armadas, a busca de “ganhos institucionais” (Kenkel, 2013, p. 345, tradução dos autores).¹⁸ Entende-se isso por, “primeiramente e acima de tudo”, o desejo por uma “oportunidade de desdobramento de longo prazo em um teatro provendo treinamento semelhante a uma experiência de combate”, além do aprimoramento da formação dos efetivos militares[,] por meio do estabelecimento de um centro de treinamento especializado para operações de paz, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) (*idem*). Esses ganhos tornam-se mais nítidos quando se observa a melhoria em termos de equipagem e treinamento das tropas brasileiras empregadas em missões da ONU ao longo da última década, fruto tanto do investimento realizado para sua adaptação aos padrões exigidos internacionalmente, quanto da própria experiência adquirida pelos comandantes militares nessas operações (Oliveira Junior e Góes, 2010; Vieira Neto, 2017; Andrade, Hamann e Soares, 2019).

3.2 As operações de paz no âmbito das políticas externa e de defesa do Brasil

A importância da participação em operações de paz para as políticas externa e de defesa do Brasil pode ser apreendida a partir da análise dos documentos principais dessas áreas, notadamente da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). Primeiramente, ao avaliar o cenário internacional, a PND aponta para a tendência de aumento da demanda por operações de paz,

18. No original: “*institutional gains*” (Kenkel, 2013, p. 345).

“de sorte que o país poderá ser impelido a incrementar sua participação nesses tipos de missão” (Brasil, 2016b, p. 9). A justificativa para tal participação está no fato de que, “além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações” (*idem*). Além disso, a política apresenta os objetivos nacionais de defesa (ONDs), incluindo “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais” e “contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais” (*ibidem*, p. 13).

Enquanto a PND justifica a atuação do Brasil nas operações de paz, a END dá direcionamento e diretrizes específicas para tal participação. Nesse sentido, a estratégia insere expressamente as operações de paz no rol de atribuições das Forças Armadas:

as três forças deverão ter condições de atuar, de forma singular ou conjunta, em operações internacionais, quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo país ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa exercida pelo Brasil (Brasil, 2016b, p. 25).

Em decorrência dos ONDs estabelecidos na PND, a END apresenta estratégias de defesa (EDs) deles derivadas, bem como ações estratégicas de defesa (AEDs) que as complementam. Assim, em decorrência do OND de “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais”, tem-se a ED denominada *atuação em organismos internacionais*, que apresenta as diretrizes para a participação do Brasil em missões de manutenção e imposição da paz sob a chancela da ONU e de organismos multilaterais dos quais o país é membro. Esta estratégia inclui como AEDs “desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais”, e “aperfeiçoar o adestramento de civis e militares para participação em operações internacionais”. Adicionalmente, para o OND de “contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais”, apresenta-se a ED *atuação com base no multilateralismo*, tendo por AEDs, além da primeira citada anteriormente, “intensificar a atuação do setor de defesa em organismos internacionais” (Brasil, 2016b, p. 39-40).

Percebe-se, pela análise da PND e da END, a importância e a relevância da atuação do Brasil em operações de paz para as políticas externa e de defesa do país. Entretanto, tanto a política quanto a estratégia sofrem de imprecisão terminológica e falta de clareza político-estratégica em suas disposições (Kenkel, 2013; Cavalcante, 2010). De acordo com Kenkel (2013, p. 337, tradução dos autores), os “documentos formais de política de segurança do Brasil são de pouca ajuda para fornecer orientação”, dada “a falta de coordenação durante a formulação de política”.

O resultado, segundo o mesmo estudioso, são “documentos vagos que falham em prover prioridades concretas ou *benchmarks* de implementação”.¹⁹ Segundo Cavalcante (2010, p. 152, tradução dos autores), ambas – PND e END – “não foram ousadas ou claras o bastante para superar a falta de entendimento identificada concernente ao uso instrumental da manutenção da paz como instrumento da política externa brasileira que prevaleceu desde 1989”.²⁰

3.3 Principais cenários de atuação

No século XXI, a mobilização do Brasil para atuar em operações de paz concentrou-se no Haiti, com emprego de grande contingente de soldados com apoio logístico da Marinha, e no Líbano, onde lidera uma força naval que agrega militares de seis nações.²¹ O Haiti constitui o principal teatro de operações das tropas de paz brasileiras, sendo o destino de dois terços de todas as efetivos militares já desdobrados pelo país para atuar em missões da ONU (Hamann, 2016, p. 95). Nesse sentido, o Haiti pode ser visto como “um ponto de inflexão claro tanto nas justificativas conceituais e nos objetivos políticos da participação brasileira em operações de paz da ONU como também no tamanho e tipo de contingentes desdobrados” (Kenkel, 2013, p. 346, tradução dos autores).²²

Em 1º de junho de 2004, após a deposição do ex-presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide, resultado do conflito que se instalara no país, o Conselho de Segurança da ONU aprovou sua Resolução nº 1.542, autorizando o início da Minustah. Seus propósitos primários eram: *i*) o estabelecimento de um ambiente seguro e estável; *ii*) o apoio ao processo político; e *iii*) a promoção e o respeito aos direitos humanos (UN, 2004).

Desde o primeiro momento, coube ao Brasil o papel de comando do componente militar da missão, sendo todos os comandantes da força da Minustah generais do Exército Brasileiro (ver quadro 1), fato inédito nas operações de paz da ONU (Nasser, 2012). O gráfico 1 demonstra ainda o comprometimento do Brasil com o processo de pacificação do Haiti, refletido na estabilidade do contingente designado pelo país comparativamente ao efetivo total dos países que atuaram na missão internacional.

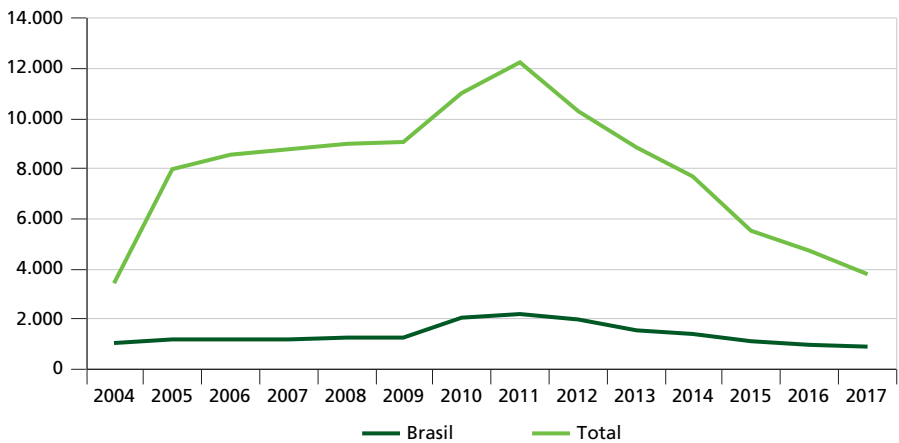
19. No original: “Brazil’s formal security policy documents are of little help in providing guidance”, “the lack of coordination during policy formulation” e “documents that fail to provide concrete priorities or implementation benchmarks” (Kenkel, 2013, p. 337).

20. No original: “were not bold or clear enough to overcome the identified lack of understanding concerning the instrumental use of peacekeeping as a tool of Brazilian foreign policy that had prevailed since 1989” (Cavalcante, 2010, p. 152).

21. No Líbano, o Brasil exerce, desde 2011, o comando da Força Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas (Unifil), por intermédio de embarcações e militares da Marinha. Uma vez que se trata de operação restrita a ações de repressão a contrabando marítimo e proteção a embarcações de ajuda humanitária, devido aos objetivos e ao escopo deste capítulo, não será abordada em detalhe. Para mais informações sobre a atuação do Brasil nessa operação, ver Franco (2016).

22. No original: “a clear turning point in both the conceptual justifications and the political objectives of Brazilian participation in UN peace operations, as well as in the size and type of contingents deployed” (Kenkel, 2013, p. 346).

GRÁFICO 1
Quantidade de efetivos militares da Minustah (2004-2017)¹



Fonte: ONU (2017).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Número médio calculado a partir das contribuições mensais do período maio/2004-setembro/2017.

QUADRO 1
Comandantes da força da Minustah

Comandante da força	Período de atuação
General Augusto <i>Heleno</i> Ribeiro Pereira	Maio/2004-setembro/2005
General Urano Teixeira da Matta <i>Bacellar</i>	Setembro/2005-janeiro/2006
General José <i>Elito</i> Carvalho Siqueira	Janeiro/2006-janeiro/2007
General Carlos Alberto dos <i>Santos</i> Cruz	Janeiro/2007-abril/2009
General <i>Floriano</i> Peixoto Vieira Neto	Abril/2009-março/2010
General Luiz Guilherme <i>Paul</i> Cruz	Março/2010-março/2011
General Luiz Eduardo <i>Ramos</i> Batista Pereira	Março/2011-março/2012
General Fernando Rodrigues <i>Goulart</i>	Março/2012-março/2013
General Edson Leal <i>Pujol</i>	Março/2013-março/2014
General José Luiz <i>Jaborandy</i> Junior	Março/2014-agosto/2015
General <i>Ajax</i> Porto Pinheiro	Outubro/2015-outubro/2017

Fonte: Brasil [s.d.].
Obs.: Os "nomes de guerra" dos referidos militares estão destacados em *itálico*.

Dado seu histórico anterior, a decisão brasileira de prover o maior contingente e de assumir o comando militar da Minustah foi uma inovação para o país (Cavalcante, 2010). De fato, a atuação nessa missão representou ponto de inflexão para o Brasil não somente em seu histórico de atuação em operações de paz, como também em suas políticas externa e de defesa.

O aumento da projeção internacional do Brasil, bem como o incremento de sua atuação multilateral e o exercício de maior influência sobre uma região considerada prioritária para os objetivos econômicos e políticos do país, foram as principais motivações no esforço do país para liderar o processo de pacificação do Haiti (Kenkel, 2010; Blanco, 2017). A elas se somou a prestação de “solidariedade ativa a um país com o qual se identifica, e que atravessava crise política, institucional e humanitária” (Nasser, 2012, p. 222).

Assim, a diplomacia brasileira construiu uma argumentação junto à ONU em que afirmava que o cumprimento das obrigações do país junto ao sistema multilateral e o compromisso de solidariedade para com seus vizinhos americanos exigiam a “reivindicação do Haiti como um problema latino-americano” e a consequente “necessidade de um envolvimento dos países da região, principalmente o Brasil” (Souza Neto, 2012, p. 245). Evocou-se, ainda, “uma matriz cultural africana comum (...) que justificaria uma postura de não indiferença” (*idem*). Para além do discurso oficial, havia, por parte do governo brasileiro, o receio de transbordamento da instabilidade instalada no Haiti para os países vizinhos da América Central e do Sul, com consequências negativas também para o Brasil (Blanco, 2017).

Além de uma inovação e de uma oportunidade de exercer um papel protagonista, a Minustah também representou um desafio ao Brasil. O motivo era o fato de a operação ser uma “missão complexa, baseada no capítulo VII”, isto é, uma operação de “imposição da paz, envolvendo tanto missões ofensivas como ações tradicionais de manutenção da paz e de estabilização, além de distribuição de assistência humanitária” (Souza Neto, 2012, p. 244).²³ A “robustez” da missão, além de “elemento importante para o entendimento do envolvimento brasileiro na missão e no Haiti”, também representou “uma mudança na participação do Brasil em operações de paz, até então realizada apenas em operações cujos mandatos se baseavam no capítulo VI da carta da ONU” (*idem*).²⁴ Tal caráter robusto justificou-se pela existência de gangues armadas nas principais cidades do Haiti, constituindo, assim, obstáculo à pacificação e à estabilização do país.

O primeiro desafio encarado pelas tropas de paz do Brasil na Minustah foi a chamada “guerra às gangues” (2004-2007). A dificuldade vivenciada pelos militares brasileiros teve como reflexo a demora em se adequar à situação, uma vez que “apenas com o terceiro contingente (...) os militares receberam treinamento para atuar em uma missão de capítulo VII” (Souza Neto, 2012, p. 247).

23. A categorização da Minustah como operação de “imposição da paz” não está de acordo com o referencial teórico conceitual aqui adotado (e compartilhado por outros estudiosos). Entretanto, mantém-se a citação feita apenas para ilustrar o caráter inovador e desafiador da missão para o Brasil.

24. Essa mudança foi tão importante que, mesmo tendo a Minustah um mandato explicitamente de capítulo VII, a diplomacia brasileira apresentava a missão como uma operação de capítulo VI com um componente de capítulo VII (Souza Neto, 2012).

Além disso, as gangues do Haiti constituíam “o tipo de *spoiler* misto estatal/não estatal, político-criminoso em rede que as operações de paz e consolidadores da paz contemporâneos devem confrontar”, sendo que, em seu enfrentamento, “sucessos iniciais foram táticos e, aparentemente, resultaram de esforços de um contingente militar particular – o Batalhão Brasileiro” (Cockayne, 2014, p. 737-738, tradução dos autores).²⁵

Durante aquele período, houve o ápice da atuação ostensiva das tropas brasileiras, que incluíam oficiais experientes em lidar com gangues criminosas nas favelas de grandes cidades do país. Desde 2005, buscou-se a reconquista das favelas de Bel Air e Cité Soleil na capital haitiana, Porto Príncipe, por intermédio das operações Trovão, Marreta e Punho de Ferro, tendo como resultado a captura ou a morte de líderes criminosos e a libertação de reféns civis, além do desarmamento voluntário de vários membros dos grupos rebeldes atuantes nesses locais (Souza Neto, 2012; Miranda, 2017). Dessa forma, até julho de 2007, a Minustah havia removido todas as gangues das áreas urbanas do Haiti (Miranda, 2017; Vieira Neto, 2017). Esse sucesso repercutiu inclusive no próprio território brasileiro, uma vez que as táticas bem-sucedidas no Haiti passaram a ser replicadas nas ocupações de favelas no Rio de Janeiro para implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciadas em 2008 (Palma, 2015; Salgado, 2015).

Foi graças à “integração efetiva” e criativa dos componentes da força que a Minustah tinha à sua disposição que as operações de 2007 foram bem-sucedidas (Cockayne, 2014, p. 753, tradução dos autores).²⁶ De fato, constatou-se que “as operações robustas implementadas entre 2006 e 2007 (...) tiveram melhor resultado e mais aprovação popular do que as operações robustas implementadas entre 2004 e 2005” (Souza Neto, 2012, p. 252-253). Tamanha foi a efetividade dessas operações que se chegou a argumentar que:

os sucessos da Minustah podem apontar para o formato das operações robustas no futuro, “entre o povo”: mais sobre a coleta e o aproveitamento de inteligência criminal que sobre o desdobramento de formações militares em massa; mais sobre achar pessoas do que coisas e mais sobre influenciar as pessoas que destruir coisas (Cockayne, 2014, p. 758, tradução dos autores).²⁷

25. No original: “typical of the kind of mixed state/non-state, political-criminal networked spoilers that contemporary peace operations and peacebuilders must confront” e “early successes were tactical, and apparently resulted primarily from the efforts of one particular military contingent – the Brazilian Battalion” (Cockayne, 2014, p. 737-738).

26. No original: “effective integration” (Cockayne, 2014, p. 753).

27. No original: “MINUSTAH’s successes may point to the shape of robust operations in the future, ‘amongst the people’: more about the gathering and harnessing of criminal intelligence than about the deployment of massed military formations; more about finding people than things, and more about influencing people than destroying things” (Cockayne, 2014, p. 758).

De acordo com essa mesma perspectiva, “a retomada bem-sucedida de áreas dominadas por gangues pela Minustah foi vista localmente como um grande sucesso” (Cockayne, 2014, p. 762, tradução dos autores).²⁸ Além disso, sucessos posteriores obtidos pela Minustah em 2008 e 2009 foram atribuídos, largamente, ao sucesso da “guerra às gangues”. Naturalmente, grande parte desse resultado foi fruto do trabalho das tropas brasileiras. A contribuição do Brasil, em termos de aperfeiçoamento das estratégias de engajamento das forças de paz e comprometimento efetivo com a causa humanitária, foi reconhecida internacionalmente (Cockayne, 2014; Sardenberg, 2017; Brasil, 2017). O fato de militares do país figurarem posteriormente como consultores destacados e, mesmo, comandantes de forças internacionais de paz em diferentes regiões do mundo, atesta o sucesso da experiência brasileira nesse campo (Rodrigues e Migon, 2017).

A preparação e a atuação dos militares brasileiros presentes na Minustah tornaram-se diferenciais que acabaram influenciando os demais contingentes e elementos da missão. Por exemplo, o favorecimento do patrulhamento a pé em detrimento do motorizado e o constante contato com a população local foram características da atuação brasileira que renderam resultados positivos. De acordo com a Refugees International, “as tropas brasileiras eram vistas com mais confiança pela população local do que a Polícia Nacional do Haiti (PNH)”, o que incluiu relatos acerca das “qualidades da abordagem dos soldados brasileiros, que não incluíam a intimidação, afirmando a importância da presença da atuação da tropa brasileira em conjunto com a PNH como forma de coibir os abusos desta última” (Souza Neto, 2012, p. 250).

A despeito dos resultados positivos obtidos ao final e posteriormente à guerra às gangues, a ocorrência de um terremoto de magnitude 7.0 na escala Richter em 12 de janeiro de 2010 causou retrocesso significativo no esforço de pacificação e estabilização do Haiti, além de ter causado a morte de dezoito militares brasileiros. Os estragos provocados pelo desastre natural foram tamanhos que o desengajamento da Minustah, inicialmente planejado para 2011, teve de ser adiado. Naquela ocasião, foi aprovado, pelo Congresso Nacional brasileiro, um aumento de contingente de quase 100% para a missão, demonstrando a “reação brasileira (...) de solidariedade ao Haiti” (Souza Neto, 2012, p. 254). Sem dúvida, os esforços do contingente brasileiro e dos demais participantes da missão, bem como o pronto auxílio internacional, foram bem-sucedidos no reparo dos danos causados à infraestrutura do país, permitindo a retomada do processo de estabilização do Haiti.

28. No original: “MINUSTAH’s successful retaking of areas dominated by gangs was seen locally as a great success” (Cockayne, 2014, p. 762).

Além da guerra às gangues e da reconstrução do Haiti após o terremoto, a Minustah (e, consequentemente, o contingente brasileiro) teve atuação significativa em outros momentos importantes, tais como a realização de eleições nacionais em 2006, 2010 e 2016 e a contenção de um surto de cólera em outubro de 2010. Finalmente, por meio de sua Resolução nº 2.350, de 13 de abril de 2017, o Conselho de Segurança da ONU definiu o dia 15 de outubro daquele ano como prazo final de encerramento da Minustah, que foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth), uma nova e mais modesta missão voltada às questões de Estado de direito e de consolidação das instituições do país.²⁹

A participação das tropas brasileiras na Minustah foi de especial importância, tanto para a missão quanto para o histórico do Brasil em operações de paz, merecendo, portanto, uma avaliação mais detalhada. O reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos militares brasileiros no Haiti está expresso no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), segundo o qual tal atuação foi “reconhecida pelo povo haitiano e por autoridades internacionais, devido à peculiar forma de atuação, reflexo dos treinamentos recebidos antes da missão e da própria formação profissional adquirida nas forças” (Brasil, 2016a, p. 122). Além disso, a Minustah permitiu “às forças participantes a oportunidade de aprimorar os seus sistemas operacionais e logísticos, bem como de manter o intercâmbio com tropas de outros países” (*idem*).

Além desse reconhecimento oficial, foi constatado que a “contribuição do Brasil para a Minustah serviu como um laboratório para o desenvolvimento de uma abordagem para a consolidação da paz que une um número de objetivos de política externa” (Kenkel, 2013, p. 351, tradução dos autores).³⁰ Nessa perspectiva, “o componente militar atua de forma coerente com o discurso da diplomacia brasileira, que defende a importância tanto da segurança quanto do desenvolvimento” (Souza Neto, 2012, p. 251).

É possível apreender, a partir da análise anteriormente desenvolvida, a importância e o significado da experiência haitiana para o Brasil e suas Forças Armadas, em especial para o Exército. A utilidade potencial e/ou efetiva dessa experiência adquirida merece, nesse sentido, uma abordagem mais pormenorizada.

29. Minustah – United Nations Peacekeeping. Disponível em: <https://bit.ly/2poOeIC>. Acesso em: 25 out. 2018.

30. No original: “Brazil’s contribution to MINUSTAH has served as a laboratory for the development of an approach to peacebuilding that unites a number of foreign policy objectives” (Kenkel, 2013, p. 351).

4 O EXÉRCITO BRASILEIRO E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Como parte fundamental da atuação do Brasil em operações de paz ao longo de sete décadas (e, em especial, após treze anos no Haiti), o Exército tem se utilizado de sua experiência adquirida ao longo desse período em operações militares (dentro e fora do Brasil) e, também, em processos internos de estruturação da força. A importância do Exército Brasileiro para as operações de paz e vice-versa está explícita nos mais importantes documentos políticos do Estado, a exemplo da PND:

o Exército deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma força expedicionária, quer para operações de paz, ajuda humanitária ou demais operações, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (Brasil, 2016b, p. 28).

Novamente, deve-se reforçar a importância da experiência adquirida pelo Exército na Minustah. De fato, o trabalho desenvolvido pelos militares da força terrestre naquela missão gerou lições valiosas que foram empregadas pelo Exército em momentos posteriores, inclusive nas várias operações de garantia da lei e da ordem (GLO) no plano interno. Nesse sentido, destaca-se a utilização de táticas e manobras aprendidas e refinadas durante e após a experiência haitiana em episódios como na implementação das UPPs, no Rio de Janeiro em 2008, e da pacificação do Complexo do Alemão, em 2010 (Souza Neto, 2012).

A experiência do Haiti também foi utilizada por altos oficiais do Exército Brasileiro em momentos importantes das operações de paz da ONU. Em março de 2013, após a tomada da cidade de Goma pelo grupo armado M23 no leste da República Democrática do Congo, o Conselho de Segurança decidiu criar, como parte da Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco) – uma das maiores e mais importantes operações contemporâneas da organização –, uma Brigada de Intervenção, devidamente mandatada e equipada para enfrentar grupos armados como aquele. Para assumir o comando militar da missão nesse momento decisivo, a ONU solicitou especificamente o general Santos Cruz, ex-comandante da Força da Minustah. De junho a novembro daquele ano, a Brigada de Intervenção, comandada pelo general brasileiro, teve atuação decisiva no terreno, culminando na derrota do M23 (Tull, 2018; Spijkers, 2015; Nicoll e Delaney, 2014).

A Monusco manteve-se sob o comando do general Santos Cruz até dezembro de 2015 (Brasil, 2016a). Contudo, essa importante missão voltaria a ser comandada por um brasileiro. Em abril de 2018, o secretário-geral da ONU nomeou o general Elias Rodrigues Martins Filho (que havia atuado como oficial de Planejamento no Serviço de Geração de Força do Departamento de

Operações de Paz da ONU entre 2005 e 2008) como novo comandante da força da Monusco.³¹

Outro veterano brasileiro e ex-comandante da força da Minustah que deu contribuição importante às operações de paz da ONU a partir de sua experiência no Haiti foi o general Floriano Peixoto Vieira Neto. De outubro de 2014 a junho de 2015, o general Floriano compôs o Painel de Alto Nível Independente sobre Operações de Paz encomendado pelo secretário-geral. O painel, composto por outras treze personalidades eminentes e presidido por José Ramos-Horta (vencedor do prêmio Nobel da Paz e um dos idealizadores da independência do Timor-Leste), foi criado para avaliar a evolução das operações de paz da ONU durante o século XXI e apresentar soluções para missões posteriores desdobradas em cenários politicamente desafiadores.³²

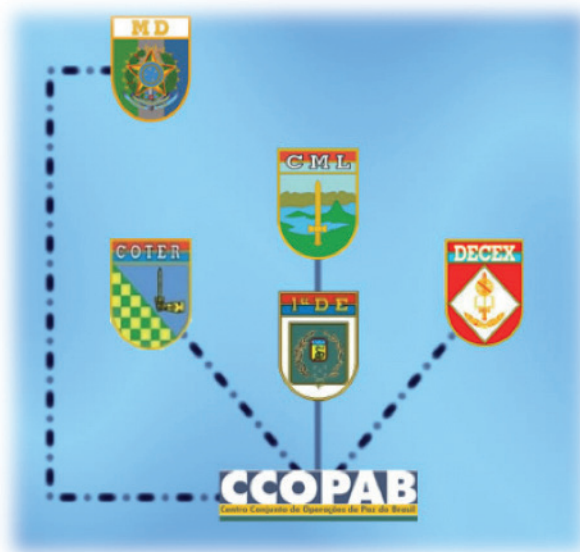
No final de 2017, o subsecretário-geral da ONU para Operações de Manutenção da Paz, Jean-Pierre Lacroix, apresentou convite oficial da organização ao governo brasileiro para contribuir com tropas para a Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (Minusca). Embora o Exército e as demais forças tenham feito os preparativos e o planejamento necessários para aceitar a nova missão, o governo brasileiro decidiu não aceitar o convite. O motivo seriam as demandas internas, com destaque para a deflagração de uma intervenção federal com apoio das Forças Armadas no estado do Rio de Janeiro no começo de 2018 e o provimento de assistência militar pelo governo federal para a contenção da crise de refugiados venezuelanos no estado de Roraima no mesmo ano (Andrade, Hamann e Soares, 2019). Mesmo não participando da Minusca, o convite oficial por parte da ONU serviu de reconhecimento da contribuição que o Brasil (e o Exército) pode dar à manutenção da paz em regiões de conflito.

Além da aplicação das lições aprendidas no Haiti pelo Exército Brasileiro e seus oficiais em outros teatros de operação e processos de avaliação de missões de paz, o legado da Minustah também se fez sentir na própria estrutura organizacional e na rotina do Exército. Em 2010, foi criado o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com o propósito de preparar militares, policiais e civis para operações de paz e outras atividades correlatas. Vinculado ao Ministério da Defesa, o CCOPAB insere-se na estrutura do Exército por meio de sua subordinação direta à 1ª Divisão de Exército, parte do Comando Militar do Leste, bem como pela sua ligação com o Comando de Operações Terrestres (Coter), e ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (Decex) (ver figura 2) (Andrade, Hamann e Soares, 2019).

31. ONU... (2018).

32. UN (2014).

FIGURA 2

Estrutura organizacional do CCOPAB

Fonte: CCOPAB.

Fruto das demandas da Minustah, o CCOPAB é hoje visto como um centro de instrução fortalecido e reconhecido nacional e internacionalmente. Sua influência pode ser percebida por meio de sua extensa rede de parcerias, que engloba organismos internacionais, agências governamentais, centros de pesquisa e universidades envolvidos em operações de paz. Dessa forma, o centro mostra-se fundamental para preservar, aprimorar e disseminar o conhecimento e a experiência adquiridos pelo Brasil (e pelo Exército Brasileiro) durante seu tempo no Haiti (Andrade, Hamann e Soares, 2019).

Além da institucionalização do CCOPAB, o Exército Brasileiro tem também participado de exercícios conjuntos internacionais voltados à preparação para operações de paz. Em abril de 2018, o Exército, por meio do Coter, participou, nas instalações do Comando Militar do Planalto, em Brasília, da oitava edição do Exercício Viking,³³ em parceria com as Forças Armadas da Suécia e dos Estados Unidos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). O exercício, sediado na Suécia e realizado em outros cinco sítios remotos incluindo o Brasil (Finlândia, Irlanda, Sérvia e Bulgária), é um dos maiores e mais tradicionais de seu tipo. A participação do Exército Brasileiro, inclusive por meio de um sítio próprio (o único fora da Europa), atesta, nesse sentido, a importância e a significância do Brasil e de sua força terrestre no cenário internacional das operações de paz.

33. Exercício Viking 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2FZ0K4x>. Acesso em: 26 out. 2018.

5 CONCLUSÃO

Nas últimas sete décadas, o Brasil deu contribuição importante aos esforços multilaterais de manutenção da paz e da segurança internacional, por meio da participação em operações de paz em quatro continentes. A atuação em tais operações tem sido consideravelmente importante para as Forças Armadas do país, em especial para o Exército, que tem desenvolvido treinamentos e preparações específicos para suas tropas, a fim de capacitá-las a atuar com eficácia e efetividade nos teatros para os quais são desdobradas. A experiência da Minustah é ilustrativa nesse sentido.

Os treze anos de engajamento brasileiro no Haiti foram paradigmáticos para as políticas externa e de defesa do país (em geral) e para o Exército (em particular). Além do impacto reconhecidamente positivo da atuação dos militares brasileiros no terreno, a missão da ONU serviu de lição valiosa para o Exército Brasileiro, permitindo-o desenvolver abordagens, estruturas, treinamento e pessoal especializados em tais tipos de operação, os quais têm se destacado no cenário internacional. A solicitação de altos oficiais do Exército Brasileiro para assumirem importantes tarefas em outras missões e na burocracia da ONU e o convite formal da organização para o Brasil continuar contribuindo com novas operações comprovam não apenas a qualidade dos militares brasileiros, mas também o reconhecimento quanto à contribuição inovadora e bem-sucedida do país nesse campo.

Se, por um lado, a qualidade da contribuição dada pelo Brasil e pelo Exército é, hoje, um fato, a ausência de tropas brasileiras em outras operações de paz após o fim da Minustah constitui, por outro, subaproveitamento desse potencial. Embora se reconheçam as limitações e os obstáculos políticos internos a novos engajamentos internacionais de grande porte, não se pode perder de vista os ganhos e benefícios obtidos (ainda que de forma indireta e em longo prazo) pelo país ao participar de tais operações. Ainda que financeiramente custoso e politicamente arriscado – sem contar os riscos pessoais assumidos pelos participantes –, o envio de tropas para operações de paz importantes, como as do Haiti, da República Democrática do Congo e da República Centro-Africana, constitui janela de oportunidade interessante para que as Forças Armadas aprimorem-se em cenários de conflitos reais e complexos, bem como para que o país mantenha e fortaleça sua posição no concerto político internacional. Dessa forma, o não engajamento brasileiro pode ser aceito quando temporal e geograficamente limitado, ou seja, quando se der por problemas internos conjunturais ou quando os teatros de operações não servirem aos interesses nacionais. Contudo, a ausência demasiadamente prolongada do Brasil desse cenário pode representar risco ao protagonismo internacional do país, minando o capital político e as capacidades técnicas adquiridas ao longo das várias décadas de engajamento em diversos países.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**: evolução, desafios e oportunidades. Brasília: Ipea, 2019. No prelo. (Texto para Discussão, n. 2442).
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. Grand strategy and peace operations: the Brazilian case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BLANCO, Ramon. The Brazilian engagement with peace operations: a critical analysis. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: MD, 2016a.
- _____. _____. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: MD, 2016b.
- _____. _____. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. 3ª Subchefia – Divisão de Missão de Paz. **Brasil no Haiti**: um caso de sucesso (2004-2017). Brasília: MD; EB, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Vitqeg>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- _____. _____. _____. Comando de Operações Terrestres. 3ª Subchefia – Divisão de Missão de Paz. **Missões de paz**. Brasília: MD; EB, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2FSebC3>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.
- COCKAYNE, James. The futility of force? Strategic lessons for dealing with unconventional armed groups from the UN's war on Haiti's gangs. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 736-769, 2014.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse; UZIEL, Eduardo. A Minustah, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017)**: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. Peacekeeping at sea? A case study of the Maritime Task Force in Lebanon. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 2, p. 411-440, 2016.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **A força de uma trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. (Nota Estratégica, n. 19). Disponível em: <https://bit.ly/2YQuaJw>. Acesso em: 3 abr. 2019.

_____. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer XVII**, v. 4, p. 95-110, 2016.

KENKEL, Kai Michael. South America's emerging power: Brazil as peacekeeper. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010.

_____. Brazil. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. (Eds.). **Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. As operações de manutenção de paz das Nações Unidas no início da década de 1990. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 1, n. 2, p. 171-192, 2010.

MIRANDA, André Luis Novaes. A pacificação de Bel Air. In: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

NASSER, Filipe. Pax brasiliensis: 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.

NICOLL, Alexander; DELANEY, Jessica. DRC sets precedents for UN forces. **Strategic Comments**, v. 20, n. 1, p. i-ii, 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; GÓES, Fernanda Lira. **A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1516). Disponível em: <https://bit.ly/2UdhVZ0>. Acesso em: 3 abr. 2019.

ONU nomeia brasileiro para chefiar militares na missão de paz da República Democrática do Congo. **ONUBR**, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2HBiwtX>. Acesso em: 26 out. 2018.

PALMA, Najla Nassif. A manutenção da paz (no Haiti) e a justiça (no Brasil): uma reflexão sobre o impacto da Minustah no sistema jurídico militar brasileiro. *In*: HAMANN, Eduarda Passarelli (org.). **Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. O papel do Brasil na evolução das operações de paz. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017.

SALGADO, Tamara J. Existe um diálogo entre a Minustah e as UPPS? **Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista**, ano 4, edição 8, 2015.

SANTOS, Rita; CRAVO, Teresa Almeida. **Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the Cold War**. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2014. (Noref Report).

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Prefácio. *In*: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil, o Haiti e a Minustah. *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.

SPIJKERS, Otto. The evolution of United Nations peacekeeping in the Congo: from Onuc, to Monuc, to Monusco and its Force Intervention Brigade. **Journal of International Peacekeeping**, v. 19, n. 1-2, p. 88-117, 2015.

TARDY, Thierry. Hybrid peace operations: rationale and challenges. **Global Governance – A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 20, n. 1, p. 95-118, 2014.

TULL, Denis M. The limits and unintended consequences of UN peace enforcement: the Force Intervention Brigade in the DR Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n. 2, p. 167-190, 2018.

UN – UNITED NATIONS. **Security Council Resolution S/RES/1542**. New York: United Nations Security Council, 2004.

_____. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, 2008.

_____. **Secretary-General Appoints High-Level Independent Panel on Peace Operations**. New York: UN, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YNTwle>. Acesso em: 31 out. 2018.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. Epopeia militar brasileira no Haiti. *In*: TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires; HAMANN, Eduarda Passarelli (orgs.). **A participação do Brasil na Minustah (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CUvWAa>. Acesso em: 3 abr. 2019.

SEÇÃO III

**CIÊNCIA, TECNOLOGIA,
INOVAÇÃO E BASE
INDUSTRIAL DE DEFESA**

BASE INDUSTRIAL DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS NO BRASIL: A JANELA DE OPORTUNIDADE DA SEGURANÇA INTEGRADA

Peterson Ferreira da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, uma série de novas transformações ocorridas nas relações internacionais demandou de vários Estados contínuas adaptações de seus respectivos aparatos de segurança nacional, sobretudo no que se refere, mais especificamente, a seus setores de inteligência, de defesa nacional e de segurança interna/doméstica.

Embora não haja fórmulas consolidadas de como melhor conduzir essa aproximação entre inteligência, defesa nacional e segurança interna/doméstica, torna-se possível identificar em vários Estados experiências consideradas positivas em determinados setores e políticas públicas,² ao ponto de serem vistas como uma espécie de “melhores práticas”. Apesar de essas experiências, entendidas como bem-sucedidas, terem sido alcançadas em contextos nacionais específicos e em constante mudança, entende-se que elas podem servir de ponto de partida – em termos de reflexões, comparações e adaptações – para as diferentes realidades de outros países. No que se refere especificamente às comparações, certamente há várias dificuldades em conduzi-las criteriosamente, mas elas servem, em último grau, como um importante método de controle de generalizações (Sartori, 1970; 1994; Landman, 2008), não sendo razoável, portanto, simplesmente ignorar tais experiências internacionais e seus possíveis subsídios para, por exemplo, aperfeiçoamentos em políticas públicas.

Nesse contexto, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001, nota-se uma maior aproximação entre, basicamente, serviços de inteligência, forças armadas e forças policiais em alguns países. Esse maior estreitamento interagências

1. Professor adjunto da Escola Superior de Guerra (ESG).

2. Políticas públicas são abordadas neste trabalho tanto como diretrizes estruturantes, de nível estratégico, quanto diretrizes de nível intermediário e operacional (Secchi, 2013, p. 2-10).

pôde ser constatado inicialmente nos Estados Unidos, mas também foi visualizado em diferentes escalas em outros Estados, como o Reino Unido, tendo como foco a ameaça comum do terrorismo internacional (Eyerman e Strom, 2008; Dahl, 2014; Raine, 2015).

Além disso, verifica-se que a questão do desenvolvimento tecnológico permeia diversos pontos dessa aproximação. Os mais complexos “sistemas de sistemas” militares de comando e controle, por exemplo, reúnem múltiplas plataformas (aeronaves, viaturas, embarcações e *drones*), sistemas (de comunicações, de armas, radares), sensores (câmeras infravermelhas, sensores de movimento e de detecção de disparos de armas de fogo etc.) e, principalmente, variadas soluções comerciais incorporadas a partir do rápido avanço no meio civil das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Os conhecimentos e as experiências obtidos nesses sofisticados projetos militares também são utilizados, por exemplo, para a segurança pública, seja no dia a dia do policial em campo, seja no nível estratégico da gestão das prioridades e da alocação dos recursos públicos. De modo similar, as mais avançadas TICs (mineração de dados, inteligência artificial e *big data*) utilizadas por militares ao redor do globo auxiliam, por exemplo, órgãos e entidades voltados para atividades de inteligência ou para atuação na segurança de portos e aeroportos a enfrentar ameaças como tráfico internacional de drogas, de armas, sabotagens, terrorismo, epidemias e ataques cibernéticos.

No Brasil, especialmente após a publicação, em 2005, da Política Nacional da Indústria de Defesa (Pnid) e, em 2008, da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), o tema indústria “de defesa” ganhou mais espaço na agenda política. Todavia, é possível afirmar que ainda há uma variedade significativa de potencialidades do setor privado a ser aproveitada em benefício não apenas das Forças Armadas, mas também dos aparatos de inteligência e segurança pública.

Assim, o objetivo deste capítulo é levantar possibilidades de maior contribuição da assim denominada Base Industrial de Defesa (BID)³ (e as principais políticas públicas envolvidas) no quadro brasileiro da segurança integrada (inteligência, defesa e segurança pública).

Para tanto, na segunda seção deste trabalho, é realizada uma breve introdução ao debate conceitual sobre segurança integrada. Em seguida, é traçado um panorama sobre o caso brasileiro no que diz respeito aos setores de inteligência, defesa nacional e segurança pública – tendo como enfoque o papel das Forças Armadas. Por fim, são levantadas possibilidades de maior contribuição da assim denominada BID no quadro brasileiro interagências da segurança integrada (inteligência, defesa e segurança pública).

3. Formada pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas e de organizações civis e militares que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Prode) no país (Brasil, 2012b, p. 99).

2 INTRODUÇÃO AO DEBATE CONCEITUAL SOBRE SEGURANÇA INTEGRADA

Desde ao menos 1972, quando terroristas da organização palestina denominada de Setembro Negro infiltraram-se na vila dos atletas dos Jogos Olímpicos de Munique, culminando no sequestro e na morte de membros da delegação israelense, ficou claro como grandes eventos esportivos, como as Olimpíadas, podem servir de “palco” para atentados e crises capazes de gerar desdobramentos nacionais e internacionais (Whelan, 2014; Raine, 2015).

Nos anos 1990, nos Estados Unidos, no contexto de atentados terroristas ocorridos no World Trade Center (1993) e em Oklahoma City (1995), o governo norte-americano de Bill Clinton (1993-2001) estabeleceu, por meio da Diretriz Presidencial nº 62/1998, um arcabouço normativo integrado na esfera federal voltado sobretudo para planejar, implementar e coordenar, sob liderança do Serviço Secreto (United States Secret Service – USSS), operações de segurança para “eventos de significância nacional”, definidos pelo presidente norte-americano. Em 2000, esse arranjo evoluiu para cobrir eventos especiais de significância nacional, designados como eventos especiais nacionais de segurança (*national special security events* – NSSEs), como posses presidenciais, grandes encontros internacionais sediados nos Estados Unidos, grandes eventos esportivos e convenções nacionais para presidente (Reese, 2017).

Logo após a destruição das Torres Gêmeas, foi criado, nos Estados Unidos, em 2002, o Departamento de Segurança Interna (Department of Homeland Security – DHS), compreendendo mais de 240.000 pessoas ocupando posições em órgãos voltados para temas como imigração (United States Citizenship and Immigration Services – USCIS), guarda costeira (United States Coast Guard – USCG), cibersegurança e segurança de infraestruturas críticas (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency – CISA), proteção de fronteiras (United States Customs and Border Protection – CBP), gestão de desastres (Federal Emergency Management Agency – FEMA), segurança dos transportes (Transportation Security Administration – TSA), entre outros (United States, 2018). Assim, a partir de 2003, o secretário do DHS passou a ter a responsabilidade de designar, como representante do presidente, eventos classificados como NSSEs, conforme fatores como, por exemplo, o nível de participação de autoridades norte-americanas e estrangeiras (ex.: abertura da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas – ONU), seu tamanho (ex.: Jogos Olímpicos) ou seu significado histórico ou cultural (ex.: final do Super Bowl), sendo que o Congresso norte-americano, desde 2006, deve aprovar recursos orçamentários para tais eventos (Reese, 2017).

A segurança da NSSE é planejada, exercida e implementada por meio de um modelo de comando unificado que é composto por representantes das agências federais, estaduais e locais participantes com responsabilidades na NSSE. Durante a fase de

planejamento da NSSE, cada agência participante é encarregada de acordo com sua especialidade ou responsabilidade jurisdicional (Reese, 2017, p. 2, tradução do autor).⁴

No mesmo sentido, outros países reformaram seus aparatos de segurança interna ao longo dos anos 2000. No Canadá, por exemplo, foi estabelecido, em 2003, o Public Safety Canada, encarregado de assegurar, com seus mais de 66.000 funcionários, a coordenação entre todos os departamentos e agências federais responsáveis pela segurança nacional e a proteção dos canadenses, em especial nos temas de contraterrorismo, infraestrutura crítica, proteção de fronteiras, segurança cibernética e segurança dos transportes (Morag, 2011, p. 2; Canadá, 2018).

Seguindo um modelo institucional mais descentralizado de coordenação interagências, foi criado na França, em 2002, o Council for Internal Security (CSI) (Archick *et al.*, 2006, p. 9), embrião do atual General Secretariat for Defence and National Security (SGDSN), subordinado ao primeiro-ministro francês e encarregado de assessorar e apoiar as tomadas de decisão em áreas como programas militares, dissuasão nuclear, segurança interna, segurança econômica, segurança energética, contraterrorismo e planos de resposta a crises (France, [s.d.]).

Também seguindo um modelo mais coordenativo, o Reino Unido estabeleceu, em 2003, a estratégia de contraterrorismo nacional conhecida como Contest, também abarcando elementos como segurança aeroportuária e proteção de infraestruturas críticas (Archick *et al.*, 2006, p. 36). Contudo, em termos organizacionais, é possível sustentar que o Home Office é um dos atores governamentais mais significativos em matérias de segurança interna no Reino Unido, abarcando mais de 27.000 servidores (*civil service*) e cerca de trinta agências, abrangendo temas como imigração, políticas públicas sobre drogas, crime organizado, prevenção e combate a incêndios e emergências civis, contraterrorismo e policiamento (Morag, 2011, p. 1-2). O Home Office também compreende, por exemplo, o Serviço de Segurança Interno (Security Service – MI5), focado, sobretudo, em temas como terrorismo, espionagem, cibersegurança e não proliferação de armas de destruição em massa. Ademais, foi criado, em 2010, o Conselho de Segurança Nacional (UK National Security Council), composto por ministros do alto escalão e apoiado pela Secretaria de Segurança Nacional (National Security Secretariat) em temas de segurança cibernética, defesa nacional, inteligência e respostas a crises (United Kingdom, [s.d.]).

A complexidade e a dinâmica das questões abordadas por esses diferentes órgãos e iniciativas nacionais demandam tecnologia, especialmente no que diz

4. No original: "NSSE security is planned, exercised, and implemented through a unified command model that is comprised of representatives of participating federal, state, and local agencies with NSSE responsibilities. During the NSSE's planning phase, each participating agency is tasked according to their expertise or jurisdictional responsibility" (Reese, 2017, p. 2).

respeito às TICs. Por um lado, nos últimos anos, a quantidade e a diversidade de dados e informações gerados cotidianamente é esmagadora, abrindo espaço para soluções envolvendo, por exemplo, inteligência artificial, *big data* e segurança cibernética. Por outro lado, essas mesmas soluções podem ferir liberdades individuais, especialmente no que se refere aos sofisticados sistemas de coleta em massa de informações, como as realizadas por organizações voltadas para inteligência de sinais (*signals intelligence* – Sigint), como a norte-americana National Security Agency (NSA) e a britânica Government Communications Headquarters (GCHQ) (Doward, 2018).

Nesse sentido, o segmento empresarial ganha relevância como fornecedores de bens e serviços para atender aos segmentos de inteligência, defesa nacional e segurança interna de modo geral (Starr e Garg, 2017; Dearden, 2017). Consequentemente, as questões de segurança consideradas mais importantes em cada país apresentam repercussões claras para as suas respectivas Forças Armadas, órgãos de segurança e de inteligência, como no caso da rápida expansão do segmento cibernético e os potenciais efeitos de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (Kuchler, 2017; Bauer, 2018).

3 PANORAMA ATUAL SOBRE A RELAÇÃO ENTRE INTELIGÊNCIA, DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Inicialmente, torna-se importante frisar que o termo “segurança nacional” ainda é controverso no Brasil, mesmo após 1988. Influenciada pelo contexto do período da ditadura militar (1964-1985), a Assembleia Constituinte inseriu, na Constituição Federal de 1988, apenas um capítulo dedicado às Forças Armadas (capítulo II, Artigos 142 e 143) e outro focado em segurança pública (capítulo III, Artigo 144). Sucintamente, o que se seguiu foi, nos anos 1990, o lançamento da primeira Política de Defesa Nacional (PDN) (Brasil, 1996) e, em 1999, a criação do Ministério da Defesa (MD) e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Apenas em dezembro de 2008, com a primeira END, ocorreu uma tentativa de abordagem institucional mais ampla, só que a partir do foco em defesa nacional (Ferreira, 2000; Alsina Jr., 2003; Oliveira, 2005; Cepik, 2005; Fuccille, 2006; Winand e Saint-Pierre, 2010; Silva, 2016d).

Em julho de 2012 (Stochero, 2012), foram divulgadas as atualizações da END de 2008 e da então PDN de 2005, passando a ser denominada de Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2012a). Também foi lançado o primeiro Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (Brasil, 2012c), o qual incluía, em seu anexo II, o também inédito Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed), contendo detalhes sobre demandas e valores estimados em termos de projetos militares em uma perspectiva de vinte anos (Silva, 2015; 2016a).

Em setembro do ano seguinte, as atualizações da PND, da END e do LBDN de 2012 foram aprovadas pelo Poder Legislativo (Brasil, 2013).

A END 2008 e seus desdobramentos iniciais foram marcados por um cenário político e econômico favorável no Brasil, no qual temas não só de defesa, mas também de segurança ganharam espaço na agenda política, extrapolando o nível regional tradicional sul-americano. Foi justamente nesse período que foi criado, também em 2008, o Conselho Sul-Americano de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS/Unasul). Paralelamente, foi adotada uma postura mais assertiva em termos de política externa, priorizando as relações Sul-Sul e projetando o país como uma referência entre os emergentes em fóruns como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul) (Villa e Viana, 2010).

Em 2013, todavia, o país começou a enfrentar diversas instabilidades políticas e econômicas (Brasil's..., 2013), incluindo o *impeachment* da presidente Dilma, definido em 2016. Esse breve quadro contextual auxilia em parte a compreensão das dificuldades de colocar em prática o conteúdo ambicioso do Paed divulgado no LBDN 2012.

Cabe ressaltar, no entanto, que a PND 2012 estabeleceu diretrizes tanto para o setor militar quanto para o civil em todas as esferas do poder nacional (política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica), mas “em prol da defesa nacional”:

a Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do poder nacional, em prol da defesa nacional (Brasil, 2012a, p. 11).

No mesmo documento são explicitados “os conceitos de segurança e de defesa nacional”, bem como são analisados os ambientes internacional e nacional. Porém, logo adiante, a PND limita-se novamente a estabelecer objetivos nacionais de “defesa”. Além disso, é possível afirmar a existência de certa reticência em relação ao conceito de “segurança nacional”, uma vez que houve uma preferência pelo conceito de “segurança”. De qualquer modo, segurança aparece conceituada como:

é a *condição* que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (Brasil, 2012a, p. 12, grifo nosso).

Paralelamente, defesa nacional é definida amplamente como:

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, 2012a, p. 12, grifo nosso).

Tanto nesta quanto em outras partes da PND e da END 2012 é possível afirmar que há um processo de alargamento do conceito de defesa nacional (Lima e Medeiros Filho, 2018) e, simultaneamente, uma marginalização de temas e de questões fundamentais no que se refere à segurança do país. Vale ressaltar ainda que, antes de eventuais alterações posteriores no Congresso, foi explicitado na minuta da PND 2016 disponibilizada pelo MD o conceito “segurança nacional” em vez de apenas “segurança”, embora o papel da defesa como principal instrumento para o alcance de tal “condição” tenha sido mantido.

Nota-se, desse modo, uma valorização da defesa nacional perante outras áreas correlatas, como inteligência de Estado e segurança pública. Assim, em vez de, por exemplo, ser introduzida uma visão mais ampla e coordenada do papel dos diversos órgãos e entidades com potenciais contribuições para a segurança nacional, a fim de se alcançar a referida condição de segurança, o que se verificou na minuta de 2016 do mais elevado documento balizador da defesa nacional é a retirada do conceito de segurança nacional do “glossário das Forças Armadas” (Brasil, 2015), ou seja, de uma publicação com enfoque mais operativo e não o contrário.

Cabe questionar, portanto, a operacionalidade desses conceitos de segurança e defesa no âmbito das políticas públicas, tendo em vista a forma pela qual são apresentados na PND/END 2012, especialmente dada a amplitude conferida ao conceito de defesa nacional. Afinal, algumas ameaças e vulnerabilidades presentes no ambiente de segurança claramente transcendem a dimensão puramente militar, exigindo a combinação de outros meios e instrumentos do Estado, conforme já reforçado na literatura internacional e brasileira sobre o assunto (Rudzit e Nogami, 2010; Villa e Viana, 2010). Em outras palavras, segurança pode ser entendida como o resultado do conjunto de medidas e ações do Estado, incluindo componentes de política externa, economia, ciência e tecnologia (C&T), inteligência, segurança interna, justiça, entre outros, e da defesa, na qual as Forças Armadas são um dos instrumentos disponíveis.

A condição de segurança conceituada na PND/END 2012, portanto, necessita ser alcançada e mantida ativamente por meio de diversos instrumentos à disposição do Estado, entre os quais as Forças Armadas. Afinal, o instrumento militar possui pouca margem de atuação perante as verdadeiras raízes de problemas como, por exemplo, o tráfico de drogas e de armas, a não proliferação de bens sensíveis utilizados na produção de armas de destruição em massa (ADMs), o contraterrorismo, as tentativas de interferência nos assuntos domésticos por parte de outros países, a garantia de recursos hídricos e energéticos, as epidemias, a corrupção que corrói as mais elevadas instituições nacionais, as instabilidades políticas no entorno regional, entre outros, que são apontados, inclusive, em diversas publicações similares divulgadas pelas principais potências militares do planeta.

Não obstante essas definições de segurança e defesa na PND 2012, verifica-se, logo em seguida, o reconhecimento de que:

gradualmente, ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros. *Preservar a segurança requer medidas de largo espectro*, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas (Brasil, 2012a, p. 13, grifo nosso).

Todavia, o máximo que se visualiza no âmbito desse documento, no que tange a outros instrumentos e políticas, é uma seção intitulada *Segurança nacional*, na qual há uma relação entre temas associados à segurança e os respectivos órgãos e entidades a cargo de contribuir para o incremento do nível de segurança nacional. Nesse sentido, por exemplo, as ações de segurança pública ficaram a cargo do Ministério da Justiça (MJ) e dos respectivos órgãos de segurança pública estaduais (Brasil, 2012a, p. 135). Paralelamente, a prevenção de atos terroristas e a condução de operações contraterrorismo ficaram a cargo do MD, do MJ e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), porém não há um aprofundamento sobre em que medida há articulação entre os distintos ministérios e seus respectivos níveis.

Já no que se refere às ações estratégicas previstas na END 2012 no campo de comando e controle (C2), por exemplo, há a orientação de que esse sistema integrado de C2 de defesa seja capaz de disponibilizar dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública, enquanto este deverá disponibilizar ao primeiro dados de interesse do controle das fronteiras, em especial “no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços” (Brasil, 2012b, p. 133). Esse tipo de articulação em ambiente interagência enseja benefícios no longo prazo e poderia ser estudado para ser difundida e ampliada em outros temas e ações estratégicas.

A PND 2012 também discorre sobre temas atuais de política internacional, mas sem definir ou priorizar ameaças, apontando, por exemplo, possibilidades em torno de conflitos de caráter étnico e religioso; disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial, assim como por fonte de água doce, por alimentos e por energia; crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira; questões envolvendo o meio ambiente e mudanças climáticas; repercussões do avanço das TICs etc. Também é reforçada a importância do processo de integração especialmente na América do Sul, da vivificação das fronteiras, do uso sustentável dos recursos naturais, do multilateralismo, da proscrição das ADMs e do repúdio ao terrorismo.

Por fim, vale ressaltar a priorização feita na END 2012 em relação à região amazônica, reforçando a necessidade de um projeto de desenvolvimento sustentável.

No entanto, é possível observar nesse mesmo documento uma visão centrada na dimensão militar do trinômio monitoramento/controle, mobilidade estratégica e presença, sem apresentar mais detalhes sobre os papéis de outros órgãos e entidades do governo federal no sentido de buscar esse desenvolvimento sustentável (Brasil, 2012b, p. 54). Ademais, merece destaque a diretriz de “preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem” (GLO), embora com a ressalva de que o país evite que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia (*ibidem*, p. 58).

Ao mesmo tempo em que missões GLO têm sido alvo de resistência por parte de militares, tal emprego tem sido frequente nos últimos anos em diversas regiões brasileiras. Segundo dados atribuídos ao então ministro da Defesa, Raul Jungmann (2016-2018), disponibilizados na grande imprensa, as tropas federais foram acionadas 29 vezes para atuar em missões GLO no período entre 2010 e 2017 – situação definida pelo próprio ministro como uma “banalização” do uso das Forças Armadas na segurança pública (Garcia, 2017). Em junho de 2017, na ocasião de audiência no Senado Federal, o então comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas (2015-2019), externou o que definiu como desconforto das Forças Armadas no que se refere às frequentes missões GLO, as quais, nos últimos trinta anos, ocorreram 115 vezes (Brasil, 2017d).

Diante da magnitude que o problema da segurança pública alcançou nos últimos anos no país, envolvendo as Forças Armadas até para executar vistorias em presídios, é possível afirmar que a falta de diretrizes mais abrangentes, articulando ao menos os setores de inteligência, de defesa e de segurança pública, só contribui para agravar tal questão nos próximos anos.

De fato, o crescimento da violência, diante dos inúmeros problemas verificados na segurança pública, tornou-se um tema recorrente na agenda política brasileira. Segundo pesquisa realizada em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o país registrou 50.080 homicídios, isto é, 28,9 mortes a cada 100.000 habitantes, com destaque para as regiões Norte e Nordeste (Ipea e FBSP, 2017). De acordo com a pesquisa *Retratos da Sociedade Brasileira*, divulgada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e conduzida em dezembro de 2016 pelo Ibope Inteligência,⁵ os quatro principais problemas do Brasil eram o desemprego (43%), a corrupção e a saúde (empatados com 32% cada) e a segurança pública/violência (19%) (CNI, 2017). Quando uma pesquisa similar da CNI foi executada em 2011, as primeiras quatro posições foram, respectivamente, saúde (52%), segurança/violência (33%), drogas (29%) e qualidade da educação (27%) (*ibidem*, p. 3). Outra pesquisa divulgada em 2017 pela Datafolha indica que, entre os dez valores e comportamentos que melhor representam como o Brasil é hoje, as três primeiras posições foram ocupadas pela

5. Pesquisa realizada entre 1º e 4 de dezembro, com 2002 entrevistas em 141 municípios. Mais detalhes em CNI (2017, p. 2).

corrupção, pelo crime/violência e pela pobreza. Em pesquisa semelhante realizada em 2010 também pela Datafolha, os três primeiros lugares foram, respectivamente, a corrupção, a pobreza e o crime/violência.⁶ Evidentemente, os efeitos corrosivos das instituições pela corrupção e a expansão da criminalidade organizada afetam a segurança do Estado e da sociedade, mas as respostas mais adequadas para esses problemas não passam pelo emprego de Forças Armadas. Ao contrário, essa aproximação pode inclusive expor à contaminação as organizações militares e seus indivíduos por parte de facções criminosas. Daí a importância do fortalecimento e da coordenação entre os diversos órgãos e entidades em condições de contribuir para a melhora desse quadro.

Nessa direção, uma maior articulação entre, pelo menos, os campos da inteligência, da defesa nacional e da segurança pública mostra-se como uma medida urgente. Tal relacionamento não é novidade no Brasil (Operações Ágata e Sentinela) e mostrou-se bem-sucedida na ocasião, por exemplo, dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro (2016), por meio do Plano Estratégico de Segurança Integrada (Pesi), conforme detalhado em trabalho anterior (Silva, 2018). O Pesi representa um importante marco na coordenação entre as esferas federal, estaduais e municipais no que diz respeito a uma visão integrada entre os eixos da inteligência, da defesa nacional e da segurança pública:

ao longo dos séculos XX e XXI, os Jogos Olímpicos consolidaram-se como um dos principais eventos esportivos e culturais do planeta e sua organização demanda envolvimento direto do poder público e da iniciativa privada. Em eventos dessa magnitude, a segurança, que compreende a segurança pública, defesa nacional, inteligência, defesa civil, ordenamento urbano e segurança privada, deve ser vista por um prisma abrangente, que também englobe ações voltadas aos serviços de urgência, para que estes sejam capazes de prevenir e responder a quaisquer ameaças à segurança e à incolumidade da população em geral, dos espectadores, das delegações, das comitivas e dos convidados para o evento (Brasil, 2015).

Entretanto, não há informações ostensivas sobre se tais experiências de articulação interagências ensejaram um legado mais concreto no nível estratégico a ser explorado em futuras diretrizes nacionais.

Mais recentemente, no âmbito da Política Nacional de Inteligência (PNI), foram definidas as principais ameaças no campo da inteligência brasileira, as quais são entendidas como “aquelas que apresentam potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil” (Brasil, 2016):

- espionagem;
- sabotagem;

6. Universo de 2.422 entrevistados em todas as regiões do país. Mais detalhes em Mena (2017) e Corrupção... (2017).

- interferência externa;
- ações contrárias à soberania nacional;
- ataques cibernéticos;
- terrorismo;
- atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis;
- armas de destruição em massa;
- criminalidade organizada;
- corrupção;
- ações contrárias ao Estado democrático de direito.

Outrossim, observa-se que Estratégia Nacional de Inteligência (Enint) estabeleceu três objetivos estratégicos em torno de quatro ameaças prioritárias (Brasil, 2017b):

- estabelecer temas prioritários para produção de conhecimentos referentes às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo;
- aprimorar os meios de compartilhamento de informações sobre as seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo;
- criar protocolos específicos para atuação integrada do Sisbin em relação às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo.

Sem dúvida, tal balizamento ofereceu um norte mais sólido para a comunidade de inteligência brasileira, haja vista que a PNI, lançada em 2016, estava prevista desde a criação, em 1999, da Abin enquanto órgão central do Sisbin. Tais priorizações de ameaças realizadas com foco na inteligência podem trazer, uma vez articuladas, desdobramentos positivos para futuras diretrizes nos campos da defesa nacional e da segurança pública (Silva, 2016b).

Se, por um lado, são fixados na PND 2012 os objetivos da defesa nacional, por outro lado, é na END 2012 que são detalhados os meios de alcançar tais objetivos. Várias das passagens verificadas na END retomam ideias e passagens inteiras da sua versão anterior de 2008, bem como desenvolvem pontos indicados na PND 2012. Tal divisão, portanto, chega ao ponto de ser repetitiva em alguns tópicos, havendo brechas para se questionar a razão de serem mantidas essas duas publicações separadas em vez de em um único documento. Ao todo, a PND 2012 define onze objetivos nacionais de defesa (Brasil, 2012a):

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. Contribuir para a estabilidade regional;
- V. Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. Manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país;
- IX. Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. Estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (Brasil, 2012a, p. 29-30).

Para as Forças Armadas, ganha relevância o reforço que a PND 2012 faz em relação ao serviço militar obrigatório, destacando sua contribuição para o desenvolvimento da mentalidade de defesa na sociedade brasileira. Todavia, não há uma reflexão aprofundada sobre os custos decorrentes desta opção face à necessidade urgente de investimentos nos principais equipamentos das Forças Armadas, muitos dos quais em estado de obsolescência. Há de se ressaltar também que não há maiores explicações para o simples desaparecimento do “serviço obrigatório civil” propagado na END 2008.

A PND 2012 novamente elenca os setores espacial, cibernético e nuclear como estratégicos para o país, bem como o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença em suas diretrizes (Brasil, 2012a, p. 47). Embora sem mais detalhes, estimativas de custos ou prazos, foram mantidas as diretrizes de reposicionar os efetivos das três forças, dando prioridade para o adensamento da presença de unidades militares nas fronteiras.

A grande novidade em relação aos documentos anteriores foi o anexo II do LBDN 2012, o qual apresentou o Paed. O referido plano continha uma relação ambiciosa de programas e projetos, separados por cada uma das três forças, com estimativas preliminares de custos e de prazos, distribuídos ao longo de um período de aproximadamente vinte anos (2012-2031) e totalizando cerca de R\$ 400 bilhões (Silva, 2015; 2016a). Principalmente no contexto da crise político-econômica brasileira evidenciada no período do governo Dilma Rousseff (2011-2016), o Paed tornou-se apenas uma lista de desejos (Silva, 2016d, p. 13) que, até o momento, encontra-se em processo de revisão.

Em geral, somando-se o que foi consolidado em 2012 na PND, na END e no LBDN com o que vem sendo discutido no debate sobre segurança e defesa no Brasil, é possível levantar ao menos dois temas que certamente deverão ter desdobramentos nos próximos anos. Em primeiro lugar, está o papel das Forças Armadas, sobretudo do Exército Brasileiro, no campo da segurança pública. Sem uma coordenação sistêmica entre ao menos inteligência, defesa e segurança pública, os episódios recorrentes de missões GLO a cargo das Forças Armadas ocorrem como exceções ao que se encontra detalhado nos três documentos supracitados, dado o foco em “defesa nacional”.

Em segundo lugar, é possível ressaltar a questão da previdência militar. De um lado, está a defasagem salarial das carreiras militares em relação às verificadas no meio civil, como as da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e as da Abin. Por outro lado, a questão da previdência militar é apenas um dos fatores presentes em meio à maior e mais complexa necessidade de uma profunda e estudada reestruturação das carreiras, da estrutura de força e dos efetivos das Forças Armadas em geral. Desde 2008, por exemplo, há a previsão, na primeira END, de reforçar o serviço militar obrigatório e de rever a composição e o reposicionamento dos efetivos das três forças. No entanto, não houve, desde então, maiores detalhamentos ostensivos sobre os estudos realizados, seja de viabilidade técnico-financeira, seja do ponto de vista político-estratégico. Por um lado, de acordo com dados veiculados na grande imprensa, um beneficiário militar federal, por exemplo, custa dezesseis vezes mais do que um segurado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Tomazelli e Fernandes, 2018), o que, mesmo diante das peculiaridades e da série de restrições enfrentadas ao longo da profissão militar, certamente terá que ser objeto de estudos no contexto dos debates mais amplos abrangendo a reforma da previdência brasileira nos próximos anos. Por outro lado, tanto na PND/END 2012 quanto na minuta disponibilizada publicamente pelo MD da PND/END 2016, não há menções ao tema previdência militar.

Torna-se significativo sublinhar, nesse contexto, que as versões preliminares das atualizações da PND, da END e do LBDN 2016 foram disponibilizadas em

março de 2017 na rede mundial de computadores (Brasil, 2017a). Em seguida, tais versões foram remetidas para apreciação do Congresso, conforme dispositivo legal, mas apenas em outubro de 2017 os referidos documentos foram recomendados para aprovação pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) (Brasil, 2017c). Finalmente, em dezembro de 2018, as edições 2016 da PND, da END e do LBDN foram aprovadas pelo Congresso Nacional (Brasil, 2018b).

Cabe ressaltar, ainda, que os gastos aplicados em defesa nacional no Brasil são significativos e apresentam, nos últimos anos, uma certa regularidade em relação à proporção do produto interno bruto (PIB). Segundo dados do Banco Mundial (World Bank, 2018), o Brasil obteve, em 2017, a 8ª posição entre os maiores PIBs do planeta, atrás, por exemplo, da França (7ª) e da Índia (6ª), mas à frente da Itália (9ª), do Canadá (10ª) e da Rússia (11ª). Conforme dados divulgados pelo Sipri, os gastos militares brasileiros em porcentagem do PIB variaram pouco desde a criação, em 1999, do MD, oscilando entre 2% (2001) e 1,3% (2016), mas se mantendo em aproximadamente 1,5% entre 2003 e 2013.⁷ Mais amplamente, no período 1957-2017, a média geral brasileira, de uma forma bastante genérica, seguiu o “padrão Otan” de 2% do PIB. Já entre 2000 e 2017, essa média foi de aproximadamente 1,6%. Esses números, claramente, não refletem de modo adequado, por exemplo, os efeitos devastadores da crise hiperinflacionária dos anos 1980 e nem os frequentes contingenciamentos e cortes orçamentários, presentes não só no MD, como também em outros ministérios. Todavia, constata-se que os gastos militares brasileiros em termos de PIB são sim expressivos ao longo do tempo.

Em termos comparativos, o Brasil também apresenta um desempenho significativo, mantendo-se, nos últimos anos, no *ranking* dos maiores gastos militares do mundo. Conforme informações divulgadas por pesquisadores associados ao Sipri, o Brasil deteve, em 2017, o 11º lugar, com aproximadamente US\$ 29,3 bilhões (1,4% do seu PIB), atrás de países como a Coreia do Sul (10º), a Alemanha (9º) e o Japão (8º), mas à frente, por exemplo, da Itália (12º), da Austrália (13º) e do Canadá (14º) (Tian *et al.*, 2018, p. 2). Por outro lado, é possível afirmar que o Brasil tem sido beneficiado historicamente por um entorno regional relativamente pacífico em termos de ameaças interestatais.

Uma das questões centrais para o orçamento brasileiro de defesa é a parcela de recursos alocados para pagamento de pessoal. Segundo dados disponibilizados pelo então ministro da Defesa, Silva e Luna (fev./2018-dez./2018), em audiência na Câmara dos Deputados, os efetivos de militares da ativa das Forças Armadas eram de: *i*) 76.530 (Marinha do Brasil); *ii*) 222.764 (Exército Brasileiro); e *iii*) 65.060 (Força Aérea Brasileira), totalizando 347.000 militares (Brasil, 2018a).

7. Sipri Military Expenditure Database, disponível em: <https://bit.ly/2jWvdU2>. Acesso em: 21 jan. 2019.

Nesse contexto, torna-se importante salientar que, segundo séries estatísticas disponibilizadas pelo MD (1995-2016),⁸ os gastos de defesa tiveram a seguinte configuração em 2016: *i*) 76,2% para pessoal (incluindo pensões e civis), 13,5% para custeio, 1,9% para dívida e apenas 8,4% para investimentos. Segundo informações apuradas em 2018 pela mídia, os gastos com pessoal da defesa representavam 74,5% (R\$ 76 bilhões), enquanto os investimentos, 7,5% (R\$ 7,7 bilhões), de um total de R\$ 101,9 bilhões previstos para 2018 (Simão, Graner e Oliveira, 2018).

Assim, mais relevante do que a definição de porcentagens do PIB alocadas em defesa (o que, nos últimos anos, parece estar situado em torno de 1,5%) é a questão da imprevisibilidade anual desse orçamento em meio a constantes cortes e contingenciamentos, somada ao elevado gasto com pessoal que, por sua vez, demanda um profundo debate sobre uma efetiva reestruturação e modernização das Forças Armadas (Silva, 2016d).

Tendo em vista o exposto até aqui, vale ressaltar que, em 2018, isto é, passados dez anos desde a END 2008, ainda não havia um documento brasileiro voltado para a articulação entre inteligência, defesa nacional e segurança pública ou, de forma mais ampla, uma política de segurança nacional (quadro 1).

QUADRO 1

Principais marcos legais para as áreas de inteligência, defesa nacional e segurança pública (1996-2018)

1996	• Política de Defesa Nacional (PDN).
1997	• Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça: Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997.
1999	• Criação do Ministério da Defesa: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; • Instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN): Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.
2004	• Criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP): Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004.
2005	• Política de Defesa Nacional (PDN): Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.
2007	• Instituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI): Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.
2008	• Estratégia Nacional de Defesa (END): Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.
2012	• Atualização da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN): Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013.
2016	• Política Nacional de Inteligência (PNI): Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.
2017	• Recomendação de aprovação pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) da atualização da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN); • Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT): Decreto s/n de 15 de dezembro de 2017.
2018	• Aprovação da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem): Decreto Legislativo nº 179, de 2018.

Elaboração do autor.

8. Mais informações em Brasil ([s.d.]).

4 O BRASIL, SUA INDÚSTRIA “DE DEFESA” E A JANELA DE OPORTUNIDADE DA SEGURANÇA INTEGRADA

O segmento industrial brasileiro, associado ao fornecimento de produtos de defesa, é relativamente pequeno, sendo poucas as empresas com atuação regular no competitivo e politizado mercado internacional de produtos de defesa, com destaque para organizações como Embraer (incluindo empresas subsidiárias, como Atech e Savis), Avibras, Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), Condor Tecnologias Não Letais e Taurus (Schmidt e Assis, 2013; Silva, 2015; Andrade *et al.*, 2016; Caiafa, 2018). Entre as cem maiores empresas de produtos de defesa do mundo em 2018, de acordo com o levantamento disponibilizado pelo *site* especializado Defense News, a Embraer (69º lugar), por exemplo, é a única representante brasileira, obtendo 16% de sua receita por meio do mercado de defesa (Top..., [s.d.]).

O panorama brasileiro de austeridade fiscal vigente desde a crise político-econômica de 2014 apresenta desafios significativos para a BID, especialmente no que se refere à consecução dos projetos e programas considerados estratégicos pelo MD, não obstante a diversidade de ações visando fomentar a indústria de defesa brasileira verificadas desde 2008, com destaque para a Lei nº 12.598/2012, a qual instituiu o Regime Especial Tributário (Retid).

Por um lado, contingenciamentos, cortes, imprevisibilidades orçamentárias e, sobretudo, a fragmentação de esforços institucionais nos campos da inteligência, da defesa nacional e da segurança pública continuam afetando planejamentos associados a esses segmentos. Por outro lado, iniciativas como o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) e o Programa Estratégico de Proteção de Estruturas Estratégicas (Proteger) demandam maior integração e cooperação interagências, representando também uma possível janela de oportunidade para a indústria e para o incremento da qualidade da aplicação de recursos públicos.

Na END 2012, por exemplo, é estabelecida, assim como no caso da END 2008, a necessidade de reorganização da BID, obedecida, entre outras diretrizes, a priorização do desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes, a subordinação das considerações comerciais aos imperativos estratégicos e a utilização do desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais (Brasil, 2012b, p. 99-100). Também é reforçada a importância de parcerias internacionais e de transferências de tecnologia. Prevista desde 2008, a END 2012 mais uma vez indica o estabelecimento de uma política de compras de produtos de defesa a ser conduzida de forma centralizada pela Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), mas com a orientação de delegação de competências às três forças, em caso de produtos específicos de sua área.

O ministro da Defesa delegará aos órgãos das três forças, poderes para executarem a política formulada pela secretaria quanto a encomendas e compras de produtos específicos de sua área, sujeita, tal execução, à avaliação permanente pelo ministério (Brasil, 2012b, p. 105).

A falta de coordenação e priorização das aquisições das três forças pode ser apontada como uma das principais causas de instabilidade nos mais importantes projetos e programas considerados estratégicos. Somada aos frequentes contingenciamentos e cortes que atingem a Esplanada como um todo, ano após ano, o resultado é a impossibilidade de um real planejamento por parte do MD, das Forças Armadas e da BID (Silva, 2015). Sem uma mínima previsibilidade orçamentária e na ausência de um processo claro de priorização por parte do MD das diferentes demandas das Forças Armadas, o resultado são aquisições de futuro incerto, com frequentes termos aditivos, reduções de escopo e alongamentos de prazos. Para as Forças Armadas, os reflexos desse quadro também são evidentes, como altos índices de obsolescência entre seus principais equipamentos, projetos “hibernando” na falta de definições (e recursos) e incertezas abrangendo até mesmo os projetos já em andamento. Nessa situação, com frequência a solução mais fácil é obter tais equipamentos no exterior, por meio de compras “de oportunidade” (e, portanto, dificultando a gestão adequada dos ciclos de vida desses equipamentos e do portfólio estratégico como um todo, em virtude do pano de fundo do planejamento por capacidades), em função de processos razoavelmente mais claros do que se a mesma aquisição fosse executada domesticamente (Silva, 2015; 2016d).

Desse modo, é possível afirmar que atualmente o principal problema do setor não está propriamente no volume de recursos destinados ao MD, mas na qualidade desse orçamento que, embora expressivo, apresenta mais de 70% dedicado para pessoal e apenas cerca de 10% direcionado para investimentos. Essa pequena parcela, por sua vez, é atingida anualmente por constantes cortes e contingenciamentos, o que, ao lado da ausência de uma concreta política de compras liderada pelo MD, transforma as aquisições das Forças Armadas em empreendimentos repletos de incertezas e de riscos.

Se considerarmos que os gastos militares do Brasil como proporção do PIB não variaram muito, então concluímos que os programas de compras são pró-cíclicos e estiveram sujeitas a contingências orçamentárias, o que dificulta sobremaneira o planejamento da BID brasileira. Esta é uma hipótese plausível e coloca o problema das compras das Forças Armadas brasileiras em outros termos: o desafio não está exatamente no volume das compras mas na sua volatilidade e falta de previsibilidade (ABDI e Ipea, 2010, p. 26).

O próprio foco conferido ao debate sobre indústria “de defesa” nos últimos anos pode ser apontado como um fator importante no que diz respeito à falta de um desenvolvimento mais consistente desse setor no Brasil. Embora o segmento

de segurança pública e privada seja tão ou até mais expressivo comercialmente do que o setor de defesa, ainda não há uma abordagem articulada de poder de compra do Estado. Segundo dados de 2014 divulgados pela Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (Abimde), o segmento de segurança pública estadual movimentou, em 2014, R\$ 46,9 bilhões, seguido pela segurança privada (R\$ 31 bilhões), pela defesa (R\$ 25,2 bilhões) e pela segurança pública federal (R\$ 6,9 bilhões) (Abimde, 2015).

Mais recentemente, observa-se que o conceito de BID trabalhado pelo MD abrange “objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país” (Brasil, [s.d.]):

denomina-se Base Industrial de Defesa (BID) o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país (Brasil, [s.d.]).

Por outro lado, na realidade de diversos órgãos policiais brasileiros avolumam-se casos de, por exemplo, viaturas paradas por falta de manutenção (e de combustível); armas, munições e coletes em quantidades e qualidades insuficientes; equipamentos de comunicação e de troca de dados obsoletos, dificuldades com aparelhos de raio-X, entre outros diversos problemas que extrapolam a dimensão apenas material e orçamentária.⁹

Nessa direção, é possível vislumbrar benefícios de uma maior conjugação das necessidades operacionais e logísticas do quadro interagências ao menos no âmbito da segurança integrada (inteligência, defesa nacional e segurança pública). O Sisfron, por exemplo, pode prover informações relevantes para o enfrentamento do crime organizado, do contrabando e do descaminho nas extensas fronteiras brasileiras. Com esse propósito, poderia ser estudada a possibilidade de o Sisfron ser liderado não pelo Exército Brasileiro, mas sim pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), especialmente tendo em vista seus potenciais reflexos para os trabalhos não só da Abin, como também do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) em geral, em termos de obtenção, análise e produção de dados e informações (Silva, 2017b).

De forma similar, ainda não está claro se o Proteger será configurado para gerar dados e informações visando alimentar, por exemplo, políticas públicas nos campos dos transportes, das comunicações, do gerenciamento de recursos hídricos ou mesmo ser concebido para trabalhar em conjunto com centros de monitoramento e de alertas para desastres (ex.: Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden).

9. Ver, por exemplo, Vieira (2017) e Pagnan (2017).

Daí a importância de se enxergar esse estratégico segmento nacional não apenas como uma base industrial “de defesa”, mas sim como uma base industrial de segurança e defesa nacionais, tendo em vista as demandas – e os imensos desafios – da inteligência, da defesa nacional e da segurança pública, incluindo a importância de um tratamento mais sistêmico (Moreira, 2011) das aquisições realizadas nesses três segmentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso brasileiro apresenta diversos desafios e oportunidades em relação a uma maior coordenação entre as aquisições realizadas nos âmbitos da inteligência, da defesa nacional e da segurança pública, considerando as peculiaridades de cada instituição e suas respectivas demandas operacionais, mas maximizando oportunidades de aperfeiçoamento da dinâmica interagências e de sistematização do poder de compra (de planejamento) do Estado brasileiro.

Os constantes problemas orçamentários não podem servir de único escudo para a ausência de medidas e ações mais assertivas no âmbito das políticas públicas associadas aos campos da inteligência, da defesa nacional e da segurança pública. Tais questões estão longe de serem uma exclusividade do Brasil, pois vários países apresentam atualmente esforços em andamento no sentido de se adaptarem às constantes transformações do ambiente externo e de seus respectivos ambientes domésticos, diante de determinadas vulnerabilidades e ameaças que não implicam qualquer envolvimento do instrumento militar no caminho para solução. Em geral, é possível afirmar que somente a partir do reconhecimento de que segurança é uma condição que demanda atuação ativa de meios e ações além da dimensão militar é que será possível fazer frente a desafios como o tráfico de drogas e de armas, a corrupção, os ataques cibernéticos, o terrorismo, entre outros.

Nesse sentido, a manutenção do ciclo de quatro anos para a atualização de três documentos focados apenas em “defesa nacional” e não, mais amplamente, em “segurança integrada” ou até “segurança nacional” é no mínimo questionável, diante de todos os problemas e as limitações verificados apenas nos últimos anos em diversos órgãos e entidades voltados, por exemplo, para o sistema prisional, a fiscalização das fronteiras, a pronta resposta a desastres naturais e a proteção de infraestruturas como barragens e linhas de transmissão de energia elétrica. Em outras palavras, trata-se de um debate que não pode tender a permanecer circunscrito ao MD e aos militares, mas que deve abranger não só outros órgãos e entidades governamentais, como também diversos segmentos da sociedade como um todo.

Tal abordagem traz repercussões diretas para o debate sobre BID, que, na prática, tem sua importância tecnológica e logística também para, no mínimo, os campos da inteligência e da segurança pública. Daí o uso preferencial ao longo

deste capítulo pelo termo base industrial de segurança e defesa nacionais, com o intuito de apenas ressaltar a importância de determinados bens e serviços oferecidos pelo conjunto das empresas estatais ou privadas brasileiras, bem como por organizações civis e militares, não só no campo da defesa nacional, mas também no que tange à inteligência e à segurança pública no Brasil.

Finalmente, em função do atual quadro de austeridade fiscal constatado no país, com claros impactos para a parcela do orçamento das Forças Armadas destinado a novas aquisições, a janela de oportunidade da segurança integrada (inteligência, defesa e segurança pública) pode auxiliar na manutenção das capacidades tecnológicas e dos conhecimentos conquistados pela indústria brasileira nas últimas décadas (por meio, inclusive, de injeção de recursos públicos), além de prover soluções para as questões mais prementes no necessário debate sobre segurança nacional em nosso país.

REFERÊNCIAS

ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Estudos setoriais de inovação**: Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI; Ipea, 2010. (Relatório Setorial).

ABIMDE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MATERIAIS DE DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Estudo – complexo da defesa e da segurança movimentou R\$ 202 bilhões em 2014**. São Paulo: Abimde, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2IglczC>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2HZZIHO>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2182). Disponível em: <https://bit.ly/2FTXwOH>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ARCHICK, Kristin *et al.* **European approaches to homeland security and counterterrorism**. Washington: Congress, 2006. (CRS Report for Congress).

BAUER, Meredith Rutland. The next cyber race is in artificial intelligence. **Fift Domains**, 25 Jan. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2G3SLU8>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Biblioteca Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2VvCBZ2>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília: MD, 2012a.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília: MD, 2012b.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)**. Brasília: MD, 2012c.

_____. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

_____. Portaria Interministerial nº 1.678, de 30 de setembro de 2015. Aprova o Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

_____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2FTFBaQ>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. _____. **Minutas do Livro Branco, da PND e da END estão disponíveis para leitura**. Brasília: MD, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2IgyXu>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2Q7aJvp>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Senado Federal. CCAI recomenda aprovação de Política e Estratégia Nacionais de Defesa. **Senado Notícias**, 19 out. 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/2FTL957>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Comandante do Exército reafirma compromisso com a democracia e rechaça “intervenção militar”. **Senado Notícias**, 22 jun. 2017d. Disponível em: <https://bit.ly/2WNpmmv>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Audiência pública com o ministro da Defesa Joaquim Silva e Luna**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/2UIOwpf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. Decreto Legislativo nº 179, de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b.

_____. Ministério da Defesa. **Base Industrial de Defesa**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2WXL4EH>. Acesso em: 23 jan. 2019.

_____. _____. **Execução Orçamentária – Series Estatísticas (1995-2016)**. Brasília: MD, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2YUTZIM>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRAZIL's future: has Brazil blown it? **The Economist**, 27 set. 2013. Disponível em: <https://econ.st/2ht69HI>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CAIAFA, Roberto. 10 empresas brasileiras na Eurosatory 2018 (Abimde/Apex). **Tecnologia & Defesa**, 15 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2OVsU3A>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CANADÁ. About public safety Canada. **Public Safety Canada**, 11 Oct. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2G2MIGE>. Acesso em: 6 fev. 2019.

CEPIK, Marco. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, Mar. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2YVDo7F>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades. **Indicadores CNI**, ano 6, n. 36, p. 2, jan. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2I0ipes>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CORRUPÇÃO, violência e pobreza são o que mais atrapalha o Brasil, diz pesquisa. **G1**, 24 out. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2yOWmC8>. Acesso em: 21 jan. 2019.

DAHL, Erik J. Finding Bin Laden: lessons for a new American way of intelligence. **Political Science Quarterly**, v. 129, n. 2, p. 179-210, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2IpuGO>. Acesso em: 9 fev. 2019.

DEARDEN, Lizzie. DSEI 2017: inside the world's biggest arms fair in London. **The Independent**, 13 Sept. 2017. Disponível em: <https://ind.pn/2w9wCQJ>. Acesso em: 21 jan. 2019.

DOWARD, Jamie. GCHQ boosts powers to launch mass data hacking. **The Guardian**, 8 Dec. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2QrwLte>. Acesso em: 6 fev. 2019.

EYERMAN, Joe; STROM, Kevin J. Multiagency coordination and response: case study of the July 2005 London bombings. **International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice**, v. 32, n. 1, p. 89-109, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2WSjbNV>. Acesso em: 6 fev. 2019.

FERREIRA, Oliveiros S. **Vida e morte do partido fardado**. São Paulo. Editora Senac, 2000.

FRANCE. **SGDSN in English**. Paris: Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2Uiz2Zm>. Acesso em: 6 fev. 2019.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.

GARCIA, Gustavo. Ministro diz que há “banalização” do uso das Forças Armadas na segurança pública. **G1**, Brasília, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2VtqSKa>. Acesso em: 21 jan. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2017**. Brasília: Ipea; FBSP, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2GEQlc2>. Acesso em: 21 fev. 2019.

KUCHLER, Hannah. Cost of cyber crime rises rapidly as attacks increase. **Financial Times**, 8 Nov. 2017. Disponível em <https://on.ft.com/2jdKKmF>. Acesso em: 21 jan. 2019.

LANDMAN, Todd. **Issues and methods in comparative politics**: an introduction. London: Routledge, 2008.

LIMA, Raphael Camargo; MEDEIROS FILHO, Oscar. Segurança, defesa e o emprego da força no Brasil: trajetórias e desafios políticos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA – ENABED, 10., 2018, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Abedef, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2IhngY2>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MENA, Fernanda. Corrupção define Brasil, mas não o brasileiro, diz estudo. **Folha de S. Paulo**, 24 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2yHCA9v>. Acesso em: 6 abr. 2019.

MORAG, Nadav. Does homeland security exist outside the United States? **Homeland Security Affairs**, v. 7, 9/11 essays, p. 1-5, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2VrD9Pt>. Acesso em: 9 fev. 2019.

MOREIRA, William de Sousa. Obtenção de produtos de defesa no Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 127-149, 2011.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional**: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. São Paulo: Editora Manole, 2005.

PAGNAN, Rogério. PM mantém 6.000 metralhadoras sem uso, dentro de caixas, há 5 anos em SP. **Folha de S. Paulo**, 20 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CYHAtO>. Acesso em: 21 jan. 2019.

RAINE, Robert. Reflections on security at the 2012 Olympics. **Intelligence and National Security**, v. 30, n. 4, p. 422-433, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2YT1VKp>. Acesso em: 21 jan. 2019.

REESE, Shawn. **National special security events**: fact sheet. Washington: CRS, 2017. (CRS Report). Disponível em: <https://bit.ly/2uONGZh>. Acesso em: 6 fev. 2019.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e defesa nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5-24, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2KbN629>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SARTORI, Giovanni. Concept misinformation in comparative politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970. Disponível em: <https://bit.ly/2Vs4p4>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. Compare why and how: comparing, miscomparing and the comparative method. In: MATTEI, Dogan; KAZANCIGIL, Ali (eds.). **Comparing nations**: concepts, strategies, substance. New Jersey: Wiley-Blackwell, 1994.

SCHMIDT, Flávia de Holanda; ASSIS, Lucas Rocha Soares de. **A dinâmica recente do setor de defesa no Brasil**: análise das características e do envolvimento das firmas contratadas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1878). Disponível em: <https://bit.ly/2G6SvCH>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SECCHI, Leonardo. 2. ed. **Políticas públicas**. Boston: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Peterson F. da. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014)**: intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2U3n6pw>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Política industrial de defesa brasileira em tempos de crise: os principais desafios para o Paed 2016. **Mundorama**, v. 103, p. 1, 2016a.

_____. A relação entre políticas públicas nas áreas de inteligência e de indústria de defesa no Brasil: um debate necessário. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 1, p. 7-18, 2016b.

_____. Para além da mera discussão sobre a fixação de percentagens do PIB para a defesa: a necessidade de reforma do arcabouço brasileiro de aquisições militares. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA – ENABED, 9., 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Abedef, 2016d.

_____. Dinâmica interagencial en Brasil: el caso del Comando de Defensa de Área de São Paulo durante los Juegos Olímpicos 2016. **Escenarios Actuales**, v. 1, p. 29-46, 2018.

SIMÃO, Edna; GRANER, Fábio; OLIVEIRA, Ribamar. Pessoal consome 75% das verbas dos militares. **Valor Econômico**, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2D0wvZb>. Acesso em: 6 fev. 2019.

STARR, Randy; GARG, Anurag. 2017 aerospace and defense trends. **PWC**, 2017. Disponível em: <https://pwc.to/2jxxLgo>. Acesso em: 21 jan. 2019.

STOCHERO, Tahiane. Governo divulga documentos com nova política de defesa do Brasil. **G1**, 24 jul. 2012. Disponível em: <https://glo.bo/2FZ6v1f>. Acesso em: 18 jan. 2019.

TIAN, Nan *et al.* Trends in world military expenditure, 2017. **Sipri Fact Sheet**, May 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2wbGidQ>. Acesso em: 18 jan. 2019.

TOMAZELLI, Idiana; FERNANDES, Adriana. Militar pesa 16 vezes mais no rombo da Previdência que segurador do INSS. **O Estado de S. Paulo**, 23 jan. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2FWHwjF>. Acesso em: 23 jan. 2019.

TOP 100 for 2018. **Defense News**, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2IjZJWr>. Acesso em: 21 jan. 2019.

UNITED KINGDOM. National Security and Intelligence. **About us**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2Ui9eg9>. Acesso em: 6 fev. 2019.

UNITED STATES. **Operational and support components**. Washington: Department of Homeland Security, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2KnEBRE>. Acesso em: 6 fev. 2019.

VIEIRA, Sérgio. Falência da segurança pública brasileira é consenso na CCJ. **Senado Notícias**, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2B3nueJ>. Acesso em: 7 abr. 2019.

VILLA, Rafael A. D.; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 91-114, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2FXB9rv>. Acesso em: 20 jan. 2019.

WHELAN, Chad. Surveillance, security and sports mega events: toward a research agenda on the Organisation of Security Networks. **Surveillance and Society**, v. 11, n. 4, p. 392-404, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2uQvJtx>. Acesso em: 6 fev. 2019.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, Franca, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2uOy9Zl>. Acesso em: 21 jan. 2019.

WORLD BANK. **Gross domestic product 2017**. Washington: World Bank, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2oAyc7N>. Acesso em: 6 fev. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/2YWDtYO>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999a. Disponível em: <https://bit.ly/2DPBywt>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999b. Disponível em: <https://bit.ly/2Kfo3LG>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2Pnrgr5>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2pr9EyE>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BUZAN, Barry. **People, states and fear**: the national security problem in international relations. Hornchurch: Wheatsheaf Books, 1983.

_____. **People, states and fear**. 2nd ed. Birmingham: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HONDURAS army to take on police duties in drug fight. **BBC**, 30 Nov. 2011. Disponível em: <https://bbc.in/2KesO8s>. Acesso em: 20 jan. 2019.

NATO – NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Defence expenditure of Nato countries (2010-2017)**. Brussels: Nato, 2017. (Communique PR/CP, n. 111). Disponível em: <https://bit.ly/2D0S8c5>. Acesso em: 18 jan. 2019.

SILVA, Peterson F. da. O atual debate sobre a base tecnológica e industrial europeia de defesa: reflexos e potenciais referências para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira. **Artigos Estratégicos**, v. 1, p. 65-90, 2016.

_____. Ameaças, transformação militar e desdobramentos tecnológicos: possíveis reflexos para o Exército Brasileiro. **Análise Estratégica**, v. 4, p. 14-20, 2017a.

_____. O Sisfron no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira. **Artigos Estratégicos**, v. 2, p. 21-29, 2017b.

O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO E SEUS DESAFIOS (2012-2018)

Luiz Gustavo Aversa Franco¹
Peterson Ferreira da Silva²
Viviane Machado Caminha³

1 INTRODUÇÃO⁴

O campo da defesa nacional tem ganhado cada vez mais importância na agenda do Estado brasileiro nos últimos anos. Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tem havido uma série de esforços no sentido de reunir competências e incrementos institucionais em escala nacional para o desenvolvimento das condições necessárias garantidoras da soberania, da integridade territorial e da consecução dos objetivos nacionais.

Uma primeira demonstração desse empreendimento ocorreu em 1996, quando se buscou materializar questões pertinentes à pauta da defesa no contexto da redemocratização, com a elaboração da então chamada Política de Defesa Nacional (PDN). Em 2005, tal política passou por uma atualização, por meio do Decreto nº 5.484, de 30 de junho, e, em 2012, passou a ser denominada de Política Nacional de Defesa (PND). Não obstante, esse documento manteve em seu escopo de objetivos, incluindo sua minuta de atualização de 2016, a preocupação em “ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa nacional” (Brasil, 2016d, p. 13). Para tanto, propôs:

(...) aumentar a percepção de toda a sociedade brasileira sobre a importância dos assuntos relacionados à defesa do país, incrementando-se a participação de todo

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset do Ipea e professor de Relações Internacionais no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

2. Professor adjunto da Escola Superior de Guerra (ESG).

3. Professora adjunta na Escola Superior de Guerra (ESG), pesquisadora da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Abed) e do Laboratório de Estudos sobre Sociedade e Defesa (Labsdef/ESG, *campus* Rio de Janeiro).

4. Os autores agradecem a Israel de Oliveira Andrade, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea, pelas contribuições oferecidas.

cidadão nas discussões afetas ao tema e culminando com a geração de uma sólida cultura de defesa (Brasil, 2016d, p. 13).

Conforme é possível vislumbrar, existe um esforço para romper o tradicional isolamento do tema à caserna, ampliando o debate tanto para a sociedade brasileira em geral quanto no que se refere ao meio acadêmico. Tal fato significa também que as três forças – Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB) –, juntamente ao Ministério da Defesa (MD),⁵ têm se empenhado no sentido de aumentar a interação com a sociedade civil. Cabe destacar, entretanto, que, para além desse maior envolvimento da sociedade e da academia, a temática defesa nacional ainda permanece fortemente centrada em nossas Forças Armadas, sobretudo no que tange à questão da ciência, tecnologia e inovação (CT&I).⁶

Em setembro de 2012, foi aprovada, pelo então chefe do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército, general de Exército Sinclair J. Mayer, a *Diretriz de Iniciação do Projeto de Transformação do Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro* (SCTEx). A premissa inicial do referido documento estava clara: “a concepção do atual SCTEx esgotou sua capacidade de inovação, na quantidade e qualidade demandadas pelo Exército em seu processo de transformação” (Brasil, 2012b, p. 1). Essa nova diretriz ocorreu em um quadro de amadurecimento institucional significativo do MD em termos de política industrial de defesa, bem como de perspectivas positivas para o setor privado na área de defesa como um todo (Moreira, 2011; Correa Filho *et al.*, 2013; Silva, 2015).

Passados seis anos, as perspectivas associadas ao campo da CT&I não só no EB, como também no país em geral, são bem diferentes. Contingenciamentos e cortes orçamentários têm sido frequentes no contexto dos esforços realizados para a retomada do crescimento econômico, o que tem demandado uma série de adaptações e revisões de planos por parte dos atores-chave da cena de CT&I (Brasil, 2018a).

O objetivo deste capítulo é explorar, considerando o período entre 2012 e 2018, o processo de transformação do SCTEx, levantando seus mais importantes marcos e alguns dos seus principais desafios contemporâneos. Assim, na segunda seção, é apresentado um panorama mais amplo sobre a inter-relação entre a CT&I e a defesa nacional no Brasil durante o período mencionado. Em seguida, é feita uma síntese das interações entre as áreas de CT&I e defesa nacional de forma geral, incluindo as principais políticas públicas e as mudanças recentes na legislação.

5. Órgão criado em 1999 com a incumbência de exercer a direção superior das Forças Armadas, coordenando o esforço integrado de defesa. O estabelecimento do MD significou, sem dúvida, um novo momento para a área de defesa nacional e para o incremento da coordenação entre as três forças. Até 2018, o ministério contou com onze ministros: Elcio Álvares (1999-2000), Geraldo Magela da Cruz Quintão (2000-2003), José Viegas Filho (2003-2004), José Alencar (2004-2006), Waldir Pires (2006-2007), Nelson Jobim (2007-2011), Celso Amorim (2011-2015), Jaques Wagner (2015), Aldo Rebelo (2015-2016), Raul Jungmann (2016-2018) e, a partir de fevereiro de 2018, pela primeira vez desde sua criação, o ministério foi ocupado por um militar, general de Exército Joaquim Silva e Luna.

6. Para uma análise mais abrangente da inter-relação entre as áreas de CT&I e defesa nacional, ver Andrade e Leite (2017).

Por fim, analisa-se a relação entre CT&I e defesa no âmbito específico do EB, focando o processo de transformação do SCTEx, incluindo alguns dos desafios atuais. Na quinta seção constam as considerações finais.

2 UMA SÍNTESE DAS INTER-RELAÇÕES ENTRE AS ÁREAS DE CT&I E DEFESA NACIONAL

A inter-relação entre as áreas de CT&I e aplicações militares é histórica e razoavelmente conhecida. Na cena internacional, a relação entre guerra e tecnologia é estreita, variando desde as repercussões para os campos de batalha do telégrafo e das ferrovias até os avanços dos *drones* da atualidade. De fato, da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) à Guerra Fria (1945-1991), foi possível observar as transformações ocorridas, por exemplo, nos campos aeroespacial, nuclear e informacional, incluindo os satélites, a internet, a miniaturização de circuitos integrados, entre outros campos (Cohen, 2003). No contexto brasileiro, talvez os exemplos mais notáveis dos possíveis ganhos dessa aproximação entre CT&I e defesa sejam os casos das aeronaves Bandeirantes e AMX, no que se refere especificamente à relação desses projetos com o sucesso dos aviões comerciais produzidos pela Embraer a partir dos anos 1990 (Miranda, 2007).

Nesse quadro, é possível afirmar que o cerne dessa inter-relação entre CT&I e defesa repousa na efetividade dos sistemas de aquisições militares, conforme pode ser observado em países como Estados Unidos, Reino Unido, Suécia, Austrália e França.⁷ Nos Estados Unidos, cerca de metade dos investimentos realizados pelo governo federal em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) estão voltados para o setor de defesa, fazendo desse país “caso paradigmático em CT&I em defesa” (De Negri e Squeff, 2014, p. 9). Para os norte-americanos, a centralidade da P&D para a defesa nacional é suficiente para justificar a criação de uma infraestrutura de pesquisa. Essa, por sua vez, constituiu “uma fonte importante de inovações civis, novas empresas e treinamento de cientistas e engenheiros” (Squeff, 2016, p. 74).

Uma das características do sistema norte-americano de P&D em defesa que o distingue dos demais países é a sua fragmentação. Isso significa que, diferentemente de outros países, as organizações norte-americanas envolvidas em tais atividades não são centralizadas.⁸ Dessa forma, enquanto, por um lado, as “atividades C&T são planejadas e conduzidas pelos departamentos e pelas agências de defesa militares”, sendo que os primeiros são engajados, sobretudo em pesquisas aplicadas para

7. Flávia Squeff (2016), por exemplo, realizou estudos abrangendo outros países, como China, Espanha, França e Suécia. Entretanto, deve-se enfatizar que há uma lacuna considerável entre o nível de desenvolvimento desses países nos setores de defesa e CT&I e o do Brasil, razão pela qual tais países são apresentados apenas como aportes analíticos, e não como modelos a serem seguidos à risca.

8. De acordo com Squeff (2016, p. 75), exemplo dessa fragmentação é o fato de os laboratórios de armas nucleares serem vinculados ao Departamento de Energia, enquanto a maioria das infraestruturas em geral é vinculada ao Departamento de Defesa.

suprir as necessidades de capacidades militares das forças, por outro lado, as agências são “responsáveis por programas multisserviços e pesquisa mais básica e genérica”. Dentre tais agências, a mais relevante é a Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa) (Squeff, 2016, p. 76).

Na atualidade, entretanto, há indicativos de que diversos desenvolvimentos tecnológicos não virão do campo militar, mas sim do civil. As aceleradas transformações oriundas de tecnologias como, por exemplo, computação avançada, *big data*, inteligência artificial, tecnologias autônomas, *lasers*, biotecnologia, manufatura aditiva, entre outras, vem despertando a atenção de agências norte-americanas em termos de políticas públicas. Afinal, à medida que diversas tecnologias de ponta estão disponíveis no mercado internacional, a questão central para os Estados Unidos não está mais restrita à base industrial “de defesa”, mas o que a National Defense Strategy 2018 denomina de *base de inovação de segurança nacional*:

nova tecnologia comercial mudará a sociedade e, por fim, o caráter da guerra. O fato de que muitos desenvolvimentos tecnológicos virão do setor comercial significa que competidores estatais e atores não estatais também terão acesso a eles, um fato que corre o risco de corroer o excesso de capacidade convencional ao qual nossa nação se acostumou. Manter a vantagem tecnológica do departamento exigirá mudanças na cultura industrial, fontes de investimento e proteção ao longo da Base de Inovação de Segurança Nacional (United States, 2017, p. 3, tradução dos autores).⁹

No Reino Unido, o sistema de P&D em defesa é marcado pela centralização. Contudo, tal sistema sofreu alterações significativas nos períodos mais recentes. Até a década de 1990, as cinco instalações de P&D de defesa não nuclear eram gerenciadas e financiadas pelo Ministério da Defesa. Em 1991, todos, exceto um, passaram para a alçada da Agência de Pesquisa e Avaliação em Defesa (Dera), à época considerada “a maior organização de pesquisa e tecnologia de sua natureza na Europa Ocidental” (United States, 2017, p. 73). Passados dez anos, a agência foi fragmentada em duas: a QinetiQ e o Laboratório de Ciência e Tecnologia em Defesa (DSTL). A primeira resultou da desestatização de uma parte da Dera, tornando-se uma empresa de capital aberto que presta serviços aos governos de vários países. Já o segundo consiste em um laboratório financiado em sua quase totalidade pelo Ministério da Defesa do Reino Unido (*ibidem*, p. 74). Salienta-se, ainda, que atualmente o processo de aquisições militares das Forças Armadas do Reino Unido é centralizado no Ministério da Defesa – mais especificamente no

9. No original: “new commercial technology will change society and, ultimately, the character of war. The fact that many technological developments will come from the commercial sector means that state competitors and non-state actors will also have access to them, a fact that risks eroding the conventional overmatch to which our nation has grown accustomed. Maintaining the department’s technological advantage will require changes to industry culture, investment sources, and protection across the National Security Innovation Base” (United States, 2017, p. 3).

Defence Equipment and Support (DE&S), envolvendo cerca de 12.500 pessoas (civis e militares) e um orçamento anual na faixa de £ 14 bilhões.¹⁰

De forma similar, países como Suécia, Austrália e França também possuem organizações centralizadas para definir aquisições militares, tendo papéis fundamentais na relação entre CT&I e defesa. Na Suécia, a Swedish Defence Material Administration (FMV) é a organização responsável pelas atividades de aquisição e de logística em defesa. Para gerenciar seus quase oitocentos projetos, a FMV reúne cerca de 3.400 pessoas em aproximadamente quarenta localidades na Suécia.¹¹

Já a Austrália possui atualmente em seu Departamento de Defesa uma organização denominada de Capability Acquisition and Sustainment Group (Casg), a qual adquire e sustenta equipamentos militares e suprimentos para as Forças Armadas daquele país. Com um orçamento de aproximadamente \$ 12,9 bilhões (2017-2018), o Casg emprega cerca de 5.300 pessoas em quase setenta localidades diferentes na Austrália e no exterior.¹² Por fim, na França, as aquisições militares são centralizadas na Direction générale de l'armement (DGA), a qual é responsável pela concepção, aquisição e avaliação de todos os equipamentos empregados pelas Forças Armadas daquele país. Sendo um dos principais investidores do Estado francês, o DGA conduz mais de oitenta programas simultaneamente, sendo um dos principais atores da P&D em toda Europa. Para tanto, essa organização conta com cerca de 9.700 pessoas (sendo que quase a metade desse efetivo é de engenheiros).¹³

Tendo como ponto de partida a menção a esses casos, torna-se relevante analisar mais detidamente a inter-relação CT&I e defesa nacional no Brasil. Nesse sentido, é possível destacar ao menos três aspectos dessa inter-relação: *i*) as políticas públicas mais relevantes voltadas a esses dois setores; e *ii*) as principais mudanças recentes na legislação voltada para orientar e regular as atividades de CT&I, com destaque para aquelas voltadas à defesa nacional.

2.1 Políticas públicas voltadas à CT&I e à defesa nacional no Brasil (1999-2018)

Desde a criação, em 1999, do MD, várias políticas públicas influenciaram a inter-relação entre CT&I e defesa nacional. É possível afirmar que essa interseccionalidade foi facilitada, entre outros fatores, pelo fato de a própria existência do MD possibilitar um maior nível de interação entre outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal (ex.: Financiadora de Estudos e Projetos/Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – Finep/MCTIC) e os projetos

10. Mais informações em: <https://bit.ly/1Tdzfqa>. Acesso em: 1º ago. 2018.

11. Detalhes em: <https://bit.ly/2VpKAGY>. Acesso em: 1º ago. 2018.

12. Detalhes em: <https://bit.ly/2FXX9CQ>. Acesso em: 1º ago. 2018.

13. Mais informações em: <https://bit.ly/2liUp5E>. Acesso em: 1º ago. 2018.

de cada uma das três forças, embora os comandos tenham, até hoje, uma razoável margem de autonomia na definição de seus projetos e prioridades (Winand e Saint-Pierre, 2010; Moreira, 2011; Silva, 2015).

Um dos primeiros resultados dessa nova fase foi a elaboração e a publicação, em 2003, do documento *Concepção Estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional* (Brasil, 2003). Esse documento teve como objetivo a criação de um Sistema de CT&I de Interesse da Defesa Nacional (SisCTID) e definiu dez objetivos estratégicos agregados em torno de quatro temas: *i*) domínio de tecnologias que atendam às necessidades da defesa nacional;¹⁴ *ii*) contribuição para o fortalecimento da indústria nacional;¹⁵ *iii*) reconhecimento institucional, no Brasil e no exterior;¹⁶ e *iv*) gestão eficiente e eficaz¹⁷ (*ibidem*, p. 12-18). Complementados com medidas de implementação, tais objetivos foram consequentemente transplantados para a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional (PCTIDN) (Brasil, 2004b).

Em 2005, foi lançada a Política Nacional de Indústria de Defesa (Pnid), a qual estabeleceu definições importantes, como a de Base Industrial de Defesa (BID)¹⁸ e de produto estratégico de defesa¹⁹ (Brasil, 2005). Em 2007, a Portaria Interministerial (MCTI e MD) nº 750, de 20 de novembro, instituiu a parceria entre o MD e o MCTI²⁰ com o objetivo de viabilizar “soluções científico-tecnológicas e inovações para o atendimento das necessidades do país atinentes à defesa e ao desenvolvimento nacional” (Brasil, 2007a). Um dos principais ganhos que essa portaria trouxe foi a criação de um Comissão Técnica Interministerial, reunindo representantes dos dois ministérios, incluindo representantes de cada um dos três comandos.

Em 2008, foi lançada a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END). A END foi, sem dúvida, a diretriz mais importante para o setor de defesa desde

14. O documento elenca como objetivos estratégicos a “ampliação do conteúdo tecnológico dos produtos e serviços de defesa”, a “elevação do nível de capacitação de recursos humanos” e o “aprimoramento da infraestrutura de ciência e tecnologia de apoio a programas e projetos de interesse da defesa nacional” (Brasil, 2003, p. 18).

15. Cujos objetivos estratégicos são a “criação de um ambiente favorável à inovação e à competitividade industrial” e a “implantação de mecanismos de financiamento das atividades de CT&I de interesse da defesa nacional” (Brasil, 2003, p. 18).

16. Cujos objetivos estratégicos são a “ampliação do interesse dos diversos segmentos da sociedade pelas iniciativas nas áreas da CT&I voltadas para a defesa nacional” e o “aprimoramento da imagem de excelência institucional” (Brasil, 2003, p. 18).

17. Cujos objetivos estratégicos são a “integração das iniciativas de CT&I de interesse da defesa nacional, conduzidas nas organizações militares de P&D, nos institutos, nas universidades civis e na indústria”, o “estabelecimento de política para a valorização de recursos humanos, baseada em resultados” e a “implantação de sistemática que integre o planejamento estratégico, o ciclo de desenvolvimento de produtos e serviços de defesa e a avaliação de resultados” (Brasil, 2003, p. 18).

18. “Conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa” (Brasil, 2005).

19. “Bens e serviços que pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país” (Brasil, 2005).

20. Hoje Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

a CF/1988 e teve um papel fundamental no que tange à inclusão de temas de segurança e defesa nacionais na agenda brasileira de políticas públicas. Em linhas gerais, a END de 2008 foi organizada em torno de três eixos estruturantes: *i)* reorganização das Forças Armadas; *ii)* reestruturação da indústria brasileira de defesa; e *iii)* política de composição dos efetivos das Forças Armadas – reforçando a manutenção do serviço militar obrigatório no Brasil.

O referido documento também definiu três setores estratégicos (espacial, cibernético e nuclear) como prioritários no processo de modernização da estrutura nacional de defesa. Mais adiante, cada um desses setores ficou sob a responsabilidade de cada uma das três forças, cabendo ao Exército o setor cibernético. A END também definiu o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença como diretriz para a organização das Forças Armadas (Brasil, 2008a). A END 2008 lançou as bases de vários dos incrementos institucionais para o setor de defesa observados desde então, como o fortalecimento do papel do ministro da Defesa, a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), entre outros avanços mencionados a seguir.

Nesse ponto, torna-se necessário salientar a importância do lançamento, também em 2008, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Seguindo os passos da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) (2004-2008), a PDP (2008-2010) foi concebida para fortalecer a economia nacional, sustentar o crescimento e fomentar as exportações. Entre seus programas mobilizadores em áreas estratégicas estavam os campos das: *i)* tecnologias da informação e comunicação (TICs); do *ii)* complexo industrial da saúde; da *iii)* nanotecnologia; da *iv)* energia nuclear; da *v)* biotecnologia; e do *vi)* complexo industrial de defesa (Brasil, 2008b, p. 30). Posteriormente, a PDP foi substituída pelo Plano Brasil Maior (2011 e 2014).

Em 2011, foi lançada a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), compreendendo o período 2012-2015. Esse documento, entre outras medidas, elegeu alguns programas prioritários, envolvendo as cadeias consideradas as mais importantes para o desenvolvimento econômico nacional: *i)* TICs; *ii)* fármacos e complexo industrial da saúde; *iii)* petróleo e gás; *iv)* complexo industrial da defesa; *v)* aeroespacial; *vi)* nuclear; e *vi)* áreas relacionadas com a economia verde e o desenvolvimento industrial (Brasil, 2011, p. 13). O principal objetivo da ENCTI para o complexo industrial de defesa era o de “fortalecer a pesquisa e desenvolvimento para o crescimento da Base Industrial de Defesa, com vistas a ampliar o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e as exportações” (*ibidem*, p. 65). A principal observação que pode ser feita nessa parte do documento está presente, de certa forma, também na END 2008, isto é, são elencados vários e complexos setores abrangidos, mas sem mecanismos claros de priorizações e sem garantia de recursos no longo prazo (ex.: materiais resistentes

ao impacto balístico, propelentes e explosivos, campo cibernético, computação de alto desempenho, sistemas de armas e armas não letais, nuclear e aeroespacial).

Em 2012, a Lei nº 12.598, de 21 de março, chamada de Lei de Fomento à Base Industrial de Defesa, definiu “normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa”, dispondo sobre “regras de incentivo à área estratégica de defesa” (Brasil, 2012a, Artigo 1º). Essa lei apresentou também importantes definições para o setor de defesa: produto de defesa (Prode);²¹ produto estratégico de defesa (PED);²² sistema de defesa (SD);²³ empresa estratégica de defesa (EED);²⁴ dentre outras. Uma de suas disposições mais importantes foi o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), o qual tem como objetivo estimular as empresas do setor por meio da isenção de tributos. Com isso, o Retid buscou auxiliar tais empresas, tanto em sua atuação no mercado interno quanto no externo.

No mesmo ano, conforme citado anteriormente, houve a atualização da PND e da END, bem como o lançamento do primeiro Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (Brasil, 2012e). A END 2012 trouxe, basicamente, elementos similares aos da versão de 2008. Porém, o LBDN divulgou, pela primeira vez, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed), elaborado para atender às demandas de cada uma das forças no horizonte 2012-2031, totalizando um montante estimado em mais de R\$ 400 bilhões (Correa Filho *et al.*, 2013, p. 398).

O principal reflexo do Paed para o Exército foi a definição de projetos considerados prioritários, acompanhados, respectivamente, de estimativas de prazos e de custos. No entanto, esses projetos não foram acompanhados de garantias de recursos, especialmente tendo em vista a somatória das demandas realizadas pelas

21. “Todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo” (Brasil, 2012a, Artigo 2º, inciso I).

22. “Todo Prode que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional, tais como: (a) recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais; (b) serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; (c) equipamentos e serviços técnicos especializados para as áreas de informação e de inteligência” (Brasil, 2012a, Artigo 2º, inciso II).

23. “Conjunto inter-relacionado ou interativo de Prode que atenda a uma finalidade específica” (Brasil, 2012a, Artigo 2º, inciso III).

24. “Toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das seguintes condições: (a) ter como finalidade, em seu objeto social, a realização ou condução de atividades de pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, prestação dos serviços referidos no art. 10, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PED no país, incluídas a venda e a revenda somente quando integradas às atividades industriais supracitadas; (b) ter no país a sede, a sua administração e o estabelecimento industrial, equiparado a industrial ou prestador de serviço; (c) dispor, no país, de comprovado conhecimento científico ou tecnológico próprio ou complementado por acordos de parceria com instituição científica e tecnológica para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida, observado o disposto no inciso X do caput; (d) assegurar, em seus atos constitutivos ou nos atos de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia geral número de votos superior a 2/3 (dois terços) do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes; e (e) assegurar a continuidade produtiva no país” (Brasil, 2012a, Artigo 2º, inciso IV).

três forças. Assim, os sete projetos prioritários do EB elencados no Paed foram (Brasil, 2012e, p. 200):

- *recuperação da capacidade operacional* (2012-2022, R\$ 11,4 bilhões);
- *defesa cibernética* (2011-2035, R\$ 839,9 milhões);
- *viaturas Guarani* (2011-2034, R\$ 20,8 bilhões);
- *Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras* (Sisfron) (2011-2035, R\$ 11,9 bilhões);
- *Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres* (Proteger) (2011-2035, R\$ 13,2 bilhões);
- *Sistema de Defesa Antiaérea* (2010-2023, R\$ 859,4 milhões);
- *Sistema de Mísseis e Foguetes* (Astros 2020) (2012-2023, R\$ 1,1 bilhão) (Brasil, 2012e, p. 200).

Em 2013, foi lançado o plano de apoio conjunto Inova Aerodefesa. Trata-se de outra importante iniciativa congregando os campos de CT&I e defesa nacional. O Inova Aerodefesa foi uma das vertentes de uma medida mais abrangente denominada de Plano Inova Empresa, cujos programas eram operados por meio de editais, englobando diferentes modalidades de apoio e de instrumentos (ex.: crédito, subvenção e recursos não reembolsáveis) para projetos realizados em parcerias entre instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e empresas.²⁵

Além do Inova Aerodefesa, houve outros planos de apoio conjunto para determinados segmentos, como Inova Agro, Inova Energia, Inova Mineral, Inova Petro, Inova Saúde, Inova Sustentabilidade, entre outros. Cabe destacar que o Inova Aerodefesa foi uma iniciativa fruto da parceria entre a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o MD e a Agência Espacial Brasileira (AEB). Inicialmente, a previsão foi de destinar quase R\$ 3 bilhões em editais voltados para projetos de inovação tecnológica (Silveira, 2012). Os setores contemplados nesse plano não se limitavam estritamente à defesa, mas também abrangiam a segurança e, de uma forma mais ampla, o segmento aeroespacial.²⁶

A grande questão desse plano, no entanto, compreendia as dificuldades em traduzir os planos de negócio selecionados das empresas inscritas nos editais em encomendas concretas realizadas pelas três forças. Com o aumento da contenção de gastos por parte do governo federal e a profusão de cortes lineares em toda esplanada,

25. Mais informações em: <https://bit.ly/2KpUGpY>. Acesso em: 1º ago. 2018.

26. Ver: <https://bit.ly/2UCoW4T>. Acesso em: 1º ago. 2018.

os recursos desse e de outras ações da Finep sofreram diminuição, limitando ainda mais os efeitos no longo prazo do plano para a defesa (Escobar, 2017).

Em 2016, foi lançada a atualização da ENCTI, abarcando o período de 2016-2022. Assim como na versão de 2011, a área de defesa foi contemplada entre as áreas prioritárias do documento, denominadas “temas estratégicos”: *i)* aeroespacial e defesa; *ii)* água; *iii)* alimentos; *iv)* biomas e bioeconomia; *v)* ciências e tecnologias sociais; *vi)* clima; *vii)* economia e sociedade digital; *viii)* energia; *ix)* minerais estratégicos; *x)* nuclear; *xi)* saúde; e *xii)* tecnologias convergentes e habilitadoras. A ENCTI reforçou a importância do setor de defesa para o fortalecimento da base científico-tecnológica do país, uma vez que há o entendimento de que “[a]s Forças Armadas oferecem, em matéria de ciência, tecnologia e inovação, aportes valiosos para elevação do nível de autonomia do país” (Brasil, 2016a, p. 87-88).

A ENCTI 2016-2022 apresentou para o setor de defesa e aeroespacial o objetivo de “fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de produtos e sistemas militares e civis que compatibilizem as prioridades científico-tecnológicas com as necessidades de defesa”, bem como também indica algumas estratégias associadas relativamente ambiciosas para o contexto brasileiro dos últimos anos:

- I. Elaboração de “Planos de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para os setores Aeroespacial e de Defesa” que promovam o compartilhamento de competências em cooperações internacionais observando-se aspectos de segurança e soberania nacional, bem como os serviços essenciais de comunicação, monitoramento atmosférico e de alterações ambientais no território brasileiro;
- II. Fomentar a pesquisa e desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, visando à criação e fabricação de sistemas espaciais completos de satélites e veículos lançadores e desenvolver tecnologias de guiamento, sobretudo sistemas inerciais e tecnologias de propulsão líquida;
- III. Desenvolver aplicações que explorem as tecnologias e os dados espaciais nas áreas de observação da Terra e de comunicações;
- IV. Promover a participação contínua e crescente da indústria nacional nos programas e projetos espaciais, aeronáuticos e de defesa;
- V. Implantar e atualizar a infraestrutura espacial básica (laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, centros de lançamentos e centros de operação e controle de satélites) e da defesa (laboratórios de pesquisa e desenvolvimento das Forças Armadas);
- VI. Fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de sistemas aeronáuticos alinhados com roadmaps tecnológicos do avião do futuro;

- VII. Contribuir para o fortalecimento da indústria de defesa em áreas estratégicas para o desenvolvimento da capacidade produtiva nacional, com valorização da capacitação do capital humano e a ampliação da persuasão em defesa nacional;
- VIII. Promover a formação e desenvolvimento de novas competências humanas para os setores espacial, aeronáutico e de defesa (Brasil, 2016a, p. 89).

Desse modo, é possível visualizar que, assim como a edição de 2011, a ENCTI acabou se tornando um documento bastante abrangente, sem, no entanto, estabelecer prioridades ou garantir recursos no longo prazo.

Em 2017, foram disponibilizadas publicamente pelo MD as minutas das versões de 2016 da PND, da END (Brasil, 2016d) e do LBDN (Brasil, 2016c).²⁷ A PND, “documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa”, apresenta os objetivos nacionais de defesa (ONDs), dentre os quais se inclui “promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa” (Brasil, 2016d, p. 13). Esse objetivo envolve, por exemplo, “manter e estimular a pesquisa e buscar o desenvolvimento de tecnologias autóctones, sobretudo no que se refere a tecnologias críticas” (*idem*).

Complementando as diretrizes gerais apresentadas pela PND, a minuta da END 2016 define orientações estratégicas de médio e longo prazos e outras disposições para a defesa nacional. Nesse sentido, no tocante à inter-relação CT&I-defesa, a estratégia ressaltou sua importância repetidas vezes. Em primeiro lugar, a ciência e a tecnologia (C&T) foram tratadas como dimensões do poder nacional, sendo “imperioso que o aparato de defesa esteja de acordo com as mais avançadas práticas e tecnologias, o que requer a condição de desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte”. Isso, por sua vez, demandou o permanente fortalecimento da indústria de defesa.²⁸ Assim, uma das diretrizes apresentadas foi a de que “o Estado buscará atuar no teto tecnológico, em estreito vínculo com os centros avançados de pesquisa das Forças Armadas e das instituições acadêmicas brasileiras” (Brasil, 2016d, p. 20-21).

Entre outras questões, é possível ressaltar ao menos dois problemas das atuais minutas da PND, da END e do LBDN 2016. Em primeiro lugar, esses documentos estão, no mínimo, com dois anos de atraso em relação à previsão estabelecida pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, isto é, de quatro em quatro anos (Brasil, 2010). Outro aspecto problemático é como buscar, por exemplo, a efetiva viabilização de “desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte” ou como fazer o Estado “atuar no teto tecnológico” em um quadro

27. Disponíveis em: <https://bit.ly/2UKPMbr>. Acesso em: 17 abr. 2018.

28. A respeito do fortalecimento da indústria nacional de defesa, ver Andrade (2016).

de instabilidades orçamentárias e de ausência de processos claros de prioridades entre os tecnologicamente complexos e bilionários projetos de cada uma das três forças singulares.

Uma vez contextualizado o panorama das políticas públicas voltadas à CT&I e à defesa nacional, deve-se acrescentar a análise do tratamento dessas questões no ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, a próxima seção apresenta tal análise, com ênfase na importância das alterações mais recentes na legislação sobre tais temas.

2.2 CT&I e defesa nacional no Brasil: alterações recentes no aparato legal

Nos últimos anos, vários instrumentos normativos foram modificados visando ao aprimoramento das atividades de CT&I no país, com destaque para a Emenda Constitucional nº 85, de 2015 (EC 85/2015), e a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, conhecida como Marco Legal da CT&I.

A EC nº 85/2015 alterou o capítulo IV do título VII da CF/1988, introduzindo oficialmente a inovação junto à C&T entre as várias áreas da ordem social. Em sua nova redação, a Constituição determina que o Estado brasileiro promova e incentive “o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação” (Brasil, 1988, Artigo 218, *caput*), além de dar “tratamento prioritário” à “pesquisa científica básica e tecnológica”, visando ao bem público e o progresso da CT&I (*ibidem*, Artigo 218, § 1º).

O novo texto determinou também que, ao executar as atividades previstas no setor de CT&I, o “Estado (...) estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo” (Brasil, 1988, Artigo 218, § 6º). Também são objetos do estímulo estatal “a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados”; “a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação”; “a atuação dos inventores independentes”; e “a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia” (*ibidem*, Artigo 219, parágrafo único).

A EC 85/2015 também trouxe inovações importantes, dentre as quais se destacou a previsão de estabelecimento de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Esse sistema tem como base de organização o “regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação” (Brasil, 1988, Artigo 219-B, *caput*). O texto prevê, também, que “lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI” (*ibidem*, Artigo 219-B, § 1º), lei essa que foi promulgada no ano seguinte.

Já o Marco Legal da CT&I apresentou uma série de dispositivos relativos a “estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e

tecnológica e à inovação”, além de atualizar leis anteriores sobre o tema, tais como a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Segundo o texto dessa lei (alterado pela lei de 2016), a “União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e as respectivas agências de fomento” estão autorizados a “estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs [instituições científicas, tecnológicas e de inovação] e entidades privadas sem fins lucrativos”²⁹ que tenham por foco “atividades de pesquisa e desenvolvimento” e que “objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia” (Brasil, 2004a, Artigo 3º, *caput*).

Entre as inovações trazidas pela Lei nº 13.243/2016, está a autorização para que esses entes federativos, bem como suas agências de fomento e ICTs apoiem “a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação”, incluindo “parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICTs” (Brasil, 2004a, Artigo 3º-B, *caput*).³⁰ Além disso, os entes federativos devem estimular “a atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras, promovendo sua interação com ICTs e empresas brasileiras e oferecendo-lhes o acesso aos instrumentos de fomento, visando ao adensamento do processo de inovação no país” (*ibidem*, Artigo 3º-C).

Para aprimorar a cooperação entre entidades públicas e privadas, às ICTs públicas é permitido: “compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação”; “a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação”; e “o uso de

29. A mesma lei define ICT como “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no país, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos” (Brasil, 2004b, Artigo 2º, inciso V).

30. No âmbito do Marco Legal, define-se “incubadora de empresas” como “organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, com o objetivo de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação” e “inovação” como “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho”, enquanto “parques tecnológicos” são definidos como “complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si” e “polos tecnológicos” como “ambiente industrial e tecnológico caracterizado pela presença dominante de micro, pequenas e médias empresas com áreas correlatas de atuação em determinado espaço geográfico, com vínculos operacionais com ICT, recursos humanos, laboratórios e equipamentos organizados e com predisposição ao intercâmbio entre os entes envolvidos para consolidação, marketing e comercialização de novas tecnologias” (Brasil, 2004a, Artigo 2º, incisos III-A, IV, X, XI).

seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação” (Brasil, 2004a). Tais compartilhamentos e permissões devem obedecer “às prioridades, aos critérios e aos requisitos aprovados e divulgados pela ICT pública”, observando “as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades a empresas e demais organizações interessadas” (*ibidem*, Artigo 4º). Também é permitido às ICTs públicas: “celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria” (*ibidem*, Artigo 6º); “prestar a instituições públicas ou privadas serviços técnicos especializados (...) nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando, entre outros objetivos, à maior competitividade das empresas” (*ibidem*, Artigo 8º); e “celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo” (*ibidem*, Artigo 9º).

A legislação também autoriza os “órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” a “conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados” (Brasil, 2004a, Artigo 9º-A, *caput*). Ademais, o mesmo dispositivo determina que “celebração e a prestação de contas” de tais instrumentos sejam realizadas “de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação” (*ibidem*, Artigo 9º-A, § 2º).

Algumas das disposições mais importantes do Marco Legal são referentes aos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs).³¹ Assim, a lei determina que as ICTs públicas devem dispor de um NIT (exclusivo ou de forma associada com outras ICTs), a fim de dar apoio à gestão de sua política de inovação (Brasil, 2004a, Artigo 16, *caput*). Dentre as competências dos NITs, encontram-se: “desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT”; “desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT”; “promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas”; “negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT” (*ibidem*, Artigo 16, § 1º, inciso VIII-X); entre outros. A lei dispõe também que o NIT “poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos” (*ibidem*, Artigo 16, § 3º), sendo que, nesse caso, “a ICT pública é autorizada a estabelecer parceria com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes” (*ibidem*, Artigo 16, § 5º).

31. Segundo o Marco Legal, um NIT é uma “estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta lei” (Brasil, 2004b, Artigo 2º, inciso VI).

Para estimular a inovação nas empresas, a lei apresenta uma série de instrumentos, dentre os quais se destacam as encomendas tecnológicas; o “uso do poder de compra do Estado”; e a “previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais” (Brasil, 2004a, Artigo 19, § 2º-A, incisos V, VIII, XII). Tais iniciativas também podem incluir: “apoio financeiro, econômico e fiscal direto a empresas para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica”; “constituição de parcerias estratégicas e desenvolvimento de projetos de cooperação entre ICT e empresas e entre empresas, em atividades de pesquisa e desenvolvimento, que tenham por objetivo a geração de produtos, serviços e processos inovadores”; “criação, implantação e consolidação de incubadoras de empresas, de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação”; “implantação de redes cooperativas para inovação tecnológica”; “adoção de mecanismos para atração, criação e consolidação de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas brasileiras e estrangeiras”; “utilização do mercado de capitais e de crédito em ações de inovação”; “cooperação internacional para inovação e para transferência de tecnologia”; “internacionalização de empresas brasileiras por meio de inovação tecnológica”; “indução de inovação por meio de compras públicas”; “utilização de compensação comercial, industrial e tecnológica em contratações públicas”; “previsão de cláusulas de investimento em pesquisa e desenvolvimento em concessões públicas e em regimes especiais de incentivos econômicos”; e “implantação de solução de inovação para apoio e incentivo a atividades tecnológicas ou de inovação em microempresas e em empresas de pequeno porte” (*ibidem*, Artigo 19, § 6º). Para “conferir efetividade aos programas de inovação em empresas”, os entes federativos podem fazer uso de mais de um desses instrumentos (*ibidem*, Artigo 19, § 7º).

O Marco Legal da CT&I também oferece outras formas de estímulo a essas atividades. Uma delas é a possibilidade de os “órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público”, contratarem diretamente “ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor”, com vistas à “realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador” (Brasil, 2004a, Artigo 20). Além disso, a Lei nº 13.243/2016 determina que “processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens, insumos, reagentes, peças e componentes a serem utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação” recebam “tratamento prioritário” e observem “procedimentos simplificados” (Brasil, 2016b, Artigo 11). A lei afirma, também, que o poder público deve manter “mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICTs públicas,

que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação” (*ibidem*, Artigo 15).

O Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, regulamentou a Lei nº 13.243/2016. Boa parte de seu texto adapta as disposições anteriormente estabelecidas pela lei à realidade do Poder Executivo Federal e, nesse sentido, alguns pontos apresentam orientações importantes. Dentre eles, destaca-se o Artigo 82, que estabelece que, nos casos em que “que a tecnologia for considerada de interesse da defesa nacional, fica a ICT pública obrigada a realizar consulta prévia ao Ministério de Defesa”, que, por sua vez, “deverá se manifestar quanto à conveniência da cessão, do licenciamento ou da transferência de tecnologia” (Brasil, 2018b, Artigo 82, *caput*).³²

3 DAS EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO AO PAED DE 2012 À NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EB

Em 2012, quando foi aprovada a *Diretriz de Iniciação do Projeto de Transformação do Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro*, o setor de defesa passava por significativos incrementos institucionais. Em março, por exemplo, foi sancionada a Lei nº 12.598, a qual institui, em outras iniciativas, o Retid (Brasil, 2012a). Em julho do mesmo ano, foram divulgados os três documentos basilares para a defesa nacional: a PND (Brasil, 2012c), a atualização da END (Brasil, 2012d) e o até então inédito LDBN (Stochero, 2012; Brasil, 2012e). Divulgado junto com o primeiro Livro Branco, o Paed reuniu vários e bilionários projetos para as três forças, vislumbrados para integrar a estrutura programática do governo em um horizonte de vinte anos (2012-2031) (Brasil, 2012e).

Foi neste quadro que projetos como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron),³³ o Astros 2020, a família de veículos blindados Guarani e diversos outros projetos não só do Exército, mas também da Marinha e da Força Aérea, ganharam força na agenda política brasileira. Essa movimentação no setor de defesa alimentou ainda mais as expectativas de empresários do Brasil, atraindo grandes empreiteiras nacionais, como Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez (Fariello, 2012), sobretudo à medida que os projetos como, por exemplo, o Sisfron, foram saindo do papel (Silveira, 2012).

Em 2018, o panorama do setor de defesa estava alterado drasticamente, em função principalmente dos desdobramentos políticos e econômicos recentes do país, incluindo o *impeachment* de Dilma Rousseff (2011-2016). Ademais,

32. O decreto também estabelece que “[a]s tecnologias de interesse da defesa nacional serão identificadas por meio de ato normativo conjunto dos ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e da Defesa” (Brasil, 2018b, Artigo. 82, parágrafo único).

33. Para mais informações sobre o referido sistema, ver Andrade *et al.* (2019).

a crise político-econômica brasileira deixou marcas não só nos projetos e programas do MD, mas em vários outros órgãos e entidades da Administração Pública significativos para a CT&I, como, por exemplo, o corte orçamentário estimado em 44% ocorrido em 2017, no MCTIC (Betim, 2017; Marques, 2017). Como pano de fundo estavam, por exemplo, as discussões em torno da meta fiscal e do teto dos gastos (Amaral, 2018). Especificamente no campo da defesa nacional, contingenciamentos e cortes provocaram reduções de escopo e alongamento de prazos em vários projetos considerados estratégicos das três forças singulares (Silva, 2016; Monteiro e Nossa, 2017).³⁴

No que se refere ao portfólio de projetos considerados estratégicos no âmbito do EB, estima-se que, entre 2016 e 2017, apenas o Sisfron tenha recebido um corte de cerca de 54%, ou seja, de R\$ 285,7 milhões para R\$ 132,4 milhões. Com isso, a previsão é de que apenas em 2035 o Sisfron seja capaz de ser empregado em toda linha fronteira brasileira (Prazeres e Ramalhoso, 2018). Projetos como, por exemplo, o veículo aéreo não tripulado (Vant) denominado Falcão, que seria empregado ao lado das baterias Astros 2020, e o míssil tático de 300 km, previsto para 2016, já sofreram adiamentos (Godoy, 2012). A versão 8x8 da família Guarani, inicialmente prevista para implantação a partir de setembro de 2015 (Brasil, 2013a, p. 24), também obteve alterações em seu planejamento.

Adiamentos também são esperados no projeto do futuro Polo de Ciência e Tecnologia do Exército em Guaratiba (PCTEG), no Rio de Janeiro. Esperado inicialmente para 2023, junto com novas instalações do Instituto Militar de Engenharia (IME) (Brasil, 2015), o PCTEG certamente não obedecerá aos prazos originais. Conforme informações disponibilizadas em audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal pelo comandante do Exército, general de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, o EB necessitaria de dotações anuais de R\$ 2 bilhões para atender às demandas dos novos projetos da força; entretanto, os repasses previstos em 2017 eram de R\$ 767 milhões (Brasil, 2017a).

Foi justamente nesse contexto de austeridade fiscal e de incertezas envolvendo o futuro dos principais projetos estratégicos do MD que algumas medidas foram

34. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), liderado pela Marinha do Brasil, por exemplo, não ficou de fora de cortes e contingenciamentos, mesmo considerando a complexidade tecnológica, os compromissos contratuais com empresas no exterior e o valor estratégico em jogo (Andrade *et al.*, 2018). Após aproximadamente R\$ 16,4 bilhões gastos desde 2009 (incluindo a construção do complexo naval), estima-se um atraso de dois anos para o recebimento do primeiro dos submarinos convencionais, sendo que o de propulsão nuclear está previsto para finalizar os trabalhos em 2029 (Bachtold, 2018). Já no programa de desenvolvimento do HX-BR, a fabricante de helicópteros Helibras enfrentou uma série de cortes e contingenciamentos governamentais, afetando, inclusive, recursos alocados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Defesa (PAC Defesa). Entre as medidas tomadas estiveram, por exemplo, programas de demissões voluntárias e renegociações contratuais (Caiafa, 2015).

tomadas para preservar a operacionalidade das três forças.³⁵ No EB, em abril de 2017, o general Villas Bôas emitiu a *Diretriz do Comandante 2017-2018*. Diante da situação econômica brasileira e da contenção orçamentária, no referido documento é apontada a necessidade de uma “reavaliação do planejamento estratégico no Exército fruto do cenário econômico não-favorável aos investimentos”, assim como uma “judiciosa e imediata racionalização no emprego de recursos humanos, materiais e financeiros” (Brasil, 2017b, p. 3).

Conforme abordado anteriormente, as expectativas nutridas em relação aos projetos militares incentivados pela END de 2008 e posteriormente consolidados no Paed 2012 fizeram parte de todo um lento processo de amadurecimento institucional da área de CT&I e de defesa nacional ocorrido nos anos 2000. Esse mesmo conjunto de fatores repercutiu diretamente no processo de transformação do SCTEx.

4 CT&I E EB: O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO SCTEX (2012-2018)

Como indicado anteriormente, cada uma das três forças singulares possui um sistema de CT&I próprio, composto por órgãos de direção de alto nível, organizações militares subordinadas e laboratórios e institutos de pesquisa dedicados aos esforços de pesquisa científico-tecnológica e ao desenvolvimento de produtos (bens e serviços) de defesa.

No caso específico do EB, tal estrutura é composta pelo Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército (SCTEx, atualmente SCTIEx), gerido pelo DCT e pelas organizações militares a ele subordinadas. Tanto o sistema quanto o departamento passaram por significativos incrementos institucionais desde os anos 2000, sobretudo no que diz respeito às mudanças colocadas em andamento no contexto mais amplo do processo de transformação do EB. O SCTIEx está em funcionamento, na prática, desde 1979, mas foi institucionalizado somente em 1994, por meio da Portaria do então Ministério do Exército nº 270, de 13 de junho, a qual definiu as *Instruções Gerais para o Funcionamento do Sistema de Ciência e Tecnologia do*

35. Na FAB, foi aprovada, em maio de 2016, pelo comandante da Aeronáutica, tenente-brigadeiro do ar Nivaldo Luiz Rossato, a *Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira*. Esse documento, com foco operacional, trouxe, em outras modificações, a substituição de bases aéreas e de comandos aéreos regionais (Comar) por alas, isto é, organizações operativas de nível tático dedicadas ao preparo e emprego da força (atividade-fim), deixando responsabilidades como aquisições de materiais e serviços, assim como pagamentos de diárias, fornecimento de alimentação e manutenção de viaturas, para organizações especializadas (Brasil, 2016e). Na Marinha, um processo de reestruturação foi iniciado em outubro de 2016, afetando a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha (SecCTM) e a Diretoria-Geral de Material da Marinha (DGMM) (Reestruturação..., 2016). A primeira passou a incorporar, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Programa Nuclear da Marinha (PNM), passando a ser denominada de Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM). No que tange à DGMM, foi prevista, por exemplo, a criação da Diretoria Industrial, fortalecendo seu propósito de contribuir para o preparo e a aplicação do poder naval, no que diz respeito às atividades associadas a material e à tecnologia da informação na MB.

Exército (IG 20-11) e que foi, até 2016, é referência no Comando do Exército em atividades no segmento de CT&I.³⁶

O SCTEx sofreu uma série de modificações no que se refere à sua organização geral e à sua forma de funcionamento. Uma dessas mudanças mais decisivas foi o estabelecimento do Plano Básico de Ciência e Tecnologia (PBCT) e a criação, em 2005, do DCT, por meio do Decreto nº 5.426, de 18 de abril. Essa organização militar surgiu da fusão entre a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) com a Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT) (Prado Filho, 2014, p. 41-42).

Torna-se importante destacar que o DCT hoje é o Órgão de Direção Setorial (ODS) do EB que tem como finalidade, entre outras: *i)* planejar, organizar, dirigir e controlar, no nível setorial, as atividades científicas, tecnologias e de inovação no âmbito do Exército; bem como *ii)* promover o fomento à indústria nacional, visando ao desenvolvimento e à produção de sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa. O DCT é, portanto, o principal gerenciador do atual SCTIEx.³⁷

As atividades científico-tecnológicas desempenhadas pelo departamento envolvem, entre outras, as:

- 1) de pesquisa, desenvolvimento, avaliação e prospecção tecnológica relacionadas a sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa de interesse do Exército e sua influência nas áreas de pessoal, logística e doutrina;
- 2) de ensino e pesquisa dos órgãos da linha de ensino militar científico-tecnológica;
- 3) de normatização técnica, metrologia e certificação da qualidade;
- 4) de fabricação, revitalização, adaptação, transformação, modernização e nacionalização de sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa de interesse do Exército;
- 5) de avaliação técnico-experimental de materiais sujeitos à fiscalização do Comando do Exército; e
- 6) de inovação, proteção do conhecimento e propriedade intelectual, transferência de tecnologia e pagamento dos ganhos econômicos dos sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa originados no Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx) e sua exploração comercial (EB, [s.d.]a).

36. Portaria nº 233-Cmt Ex, de 15 de março de 2016. Aprova as instruções gerais para a gestão do ciclo de vida dos sistemas e materiais de emprego militar (EB10-IG-01.018), conforme abordado mais adiante.

37. Mais detalhes em EB ([s.d.]a).

É importante enfatizar que o DCT e as organizações a ele subordinadas são consideradas ICTs, podendo, portanto, “dispor de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”, conforme descrito na Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica) (Prado Filho, 2014, p. 45) e, mais recente, segundo o Marco Legal da CT&I.

Em 2007, o Exército aprovou a primeira versão das Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (Negapeb), tendo como finalidade “regular os procedimentos a serem adotados para a elaboração, gerenciamento e acompanhamento de projetos no Exército Brasileiro” (Brasil, 2007b, p. 9). Posteriormente, essas normas passaram por atualizações.

Seguindo as orientações da END de 2008, o Exército elaborou seu Plano de Articulação e Equipamento do Exército Brasileiro (Paeb), o qual foi consolidado em um documento intitulado *Estratégia Braço Forte* e encaminhado em 2009 para o MD.³⁸ Esse documento elencou uma série de projetos que deveriam ser executados pelo EB com o objetivo de cumprir as determinações da END de 2008 – embora, novamente, sem garantia de recursos no longo prazo ou processos claros de prioridades entre os diversos projetos que as três forças passaram a demandar desde então.

Com novos e complexos projetos ganhando força no âmbito do MD, o EB criou, em 2010, a Assessoria Especial de Gestão de Projetos (AEGP), a qual foi transformada, em 2012, no Escritório de Projetos do Exército (EPEX). O escritório assumiu a coordenação de importantes projetos estratégicos do Exército (PEEs), como *Astros 2020*, *Defesa Antiaérea*, *Guarani*, *Proteger*, *Sisfron*, *Ocop*, *Defesa Cibernética* e estudos envolvendo parcerias público-privadas (PPPs).³⁹

Paralelamente, desde 2010, o EB iniciou uma série de estudos tendo em vista um processo de transformação. Esses estudos deram origem, mais adiante, ao Projeto de Força do Exército Brasileiro (Proforça), apresentando diretrizes para a concepção e a evolução da força terrestre para 2031 (com marcos temporais compreendendo o período 2015-2022).

Em 2012, o DCT aprovou a *Diretriz de Iniciação do PTCTEx*, conforme mencionado no início do trabalho. A premissa central do documento era que o SCTEx tinha esgotado “sua capacidade de inovação, na quantidade e qualidade demandadas pelo Exército em seu processo de transformação”, de modo que o sistema direcionava “o seu esforço, de forma prevalente, para o atendimento das necessidades correntes do Exército, com pouca aderência ao ciclo de pesquisa, desenvolvimento e inovação (...) ocasionando um descompasso entre as expectativas da força e as entregas do sistema (Brasil, 2012b, p. 1).

38. Ver: <https://bit.ly/2uTRAQO>. Acesso em: 1º ago. 2018.

39. Mais detalhes em: <https://bit.ly/2uTRAQO>. Acesso em: 1º ago. 2018.

Lançou-se, então, o Projeto de Transformação do SCTEx em SCTIEx, tendo a inovação como “ideia-força”. O novo Sistema “deverá alterar radicalmente o atual paradigma, direcionando o esforço principal para o atendimento de necessidades futuras da força”, sem, contudo, deixar de lado as necessidades correntes. A meta do Projeto de Transformação do SCTEx (PTCTEx) é concluir a transformação do SCTEx em SCTIEx até o final de 2022 (Brasil, 2012b, p. 30-32).

O PTCTEx envolveu também outras iniciativas de transformação do SCTEx em SCTIEx: transformação do DCT em DCTI; transformação da Diretoria de Fabricação (DF) em Centro de Desenvolvimento Industrial (CDI); criação do Instituto de Pesquisa Tecnológica Avançada, da Agência de Gestão da Inovação (AGI) e da Incubadora de Empresas de Produtos de Defesa (IEDBT); redefinição do papel da Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) no SCTIEx; entre outros (Brasil, 2012b, p. 32-33).

A transformação do atual DCT no novo DCTI tem como foco um “novo paradigma de trabalhar voltado para o futuro” (Prado Filho, 2014, p. 50), por meio da análise de processos e da identificação de mudanças que contribuam para esse fim. Dentre as medidas em estágio de implementação e/ou consideração, encontram-se a criação do cargo de vice-chefe de Tecnologia da Informação e Comunicação, do NIT e da Seção de Inteligência Tecnológica (*idem*).

A proposta de instalação do NIT como seção de uma das assessorias do futuro DCTI tem despertado “a necessária atenção às atividades de inovação tecnológica, proteção do conhecimento e propriedade intelectual dos sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa gerados” (Prado Filho, 2014). Como exemplos de tal transformação, são citados os “pedidos de registro de marcas ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi) para projetos concluídos ou em fase de conclusão da P&D, no âmbito do CTEx, tais como a Alac e o Saber M60” (*ibidem*, p. 51). Outro componente da transformação do DCT em DCTI será a realocação das atividades de caráter executivo das assessorias para a AGI e para o CDI, restringindo as assessorias do departamento ao assessoramento de alto nível e à formulação de políticas do SCTIEx (*idem*).

O futuro CDI, fruto da transformação da atual DF, terá por missão a gestão dos contratos de P&D, receber tecnologias transferidas, gerir a IEDBT, formar novas empresas e gerir o relacionamento com a Imbel⁴⁰ e demais empresas da indústria de defesa. Além disso, o novo centro poderá, por meio de seus arsenais, “apoiar, temporariamente, empresas de defesa que devam transferir tecnologia por meio de reprodução de linhas de montagem/fabricação ou outros meios” (Prado Filho, 2014, p. 57).

40. A Imbel é uma empresa pública vinculada ao MD por intermédio do Comando do Exército, cuja principal missão é “a produção de material de emprego militar (MEM) para atender às necessidades do Exército Brasileiro (EB)” (Imbel, [s.d.]).

Planejada para ser instalada no PCTEG, a AGI deverá ser “uma organização independente das demais instituições do PCTEG, devendo ser subordinada diretamente ao DCTI” (Prado Filho, 2014). Nesse sentido, deverá realizar a “gestão do processo de inovação”, permitindo que as demais organizações militares do PCTEG “mantenham o foco em suas atividades, de modo a potencializar suas capacidades” (*idem*). Ademais, deverá atuar como NIT do EB, possuindo uma ampla gama de missões.⁴¹

A IEDBT, que deverá ser gerida pelo CDI, será a “organização responsável por incubar empresas de defesa de base tecnológica” que tenham por proposta o desenvolvimento de produtos de defesa “inovadores, com elevado conteúdo tecnológico agregado” (Prado Filho, 2014, p. 58). Uma vez incubadas, tais empresas poderão integrar efetivamente o segmento industrial de defesa do país.

No âmbito do Processo de Transformação do Exército e do Projeto de Transformação do Sistema de Ciência e Tecnologia (PTSCTEx), a finalidade principal do PCTEG é “impulsionar a Base Industrial de Defesa (BID) para atender às necessidades do Exército em termos de Prode” (Brasil, 2013b, p. 81-82). A principal incerteza envolvendo o PTSCTEx, todavia, está associada à efetividade de suas ações em quadro de restrições orçamentárias, sobretudo no que tange ao futuro dos projetos considerados estratégicos pelo EB e suas respectivas concatenações com os demais projetos da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira.

Em 2015, o comandante do Exército criou, por meio da Portaria nº 548, de 27 de maio, a Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (Agitec), com sede no Centro Tecnológico do Exército (CTEx), no Rio de Janeiro, e subordinada ao DCT. Sua principal finalidade é “executar a gestão da inovação no processo de pesquisa e desenvolvimento para obtenção de produtos de defesa (Prode) e serviços inovadores, baseado na cooperação entre academia, governo e indústria” (EB, [s.d.] b). Nesse sentido, a agência atua na inteligência e na prospecção tecnológicas, na gestão de propriedade intelectual, na gestão do conhecimento e na promoção da cultura inovadora.⁴²

Em março de 2016, o comandante do Exército aprovou a primeira edição das *Instruções Gerais para a Gestão do Ciclo de Vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (EB10-IG-01.018)*. Esse documento substituiu a Portaria do então Ministério do Exército nº 271, de 13 de junho de 1994, a qual estabeleceu o

41. Incluem: “realizar a gestão da rede de inteligência científico-tecnológica; elaborar cenários e visão prospectiva no campo da CT&I; realizar a gestão do conhecimento científico-tecnológico; realizar estudos e coordenar o desenvolvimento de projetos do SCTIEx, sob a ótica da gestão da inovação; orientar as ICT do Exército nas suas competências; relacionar-se com o Escritório de Projetos do Exército; apoiar juridicamente as OM [organizações militares] do PCTEG, entre outras” (Prado Filho, 2014, p. 57).

42. Embora haja uma aparente justaposição entre a Agitec e a AGI, tratam-se de órgãos diferentes (ainda que semelhantes em composição, finalidade e subordinação), com objetivos específicos determinados que justificam sua existência como tais.

modelo administrativo do ciclo de vida dos materiais de emprego militar (IG 20-12). A IG-01.018 tem como principal finalidade “ordenar e descrever os principais processos, atividades e eventos que ocorrem durante o ciclo de vida dos sistemas e materiais de emprego militar (SMEM), fixando a ordem e os órgãos responsáveis” (Brasil, 2016f, p. 4). É possível notar, contudo, que o referido documento do EB não faz menção a quaisquer tipos de interlocução com processos similares no âmbito do MD ou das outras duas forças irmãs.

Ainda em 2016, em dezembro, foi criado pelo comandante do Exército o Sistema Defesa, Indústria e Academia (Sisdia). A nova iniciativa, cuja coordenação-geral cabe ao chefe do DCT e que está baseado no conceito da tríplice hélice de inovação, tem por finalidade catalisar as iniciativas das áreas governamental, produtiva/industrial e da academia “com vistas a, por meio da inovação tecnológica, contribuir com o desenvolvimento nacional, visando à busca das capacitações produtivas brasileiras de produtos e de sistemas de defesa e duais” (Brasil, 2016g, p. 16).

O Sisdia conta com escritórios de ligação, sediados preferencialmente em comandos militares de área, estabelecendo ligações com órgãos e entidades governamentais, bem como comitês e associações do setor privado associados às atividades atuais e potenciais da área de defesa. Em suma, esses escritórios, normalmente liderados por um oficial general quatro estrelas da reserva, atuam como indutores das relações entre governo, indústria e academia.⁴³ Entretanto, o Sisdia, em sua configuração atual, pode enfrentar algumas dificuldades em apresentar resultados sólidos e perenes se não obtiver sucesso em oferecer para seus parceiros garantias de recursos para os projetos e as ações mais promissoras prospectados ao longo dos trabalhos (Silva, 2017).

Por fim, cabe destacar que o DCT ainda integra o Conselho de Administração da Imbel e que atualmente é constituído por onze organizações militares diretamente subordinadas (OMDS), a saber:

- Centro de Avaliações do Exército (CAEx);
- Comando de Defesa Cibernética (Com D Ciber);
- Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx);
- Centro de Desenvolvimento de Sistemas (CDS);
- Centro Integrado de Telemática do Exército (CITEx);
- Centro Tecnológico do Exército (CTEx);
- Diretoria de Fabricação (DF);

43. Mais informações em: <https://bit.ly/2FZmwnC>. Acesso em: 1º ago. 2018.

- Diretoria de Serviço Geográfico (DSG);
- Instituto Militar de Engenharia (IME);
- Agencia de Gestão de Inovação Tecnológica (Agitec);
- Diretoria de Sistemas e Material de Emprego Militar (DSMEM).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível observar que, em 2012, a inter-relação entre a CT&I e a defesa nacional no Brasil foi beneficiada, sobretudo, por incrementos institucionais importantes, como a criação do Retid e o lançamentos dos documentos PND, END e LBDN, assim como a divulgação do primeiro Paed. Entretanto, em 2018, diversas incertezas de natureza política, econômica e, especialmente, orçamentária tinham impactado as expectativas não só na área de defesa nacional, como também no quadro mais amplo da CT&I.

Todavia, a importância da inter-relação entre CT&I e defesa nacional continua presente não só no Brasil como no mundo, particularmente no que concerne à utilização do poder de compra (de planejamento) do Estado por meio de sistemas integrados de aquisições de defesa. Nesse quesito, verifica-se que o Brasil apresentou um significativo avanço nos últimos anos em termos de políticas públicas voltadas à relação CT&I e defesa nacional, como, por exemplo, a END 2008 e seus desdobramentos, a ENCTI, o Inova Aerodefesa, o Marco Legal da CT&I, entre outras medidas.

Paralelamente, o EB, assim como as outras forças, buscou atualizar-se perante os desafios do campo tecnológico, colocando em andamento, entre outras iniciativas, um amplo PTSCTEx. A criação do Sisdia e da AGITEC, por exemplo, podem ser entendidos como frutos diretos dos esforços mais abrangentes de fortalecer a inter-relação entre CT&I e defesa no âmbito do EB.

Porém, ao menos três desafios nessa inter-relação podem ser visualizados no curto prazo. Em primeiro lugar, observa-se um crescente movimento de adensamento institucional no âmbito das forças – e isso torna-se evidente no que se refere ao Exército quando levado em consideração o fato de que apenas o DCT reúne hoje onze OMDS. Isso pode significar, de um lado, maiores possibilidades de especialização e de aproveitamento de oportunidades de parcerias com setores correlatos das outras duas forças, bem como com outros órgãos e entidades da Administração Pública. De outro lado, esse mesmo adensamento pode culminar em dificuldades de coordenação e em pulverização de recursos.

Em segundo lugar, embora incrementos institucionais possam ser visualizados nas forças – como no caso do Exército –, é possível ainda afirmar que não

se observam mecanismos e processos claros de priorizações ou de otimização de recursos no que se refere aos diversos projetos ligados à CT&I sob responsabilidade da MB, do EB e da FAB. Portanto, a questão-chave que se coloca atualmente é concretizar os vários projetos possíveis de promover sinergia entre CT&I e defesa com recursos limitados e com um ambiente institucional cada vez mais complexo.

Finalmente, há uma necessidade perceptível de fortalecimento do MD como órgão de coordenação das três forças, o que está diretamente relacionado aos dois desafios anteriores. A despeito de suas duas décadas de existência e de avanços significativos registrados ao longo desse período, o grau de convergência entre as forças singulares – função precípua do referido ministério –, ainda é consideravelmente baixo. Isso é facilmente perceptível nos processos de aquisição de equipamentos e desenvolvimento de projetos e programas estratégicos pelas forças, as quais atuam de forma praticamente isoladas umas das outras. Nesse sentido, aprimorar a capacidade de coordenação do ministério é fundamental, especialmente no atual contexto de ajuste fiscal, em que os recursos destinados a investimentos nas Forças Armadas são cada vez mais escassos e díspares de suas necessidades prementes.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luciana. Orçamento limitado por teto pode deixar Forças Armadas mais obsoletas e preocupa militares. **UOL Notícias**, 20 jan. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2uSkrok>. Acesso em: 31 jul. 2018.

ANDRADE, Israel de Oliveira. Introdução: Base Industrial de Defesa – contextualização histórica, conjuntura atual e perspectivas futuras. In: ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (Orgs.). **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: ABDI; Ipea, 2016. p. 11-30.

ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **Submarino nuclear brasileiro: defesa nacional e externalidades tecnológicas**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2428).

ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, no prelo).

ANDRADE, Israel de Oliveira; LEITE, Alixandro Werneck. A indústria de defesa no contexto da política de inovação. In: TURCHI, Lenita Maria; MORAIS, José Mauro de (Orgs.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Brasília: Ipea, 2017.

BETIM, Felipe. Corte de quase metade das verbas em ciência compromete pesquisas de zika até câncer. **EL País**, 30 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2ix3Fsv>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. Ministério da Defesa. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional**. Brasília: MD; MCT, 2003.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília: MD, 2004a.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 1.317/MD, de 4 de novembro de 2004. Aprova a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional. Brasília: MD, 2004b.

_____. _____. Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – Pnid. Brasília: MD, 2005.

_____. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia. Portaria Interministerial nº 750, de 20 de novembro de 2007. Brasília: MD; MCTI, 2007a.

_____. _____. Comando do Exército. Portaria nº 024-EME, de 2 de abril de 2007. **Boletim do Exército**, n. 15, p. 8-59, 2007b.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa – END**. Brasília: MD, 2008a.

_____. Ministério da Fazenda. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) – inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília: MF; MDIC; ABDI; BNDES, 2008b.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) (2012-2015)**. Brasília: MCTI, 2011.

_____. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria nº 032-DCT, de 11 de setembro de 2012. Aprova a Diretriz de Iniciação do Projeto de Transformação do Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército. **Boletim do Exército**, n. 38, p. 30-34, 2012b.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa – PND**. Brasília: MD, 2012c.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa – END**. Brasília: MD, 2012d.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN**. Brasília: MD, 2012e.

_____. _____. Comando do Exército. Portaria nº 165-EME, de 15 de agosto de 2013. Aprova a Diretriz de Implantação do Projeto Estratégico do Exército Guarani. **Boletim do Exército**, n. 34, p. 19-26, 2013a.

_____. _____. _____. Diretriz EB80-D-07.002 – Implantação do Projeto do Polo de Ciência e Tecnologia do Exército em Guaratiba (PCTEG). **Boletim do Exército**, n. 28, p. 80-88, 2013b.

_____. _____. Guaratiba abrigará centro de excelência em Ciência e Tecnologia. **MD Notícias**, 4 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2UALALg>. Acesso em: 31 jul. 2018.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022**: ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento econômico e social. Brasília: MCTIC, 2016a.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016b.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**: versão sob apreciação do Congresso Nacional, 2016c.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: MD, 2016d.

_____. _____. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 551/GC3, de 13 de maio de 2016. **Boletim do Comando da Aeronáutica (BCA)**, 2016e.

_____. _____. Comando do Exército. Portaria nº 233, de 15 de março de 2016. **Boletim do Exército**, n. 11, p. 4-47, 2016f.

_____. _____. _____. Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016. **Boletim do Exército**, n. 52, p. 12-15, 2016g.

_____. Senado Federal. Exército trabalha com um terço do orçamento, revela comandante. **Senado Notícias**, 23 jun. 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2G5alqT>. Acesso em: 31 jul. 2018.

_____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Diretriz Geral do Comandante do Exército 2017-2018**. Brasília: MD, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2IgZN9v>. Acesso em: 31 jul. 2018.

_____. Senado Federal. Corte de verbas para ciência, tecnologia e inovação prejudica o país, afirmam debatedores. **Senado Notícias**, 12 jun. 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/2t4oTPx>. Acesso em: 31 jul. 2018.

_____. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b.

CAIAFA, Roberto. Helibras abre demissões voluntárias e o programa HX-BR sofre atrasos. **Infodefensa**, 23 jan. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2TX41Fq>. Acesso em: 18 ago. 2018.

COHEN, Eliot. Technology and warfare. In: BAYLIS, John *et al.* **Strategy in contemporary world**. Oxford: Oxford Press, 2003. p. 235-253.

CORREA FILHO, Sérgio Leite Schmitt *et al.* Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil. **BNDES Setorial**, n. 38, p. 373-408, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2D41PGv>. Acesso em: 31 jul. 2018.

DE NEGRI, Fernanda; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. Investimentos em P&D do governo norte-americano: evolução e principais características. **Radar – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 36, p. 9-16, 2014.

EB – EXÉRCITO BRASILEIRO. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Missão**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2KgPt41>. Acesso em: 1º ago. 2018.

_____. **Sobre a Agitec**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2U3w6uS>. Acesso em: 1º ago. 2018.

ESCOBAR, Herton. Cortar recursos da ciência é economia “burra”, diz presidente da Finep. **Estadão**, 18 jul. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2uQpAgC>. Acesso em: 1º ago. 2018.

FARIELLO, Danilo. Empreiteiras terão incentivo para ampliar indústria bélica. **O Globo**, 15 jul. 2012. Disponível em: <https://glo.bo/2I1T8k4>. Acesso em: 31 jul. 2018.

GODOY, Roberto. País deverá ter míssil de médio alcance em 2016. **O Estado de S. Paulo**, 16 dez. 2012.

IMBEL – INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL. **Missão**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2UorLr2>. Acesso em: 18 ago. 2018.

MARQUES, Fabrício. Financiamento em crise. **Revista Pesquisa Fapesp**, edição 256, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2I4TITJ>. Acesso em: 31 jul. 2018.

MIRANDA, Zil. **O vôo da Embraer**. São Paulo: Editora Papagaio, 2007.

MONTEIRO, Tânia; NOSSA, Leonencio. Forças armadas sofrem corte de 44% dos recursos. **O Estado de S. Paulo**, 14 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2YXkmNZ>. Acesso em: 31 jul. 2018.

MOREIRA, William de Sousa. Obtenção de produtos de defesa no Brasil: o desafio da transferência de tecnologia. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 127-149, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2Uk3CSx>. Acesso em: 31 jul. 2018.

PRADO FILHO, Hildo Vieira. **A transformação do Exército Brasileiro e o novo Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército**: contribuições para a soberania nacional. 2014. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

REESTRUTURAÇÃO na Marinha do Brasil: SecCTM e da DGMM. **Poder Naval**, 5 out. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2VqIHcN>. Acesso em: 31 jul. 2018.

SILVA, Peterson Ferreira da. **A Política Industrial de Defesa no Brasil (1999-2014)**: intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2U3n6pw>. Acesso em: 31 jul. 2018.

_____. Política industrial de defesa brasileira em tempos de crise: os principais desafios para o Paed 2016. **Mundorama**, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2TXOghz>. Acesso em: 31 jul. 2018.

_____. O Sisdia no quadro do debate sobre reforma do sistema brasileiro de aquisições de defesa. **Análise Estratégica**, v. 5, n. 3, p. 14-20, jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2G63ahO>. Acesso em: 1º ago. 2018.

SILVEIRA, Virgínia. Exército escolhe consórcio da Embraer para Sisfron. **Valor**, 24 ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2uPLDnF>. Acesso em: 31 jul. 2018.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. Sistema setorial de inovação em defesa: análise do caso do Brasil. *In*: DE NEGRI, Fernanda; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt (orgs.). **Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil**. Brasília: Ipea; Finep; CNPq, 2016.

STOCHERO, Tahiane. Governo divulga documentos com nova política de defesa do Brasil. **G1**, 24 jul. 2012. Disponível em: <https://glo.bo/2FZ6v1f>. Acesso em: 31 jul. 2018.

UNITED STATES. **Summary of the National Defense Strategy 2018**. Washington: Department of Defense, 2017.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2uOy9Zl>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BACHTOLD, Felipe. Após atrasos e cortes, construção de submarino entra na reta final no Rio. **Folha de S. Paulo**, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2EEhR8P>. Acesso em: 31 jul. 2018.

PRAZERES, Leandro; RAMALHOSO, Wellington. Governo corta pela metade investimento em monitoramento de fronteiras. **UOL Notícias**, 5 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2H3f9L2>. Acesso em: 31 jul. 2018.

SILVEIRA, Virgínia. Governo lança hoje edital do Inova Aerodefesa, de R\$ 2,9 bi. **Valor**, 17 maio 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2WUX0XH>. Acesso em: 1º ago. 2018.

PODER OFENSIVO NO ESPAÇO CIBERNÉTICO

José Eduardo Malta de Sá Brandão¹
Eduardo Arthur Izycki²

1 INTRODUÇÃO

A intensa aplicação das tecnologias da informação e comunicações (TICs) nos diversos setores produtivos transformou o espaço cibernético no mais novo palco das disputas internacionais. Portanto, a projeção do poder cibernético passa a ser um dos elementos a serem analisados nos contextos geopolítico e geoeconômico.

Entre os itens que envolvem a percepção do poder cibernético está a capacidade ofensiva do país, em termos da disponibilidade dos recursos humanos e de domínio tecnológico e dos processos necessários.

O presente capítulo desenvolve uma análise sobre como podem ser obtidos e desenvolvidos artefatos ofensivos, bem como a identificação das evidências que permitem concluir que determinado país possui recursos ofensivos capazes de exercitar o poder cibernético.

Uma questão desafiadora é a identificação dos recursos necessários que demonstrem que um país possui capacidades cibernéticas ofensivas. Para isso, foi adotado o ciclo de execução de ataques cibernéticos, analisando cada elemento individualmente.

Outro desafio de análise é a coleta de evidências sobre a capacidade ofensiva de determinado país. A associação direta de cada um dos elementos do ciclo de ataque seria possível, mas muito difícil de ser comprovada.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Servidor público vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Os ataques cibernéticos, em geral, não são conhecidos publicamente, pois tanto o atacante quanto a vítima têm motivos para não divulgar detalhes da ação. No caso da vítima, a publicidade do ataque e as suas consequências podem, por exemplo, afetar as medidas de mitigação e forense, além de comprometer a reputação da instituição. No caso do atacante, a publicidade o impediria de reutilizar artefatos e repetir táticas, técnicas e procedimentos (TTPs) bem-sucedidos.

Quando não há obrigatoriedade legal, como a necessidade de comunicação às vítimas de mau uso dos dados pessoais sob custódia da instituição, a nova legislação geral de proteção de dados pessoais no Brasil (Brasil, 2018) estabelece que os ataques só se tornam de conhecimento público se uma das partes divulgar detalhes do ocorrido.

Uma forma alternativa de divulgação dos ataques dá-se por meio de relatórios técnicos de empresas de segurança cibernética, instituições de pesquisa, centros de tratamento e resposta de incidentes de segurança (CSIRT – *computer security incident response team*) nacionais ou organizações não governamentais envolvidas na investigação dos ataques. A divulgação é uma boa prática de compartilhamento com o restante da comunidade de segurança cibernética sobre aspectos relevantes do ocorrido, em uma tentativa de prevenção geral contra aquela campanha, grupo, vulnerabilidade ou TTP. Esses relatórios técnicos públicos constituem amostra, mesmo que parcial, do poder cibernético existente.

Em alguns casos, os relatórios técnicos inferem³ atribuição de autoria dos ataques, além de indicar a presença de patrocínio e/ou suporte estatal, fatores que, combinados, permitem identificar Estados nacionais e seu poder cibernético no momento da análise.

Esses relatórios possibilitam identificar que um país é capaz de controlar parcialmente alguns dos elementos do ciclo de ataques cibernéticos explicados na seção 3, como a existência de agentes e objetivos para o ataque, se dispõe de ferramentas de ataque, se consegue adquirir ou identificar novas vulnerabilidades ou se realiza ações contra seus alvos.

Este capítulo está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção são definidos os conceitos de espaço e poder cibernético, que embasarão as discussões. A terceira seção apresenta o desenvolvimento da capacidade ofensiva a partir dos elementos que compõem o ciclo de incidentes cibernéticos. A quarta seção descreve a metodologia de identificação da capacidade ofensiva adotada no texto. Na quinta seção é demonstrada a capacidade cibernética global a partir da compilação de diversos relatórios públicos produzidos a partir de análises setoriais e vazamentos de dados. A sexta seção adota a mesma base de dados para

3. Os relatórios técnicos, em geral, fazem suposições de autorias de ataques a partir de análises forenses de artefatos e padrões. Contudo, não é possível atribuir de forma inegável a autoria de todos os ataques.

avaliar a capacidade cibernética ofensiva de alguns dos países da América Latina. A última seção apresenta algumas considerações finais sobre o texto.

2 ESPAÇO E PODER CIBERNÉTICOS

A capacidade cibernética ofensiva é um novo recurso almejado pelos Estados nacionais em virtude da relevância do espaço cibernético na economia e na política global.

O manejo da capacidade cibernética ofensiva desenvolvida ou adquirida pretende projetar poder para além das suas fronteiras. Contudo, os termos capacidade cibernética e poder cibernético são utilizados amplamente em meios de comunicação, na comunidade acadêmica e por estrategistas militares, sem que um consenso sobre eles tenha se formado.

Para efeitos do presente capítulo, são adotados alguns dos critérios concebidos por Joseph Nye Jr. (2010) para definir poder cibernético. Um ponto elementar é a percepção que o poder depende do contexto em que se manifesta. No caso do poder cibernético, a manifestação do poder está intimamente ligada às características do espaço cibernético. Porém, sua “execução” depende dos objetivos e resultados desejados.

A abrangência do espaço cibernético perpassa os limites organizacionais e as fronteiras nacionais, alcançando também os espaços internacionais e de uso coletivo, como os oceanos e o espaço exterior. Segundo o Nist (Common configuration..., 2013), o espaço cibernético (ciberespaço) é considerado um domínio global dentro do ambiente de informação que consiste na rede interdependente de infraestruturas de sistemas de informação, incluindo internet, redes de telecomunicações, sistemas de computador e processadores embutidos e controladores. Nesse contexto, a segurança cibernética é a habilidade de proteger o uso do ciberespaço contra os ataques cibernéticos.

O espaço cibernético também pode ser compreendido por sua natureza física e virtual (Nye Jr., 2010). A infraestrutura física dessa dimensão obedece à soberania e segue regras econômicas de custos marginais em escala, ao passo que a face virtual permite ganhos de escala e dificulta a percepção de fronteiras entre os países.

A partir da delimitação do espaço cibernético físico e virtual, também é possível divisar duas formas de expressão do poder cibernético: a primeira seria uma ação na camada virtual produzindo resultados na mesma camada (ex.: invasão de servidores com a destruição da informação armazenada neles); e a segunda, em que uma ação a partir da camada virtual (cibernética) produz resultados físicos (cinéticos).

Mesmo sem consenso amplo entre autores quanto ao conceito de poder cibernético (Gray, 2013; Kuehl, 2009; Libicki, 2009), é possível identificar semelhanças no que se refere à produção de resultados concretos e úteis do ponto de vista estratégico no espaço cibernético, além da condição de criar vantagens e influenciar eventos em todos os ambientes operacionais e em diferentes instrumentos de poder.

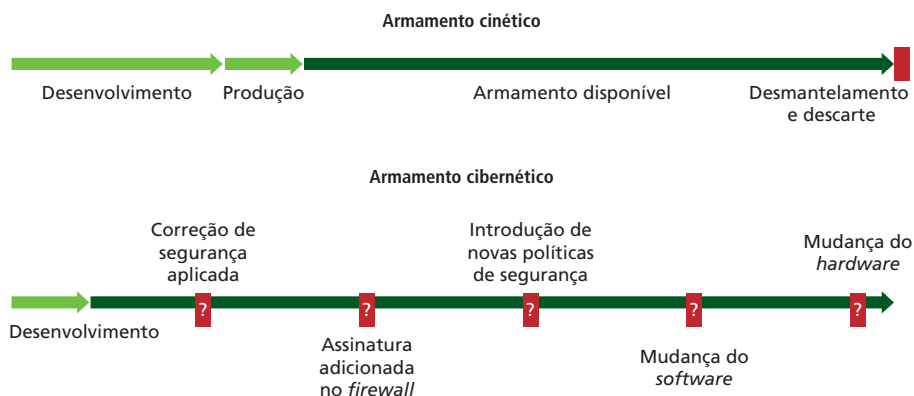
3 CAPACIDADE OFENSIVA E O CICLO DE ATAQUE

Segundo a doutrina militar (Brasil, 2014), a defesa cibernética é composta pelo conjunto de ações ofensivas, defensivas e exploratórias, realizadas no espaço cibernético, no contexto de um planejamento nacional de nível estratégico, coordenado e integrado pelo Ministério da Defesa, com a finalidade de proteger os sistemas de informação de interesse da defesa nacional, obter dados para a produção de conhecimento de inteligência e comprometer os sistemas de informação do oponente. Portanto, o poder cibernético envolve a capacidade de responder aos ataques cibernéticos da mesma forma que respondemos a qualquer outro ataque, utilizando-se os recursos considerados mais convenientes ao fim, inclusive por meio de ações cibernéticas ofensivas.

Para entender melhor como funciona o desenvolvimento de artefatos ofensivos, é necessário comparar os ciclos de desenvolvimento e operação das armas cinéticas e cibernéticas, conforme ilustrado na figura 1. É possível observar que as armas cinéticas possuem etapas longas de desenvolvimento e produção, enquanto as armas cibernéticas possuem um ciclo de desenvolvimento mais curto e podem entrar imediatamente em operação. Desta forma, a capacidade ofensiva cibernética tem custos bem inferiores aos dos armamentos cinéticos convencionais. O desenvolvimento de um míssil, por exemplo, pode chegar a bilhões de dólares, e sua replicação passa das centenas de milhares de dólares. Já o desenvolvimento de armas cibernéticas apresenta tendência de queda, variando de US\$ 100 milhões a US\$ 10 mil (Gilbert, 2014), enquanto sua replicação pode ter custo próximo a zero.

FIGURA 1

Comparativo do desenvolvimento de armas cinéticas e cibernéticas



Fonte: Adaptado de Robinson, Jones e Janicke (2015).

Porém, o tempo e a frequência de uso são fatores determinantes no tempo de vida das ferramentas de ataque cibernético. O armamento pode rapidamente

se tornar inócuo se as vulnerabilidades exploradas tornarem-se públicas, forem aplicadas atualizações de segurança, houver mudança de políticas de segurança, de *software* ou de *hardware* ou forem identificadas pelo alvo.

Por isso, a capacidade de atualização do arsenal cibernético é tão importante quanto seu desenvolvimento, garantindo às empresas especializadas onerosos contratos de manutenção com seus clientes.

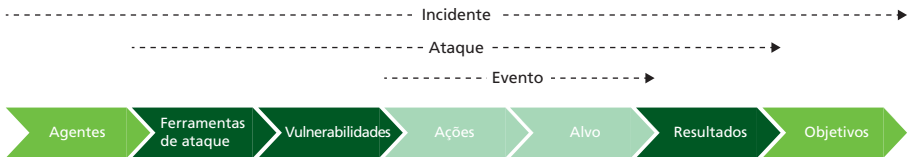
Ataques relacionados a agentes estatais e paraestatais estão normalmente associados à ameaça persistente avançada (APT – *advanced persistent threat*), que envolve o uso de diversas técnicas e ferramentas de ataque para atingir seus objetivos sobre um alvo específico. A presunção de identificação do agente estatal como autor desse tipo de ataque está embasada na quantidade de recursos necessários. Contudo, há outros grupos organizados totalmente capazes de financiar ataques APT, que vão desde empresas envolvidas em espionagem industrial, grupos do crime organizado e até mesmo organizações terroristas (Ask *et al.*, 2013).

O desenvolvimento de capacidades de defesa envolve o entendimento do funcionamento dos incidentes cibernéticos, enquanto a capacidade ofensiva depende do domínio parcial ou total do ciclo de vida dos ataques.

Há inúmeros trabalhos na área de segurança cibernética que tentam modelar os ataques, cada qual produzido por um grupo de pesquisa diferente e visando a um objetivo específico. Tais modelos servem de base para a pesquisa de um possível ciclo de desenvolvimento de artefatos ofensivos.

John Howard (1997) propôs uma classificação de incidentes de segurança a partir de uma sequência operacional de cinco elementos que conectam os atacantes com seus objetivos a partir de um ataque. A proposta foi concebida a partir da análise dos incidentes de segurança reportados pelo Cert Co-ordination Center and Sandia National Laboratories (Cert-CC), entre 1989 e 1995. Em seguida, John Howard e Thomas A. Longstaff (1998) ampliaram a proposta original, estruturando um incidente de segurança em três partes, conforme apresentado na figura 2: atacantes, ataques e objetivos.

FIGURA 2
Ciclo de vida de incidentes cibernéticos



Elaboração dos autores.

Os *agentes* (ou atacantes) são atores que tentam um ou mais ataques a fim de atingir seus *objetivos*. Os *ataques* envolvem os eventos causados a partir do uso de *ferramentas de ataque* para a exploração de *vulnerabilidades*. O final lógico de um ataque é um *resultado não autorizado*.

O *evento* é uma mudança discreta de estado ou condição de um sistema ou dispositivo. Essas mudanças ocorrem a partir de *ações* que são direcionadas contra um *alvo* específico.

Portanto, a partir desse modelo, podemos definir o processo operacional do ciclo de vida dos incidentes cibernéticos, no qual um *atacante* usa *ferramentas* para explorar *vulnerabilidades*, que geram *ações* sobre um *alvo* específico para obter *resultados não autorizados*, atingindo seus *objetivos*.

Para o desenvolvimento de capacidade ofensiva, deve-se avaliar cada um dos elementos do ciclo. Para cada elemento, faz-se necessário o desenvolvimento de capacidades específicas e a disponibilização de recursos financeiros e tecnológicos, levando em consideração a adoção de modelos classificatórios (ou taxonomias) capazes de agrupar objetos com características comuns, criando categorias.

3.1 Agentes atacantes e objetivos

O sucesso das campanhas no espaço cibernético depende muito da associação entre os agentes envolvidos nos ataques e os objetivos a serem atingidos. Por isso, o primeiro elemento do ciclo de vida de ataque são os agentes atacantes. John Howard e Thomas A. Longstaff (1998),⁴ por exemplo, dividem os atacantes nas seguintes categorias:

- *hackers* – atacaram pelo desafio ou pela emoção de obter acesso a sistemas ou dispositivos;
- espões – buscam por informações que podem ser usadas para extorsões, barganhas, negociações políticas ou motivações de Estado;
- terroristas – têm como motivação a instauração do caos por meio de ações danosas a serviços vitais à sociedade civil;
- assaltantes corporativos – indivíduos contratados por companhias com a finalidade de atacar os sistemas computacionais de seus adversários;
- criminosos profissionais – aqueles que buscam ganho financeiro próprio;
- vândalos – atacam única e exclusivamente para causar dano e prejuízo;
- curiosos – executam programas sem saber exatamente seu objetivo;

4. Apesar de o trabalho de ter mais de vinte anos, sua classificação de agentes permanece atual.

- forças militares – órgãos de defesa do Estado;
- ativistas – buscam promover ideologia política.

A análise de conflitos realizada por Applegate e Stavrou (2013) cria uma subdivisão diferente para o elemento “atacante”, classificando-os entre *atores não estatais* e *atores estatais*.

A classificação dos atores não estatais é coberta pelas categorias de atacantes apresentada anteriormente. Já os novos atores estatais e paraestatais podem ser classificados como: organizações governamentais; Estado; e milícias.

A classificação de John Howard e Thomas A. Longstaff (1998) inclui como objetivos: desafio, *status*, emoção; ganho político; ganho financeiro; causar dano; destruição inimiga. Contudo, no caso dos atores estatais e paraestatais, a classificação legal de objetivos pode incluir crime cibernético, espionagem cibernética, terrorismo cibernético e guerra cibernética.

3.2 Ferramentas de ataque

O segundo elemento do ciclo são as ferramentas usadas para executar os ataques. John Howard e Thomas A. Longstaff (1998) relacionam alguns exemplos de ferramentas de ataque usualmente adotadas: ferramentas de ataque físico; intercâmbio de informações; comando do usuário; *script* ou programa; agente autônomo; *kits* de ferramentas; ferramentas distribuídas; e monitoramento do fluxo de dados.

Um outro exemplo de classificação de ferramentas de ataque pode ser extraído da taxonomia criada pelo Nist Software Assurance Reference Dataset Project (Samate) (Samate..., 2018). O projeto relaciona classes de ferramentas que buscam melhorar a qualidade do *software*, mas que também podem ser usadas pelos atacantes com o propósito de localizar vulnerabilidades: analisadores de segurança de código-fonte, *scanners* de código de bytes, *scanners* de código binário; *scanners* de aplicativos da *web*; *scanners* de rede; ferramentas de análise dinâmica; *scanners* de rede de serviços *web*; *scanners* de banco de dados.

As armas cibernéticas podem adotar uma ou mais ferramentas, dependendo do alvo a ser atingido, da vulnerabilidade a ser explorada e dos objetivos do ataque.

Como ocorre com as armas cinéticas, as armas cibernéticas podem ser adquiridas no mercado ou desenvolvidas. O governo norte-americano, por exemplo, desenvolveu seu potencial ofensivo cibernético usando, principalmente, recursos estatais, mas alguns gestores defendem um modelo de desenvolvimento mais sustentável no longo prazo, incluindo corporações do setor privado, associadas ao comando cibernético (NSA..., 2017).

As vulnerabilidades *0-day* (vide vulnerabilidades na seção 3.3) são o principal insumo para a criação de armas cibernéticas e possuem alto valor no mercado negro.⁵ Já as empresas desenvolvedoras de *software* também pagam recompensas a pesquisadores que acham novas vulnerabilidades, cujos valores médios em 2018⁶ estão em US\$ 18.000,00, mas podem chegar a US\$ 1.500.000,00.⁷

Portanto, existem dois mercados proeminentes de insumos para a produção de *malware* e armas cibernéticas: um mercado formal, com clientes corporativos, revendedores e governos; e um mercado negro no qual os atores envolvidos no cibercrime também operam.

Empresas especializadas no desenvolvimento de ferramentas ofensivas, como a italiana Hacking Team,⁸ a britânico-germânica Gamma Group⁹ e a israelense NSO Group são clientes típicas do mercado de vulnerabilidades e *exploits*.

A importação de uma tecnologia permite aprimoramento de recursos humanos locais, desenvolvimento de uma doutrina de operação cibernética e, em última análise, surgimento de desenvolvedores nacionais de artefatos ofensivos. Com o domínio da tecnologia é possível a execução ou o patrocínio de ataques APT, demonstrando capacidade cibernética ofensiva.

Portanto, a aquisição de soluções ofensivas de provedores privados pode ser compreendida como a primeira etapa de uma instrumentalização para atuação ofensiva e projeção de poder no espaço cibernético.

Sobre esse tema, em manifestação conjunta à Comissão dos Serviços Armados do Senado norte-americano, entidades da comunidade de inteligência declararam acreditar que, desde o final de 2016, mais de trinta países estão desenvolvendo capacidade cibernética ofensiva. Esse seria o estágio final da escalada de poder cibernético, onde o Estado nacional possui condição de inovar na criação de artefatos ofensivos e não estaria limitado a ferramentas que adquiriu de provedores privados (United States, 2017).

3.3 Vulnerabilidades

Segundo o Nist (Kissel, 2013), a vulnerabilidade é uma fraqueza em um sistema de informações, em procedimentos de segurança do sistema, nos controles internos ou na implementação, que podem ser explorados por uma fonte de ameaça. Portanto, a vulnerabilidade é um elemento-chave no ciclo do ataque.

5. Ver: <https://bit.ly/2UnWVyH>. Acesso em: 7 abr. 2018.

6. Disponível em: <https://bit.ly/2VCdWle>. Acesso em: 7 abr. 2018.

7. Ver: <https://bit.ly/2ylErSZ>. Acesso em: 7 abr. 2018.

8. Ver: <https://bit.ly/2UGigCU>. Acesso em: 7 abr. 2018.

9. Mais detalhes em: <https://bit.ly/2U4t21o>. Acesso em: 7 abr. 2018.

A classificação de vulnerabilidades é uma tarefa complicada e há diversas formas de classificação. John Howard e Thomas A. Longstaff (1998) dão como exemplo a classificação de vulnerabilidades de *softwares* proposta por Krsul (1998), baseadas nos estágios de *design*, implementação e configuração. Uma lista mais completa das classificações mais populares é apresentada por Meunier (2008): classificação por fase de ciclo de vida de desenvolvimento de *software* (*software development life cycle* – SDLC); classificação por gênese; classificação por local em modelos de objeto; classificação por tecnologia afetada; classificação por erros ou enganos; classificação por cenário de ataque; classificação Clasp (*comprehensive, lightweight application security process*); classificação dos sete reinos; classificação pela capacidade de ser explorada; classificação por processo de divulgação; problemas de configuração, exposições, vulnerabilidades do sistema e vulnerabilidades “próprias”.

A classificação de vulnerabilidades mais comum é aquela relacionada ao momento da introdução da vulnerabilidade a partir do ciclo de vida de desenvolvimento de *software*. A taxonomia pode, por exemplo, envolver as etapas de análise, *design*, implementação, implantação e manutenção. Contudo, essa abordagem implica que deverá haver uma classificação diferente para cada modelo de engenharia de *software*, analisando as vulnerabilidades em cada uma das fases.

Outra forma de classificação é por gênese, apresentada por Landwern *et al.* (1994). As vulnerabilidades podem ser divididas em intencional e inadvertida. As vulnerabilidades intencionais podem ainda ser divididas em maliciosa e não maliciosa, enquanto as inadvertidas recebem outras classificações.

A classificação em modelos de objeto, baseada no local, categoriza a vulnerabilidade de acordo com a qual modelo de objeto ou “entidade” ela pertence. As vulnerabilidades podem ser divididas, por exemplo, conforme a camada da arquitetura de rede, os elementos de um sistema operacional ou os lados de uma interação cliente-servidor.

As tecnologias afetadas também são uma forma de classificação. As linguagens de programação, protocolos e formatos de comunicação são abordagens comuns para a criação de taxonomias. Uma taxonomia desse tipo bastante adotada é o Owasp Top 10 (Owasp..., 2017), que apresenta as mais importantes vulnerabilidades das aplicações *web*.

Segundo Meunier (2008), os erros conhecidos por terem levado a vulnerabilidades podem ser categorizados por sua causa, a natureza de seu impacto e o tipo de alteração ou correção feita para remover o erro.

O cenário de ataque também é uma forma de enumerar as vulnerabilidades a partir do tipo de ataque usado. Exemplos dessa classificação incluem os ataques listados no *common attack pattern enumeration and classification* (Capec)

(Common attack..., 2018). Outros são mais específicos, como *SQL injection*, *cross-site scripting* (XSS) ou *cross-site request forgery* (CSRF). O Owasp Top 10 também pode ser adotado para esse tipo de classificação.

O Clasp (Clasp..., 2016) é um conjunto de atividades que visam melhorar a segurança. Ele fornece uma abordagem organizada e estruturada para direcionar as preocupações com segurança aos estágios iniciais do ciclo de vida de desenvolvimento de *software*. A classificação tem cinco níveis principais: erros de intervalo e tipo; problemas ambientais; erros de sincronização e temporização; erros do protocolo; e erros gerais de lógica.

Os sete reinos classificam causas, consequências e más práticas de segurança de *software*. Uma vulnerabilidade pode pertencer a várias categorias simultaneamente ou ser classificada de forma diferente, dependendo do nível de abstração usado. Possui oito níveis principais: validação de entrada e representação; abuso de interface de programação de aplicações (API); recursos de segurança; tempo e estado; tratamento de erros; qualidade do código; encapsulamento; e meio ambiente.

As vulnerabilidades também podem ser classificadas pela sua capacidade de serem exploradas. Meunier (2008) introduz a classificação das vulnerabilidades, podendo ser latentes, potenciais ou exploráveis. Uma vulnerabilidade latente consiste em código vulnerável presente em um componente de *software* e que normalmente resultaria em uma vulnerabilidade explorável se o componente fosse reutilizado em outro artefato de *software*. No entanto, não é atualmente explorável devido às circunstâncias da utilização do componente no artefato original. Uma vulnerabilidade potencial é causada por uma má prática de programação reconhecida por levar à criação de vulnerabilidades; no entanto, as especificidades de seu uso não constituem uma vulnerabilidade. Uma vulnerabilidade em potencial pode tornar-se explorável somente se forem feitas alterações no elemento que a contém. Esse modelo de classificação pode ser bastante útil, sendo adotado no Common Vulnerability Scoring System (CVSS) (Common vulnerability..., 2017), para o cálculo dos riscos associados a uma vulnerabilidade específica.

A classificação por processo de divulgação indica se uma vulnerabilidade foi ou não divulgada. As vulnerabilidades desconhecidas do público ou que não têm defesa prévia conhecida são chamadas de *0-day* (ou *zero-day*). Essas vulnerabilidades também são presumivelmente desconhecidas para os fornecedores.

A última forma de classificação listada é por problemas de configuração, exposições, vulnerabilidades do sistema e vulnerabilidades “próprias”. Esse tipo de classificação parte da premissa de que o que constitui uma vulnerabilidade em um sistema não pode ser considerado uma vulnerabilidade quando o mesmo sistema é implantado no contexto de uma política de segurança diferente. Portanto, a vulnerabilidade só faz sentido no contexto correto. É o caso das vulnerabilidades

causadas por falhas de configuração. Uma configuração pode estar correta em um ambiente, mas ferir a política de segurança em um ambiente diferente. Um exemplo de classificação desse tipo é o do Mitre *common configuration enumeration* (CCE) (Nist..., 2013), que relaciona modelos de falhas de configuração em produtos e sistemas operacionais específicos. Infelizmente a base de dados está desatualizada desde 2013.

Conforme apresentado, identificar e classificar uma vulnerabilidade não é uma tarefa trivial. Algumas das taxonomias apresentadas compartilham termos e elementos semelhantes, enquanto outras são complementares. Com base nas diferenças e semelhanças entre as taxonomias, o Mitre criou o *common weakness enumeration* (CWE) (Common weakness..., 2018),

um conjunto unificado e mensurável de fraquezas de software que possibilita a discussão, descrição, seleção e uso mais eficazes de ferramentas e serviços de segurança de software que podem encontrar essas fraquezas no código-fonte e nos sistemas operacionais, bem como melhorar a compreensão e o gerenciamento de fraquezas de software relacionadas à arquitetura e design (Common weakness..., 2018).

O CWE tornou-se um padrão internacional, por meio da Recommendation ITU-T X.1524 (ITU, 2012).

O CWE faz um relacionamento das vulnerabilidades entre diferentes taxonomias, permitindo sua aplicação em diversos modelos de desenvolvimento de *software* e identificação de riscos. Entre os modelos relacionados estão o Clasp, o Seven Pernicious Kingdoms e o Owasp Top 10. O CWE tem ainda a vantagem de apresentar exemplos de códigos-fonte contendo vulnerabilidades, permitindo que os desenvolvedores aprendam com os erros indicados. Por outro lado, o CWE também é uma importante fonte de informações para o desenvolvimento de ferramentas de ataque e de capacidade ofensiva.

3.4 Eventos: ações sobre alvos

A etapa de “evento” agrupa o quarto e o quinto elementos do ciclo de ataque, consistindo nas ações sobre o alvo. Essa etapa é basicamente um conjunto de processos e atividades.

Para analisar o elemento de ação é preciso expandi-lo. As técnicas citadas por John Howard e Thomas A. Longstaff (1998) dão uma noção geral dos elementos, mas não permitem analisar com mais detalhes cada um deles.

Pode ser bastante difícil separar as ações das ferramentas de ataque. Por isso, as definições de técnicas e ferramentas de ataques podem juntar esses dois elementos de classificação. Nenhum modelo classificatório de ataques pode ser considerado incorreto, desde que consiga produzir as explicações necessárias no contexto ao qual está inserido.

Uma referência classificatória bastante completa é o *Capec* (Common attack..., 2018). A taxonomia de mecanismos de ataque pode ser adotada na classificação das ações sobre o alvo a partir das dezesseis técnicas identificadas no dicionário: coleta de informação; esgotamento de recursos; injeção; interações enganosas; manipulação de tempo e estado; abuso de funcionalidade; técnicas probabilísticas; exploração de autenticação; exploração de autorização; manipulação de estruturas de dados; manipulação de recursos; análise do alvo; ganho de acesso físico; execução de código; alteração de componentes do sistema; e manipulação de usuários do sistema.

Cabe ressaltar que as classificações de ações apresentadas não são as únicas possíveis, e que uma ameaça persistente avançada (APT) adota mais de uma dessas técnicas para conseguir atingir seus alvos. Dependendo do alvo do ataque, ações mais específicas podem ser tomadas. Esse é o caso da classificação de ameaças *Wasc* (The Wasc..., 2010) e do *Owasp Top 10*, que podem ser usados para endereçar ações em *sites* e aplicativos da *web*.

O alvo é o sexto elemento do ciclo de ataque. Como pode ser observado na relação de John Howard e Thomas A. Longstaff (1998), os itens listados naquela época estavam diretamente relacionados às infraestruturas computacionais, às redes de comunicação e seus processos: conta; dados; componente; computador; rede; inter-redes; e processo.

O avanço tecnológico sobre outros elementos sociais e físicos criam novos alvos potenciais, como as infraestruturas críticas vitais para os Estados. Os ativos de informação que afetam diretamente a consecução e a continuidade da missão do Estado e a segurança da sociedade são conhecidos como infraestruturas críticas da informação. Os meios de armazenamento, transmissão e processamento, os sistemas de informação, bem como os locais em que se encontram esses meios e as pessoas que a eles têm acesso estão incluídos nos ativos de informação.

A lista de infraestruturas críticas varia para cada país e estabelece escalas de criticidade. As infraestruturas críticas brasileiras estão distribuídas em cinco setores: energia, transporte, água, finanças e comunicações. Os Estados Unidos relacionam dezesseis setores de infraestrutura crítica, enquanto treze são adotados no Reino Unido, doze na Comissão Europeia, dez no Japão, dez no Canadá e oito na Austrália (Cipsec, 2016).

A lista internacional de infraestruturas críticas inclui: indústria e pesquisa química; instalações comerciais; serviços financeiros; comunicações; indústria crítica; energia; barragens e fornecimento hidroelétrico; base industrial de defesa; serviços de emergência; alimentação e agricultura; instalações governamentais; cuidados com a saúde e saúde pública; tecnologia da informação; reatores, materiais e resíduos nucleares; sistemas de transporte; água e sistemas de água; e espaço sideral.

3.5 Resultados sobre o alvo

O sétimo elemento do ciclo de ataque é o resultado sobre o alvo atacado. Normalmente, os resultados podem ser classificados em termos de impacto sobre os princípios de integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação. Um exemplo disso é o CVSS (Common vulnerability..., 2017), que permite calcular os riscos e eventuais impactos de uma vulnerabilidade específica sobre um alvo ou um conjunto de alvos potenciais, a partir do comprometimento dos três princípios de segurança da informação.

Contudo, como ocorre com os demais elementos, a informação não é a única forma de classificar os resultados e impactos de um ataque. No modelo de John Howard e Thomas A. Longstaff (1998), por exemplo, são incluídos como resultado “aumento de acesso” e “furto de recursos”.

Outra forma de classificar os resultados pode ser o modelo matricial proposto por Mpofu e Chikati (2015), separando os efeitos diretos e indiretos relacionados à integridade e à confidencialidade da informação.

Como ocorre com os alvos, as infraestruturas críticas também podem ser usadas na classificação dos resultados dos ataques. Os termos indisponibilidade e interrupção podem ser aplicados a qualquer um dos setores, enquanto outros elementos de impacto podem ser adicionados individualmente, caso a caso, para identificar os resultados dos ataques. A classificação de resultados também poderá incluir os termos doença, pobreza, desemprego, recessão, fome, sede, morte, guerra, imobilidade, escuridão e terror.

Essa é uma área aberta de pesquisa, que ainda precisa de mais estudos, principalmente no que se refere aos impactos relacionados à profusão de dispositivos conectados (*internet of things* – IoT) e aos impactos sociais e humanos, raramente avaliados na área de tecnologia.

4 METODOLOGIA DE IDENTIFICAÇÃO DA CAPACIDADE OFENSIVA

Não existe método de pesquisa que seja intrinsecamente melhor ou pior que algum outro, o que se deve buscar é o melhor alinhamento entre o método, os objetivos e as condições nas quais uma pesquisa está sendo executada (Yin, 2009).

O primeiro passo, segundo Yin (2009), seria a identificação do estado atual do problema. A carência de métodos consagrados de análise e a ausência de dados oficiais contextualizam o problema. Portanto, a identificação da capacidade ofensiva cibernética de um Estado nacional não é uma tarefa trivial.

Por isso, optou-se pela utilização de uma abordagem qualitativa e exploratória sugerida por Morse (1991), uma vez que um de seus usos é identificar as variáveis mais importantes em determinado tema, notadamente quando este assunto é novo.

A análise partiu de três premissas. A primeira assume que um Estado nacional possui capacidade ofensiva e é possível identificá-lo como autor de um ataque. A segunda supõe que um Estado nacional é capaz de realizar ataques cibernéticos a partir da aquisição de ferramentas ofensivas. A terceira é de que um Estado nacional pode vir a beneficiar-se direta ou indiretamente da capacidade de grupos paraestatais ou criminosos nacionais em realizar ataques do tipo APT.

Para avaliar a capacidade cibernética dos países, a partir das premissas definidas, foram analisados 761 documentos, publicados entre os anos de 2008 e 2018, envolvendo relatórios técnicos e vazamentos disponibilizados pelo *site* Wikileaks.¹⁰ Foram identificados 394 casos em que houve atribuição de autoria, e em 146 deles foram identificados indícios de patrocínio estatal em ataques cibernéticos.

Também foram analisados 114 casos de ataques do tipo APT em países latino-americanos.

5 CAPACIDADE OFENSIVA GLOBAL

Quando observada a atribuição dos ataques cibernéticos a Estados nacionais – casos em que os relatórios técnicos assinalam a presença de evidências de execução ou patrocínio estatal – verificam-se dezessete países atacantes: Bahrain, China, Coreia do Norte, Egito, Emirados Árabes, Estados Unidos, Etiópia, França, Índia, Irã, Israel, Líbano, Reino Unido, Paquistão, Rússia, Síria e Turquia.

Em uma comparação entre regiões, a América Latina não apresenta elevado histórico de campanhas de APT.

No Sudeste Asiático (China, Coreia do Norte, Paquistão e Índia), Oriente Médio e Norte da África (Turquia, Egito, Bahrain, Emirados Árabes, Irã, Líbano, Israel e Síria) e Europa (Reino Unido, França e Rússia), a quantidade de países que tiveram campanhas ofensivas atribuídas é superior ao observado para América Latina. Mesmo na África há um país – Etiópia – com três diferentes campanhas APT.

Outra fonte relevante de dados sobre poder cibernético são vazamentos de dados de provedores de artefatos ofensivos: a italiana Hacking Team (Hacking..., 2012) e a britânico-germânica Gamma Group (Spyfiles, 2014). Os dados divulgados foram obtidos por meio de invasões realizadas por colaboradores do Wikileaks contra a infraestrutura das próprias empresas e continham código-fonte das soluções ofensivas, correios eletrônicos com os seus clientes, documento administrativos de faturamento, entre outros dados administrativos relevantes para o presente texto.

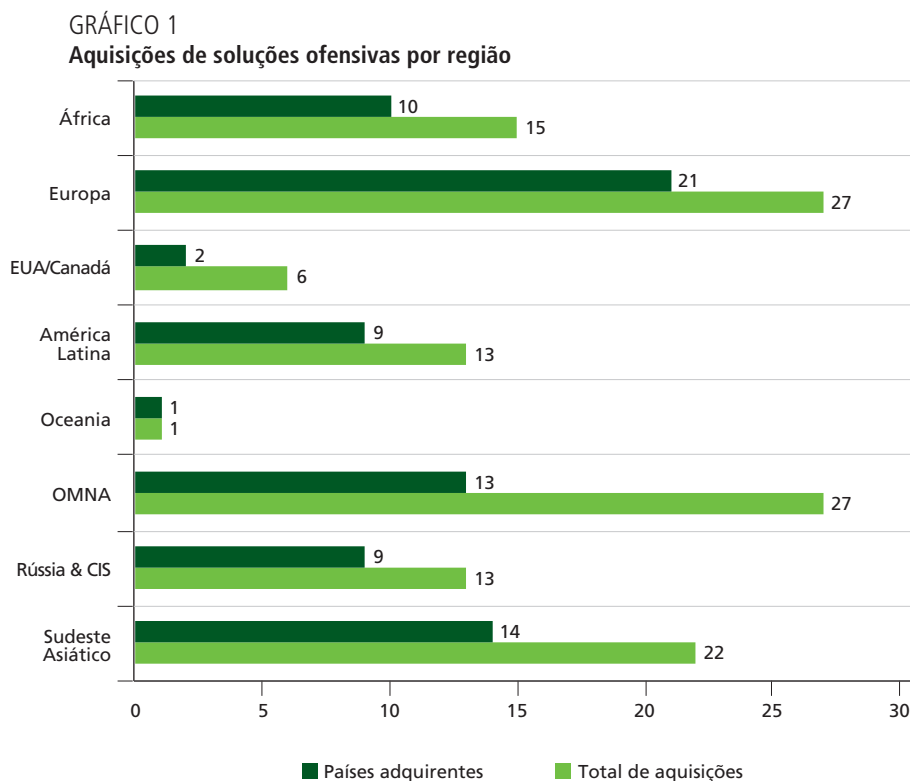
A aquisição de solução ofensiva de provedores privados indica a potencial capacidade de Estados nacionais realizarem ações cibernéticas ofensivas. Pois, nesses

10. Mais informações em: <https://wikileaks.org/>. Acesso em: 8 abr. 2019.

casos, é possível identificar a existência de agentes estatais envolvidos na aquisição de ferramentas de ataque, com objetivos declarados ou não.

Por meio da compilação dessas informações é possível indicar que ao menos 79 países adquiriram soluções ofensivas que possibilitam a condução de ataques cibernéticos extraterritoriais.

Panorama regional similar ao registrado em APT pode ser observado quando comparada a aquisição de soluções cibernéticas ofensivas entre as diferentes regiões, conforme o gráfico 1.



Elaboração dos autores.

Regiões com instabilidade geopolítica como o Sudeste Asiático (Mar do Sul da China e tensões entre Índia e Paquistão), o Oriente Médio e Norte da África (sublevações populares no interior dos países, tensões entre Arábia Saudita e Irã e o confronto árabe-israelense) e a Europa (ressurgimento da Rússia como ator regional assertivo) são evidências de que a escalada da capacidade cibernética tem acompanhado querelas que ocorrem nas relações internacionais.

A combinação dos dados coletados pelas duas principais fontes – relatórios técnicos e vazamentos – permitiu a identificação de uma campanha APT com patrocínio do governo do México, duas campanhas atribuída a grupos cibercriminosos e uma campanha dedicada a alvos sul-americanos (sem autoria identificada), além da aquisição de soluções ofensivas por nove países (Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Venezuela).

Nesse sentido, quando comparada às demais regiões, a América Latina apresenta-se como região do planeta com baixa presença de capacidade cibernética ofensiva. Não obstante, a existência de nove atores com capacidade potencial e a ocorrência de quatro campanhas APT entre países latino-americanos indicam a necessidade de análise detalhada da capacidade ofensiva dos países da região.

6 CAPACIDADE OFENSIVA NA AMÉRICA LATINA

A América Latina é a região na qual o Brasil se encontra localizado e figura na condição de potência regional, assumindo a definição de Buzan (2011). São consideradas potências regionais aquelas cujas capacidades são superiores às de seus vizinhos, sem, contudo, conseguirem verdadeiramente projetar seu poder em nível global.

No entanto, quando a região é observada quanto à capacidade cibernética ofensiva, o Brasil deve atentar para a presença de outras nações dotadas de artefatos ofensivos capazes de permitir investidas cibernéticas contra ativos computacionais situados no território nacional.

Não se pode afirmar que a atual difusão de soluções ofensivas na América Latina pode suscitar uma corrida armamentista cibernética regional. Contudo, tal hipótese também não pode ser refutada.

Para identificar as capacidades ofensivas dos países da região, são analisados quatro estudos de caso de campanhas APT e nove estudos de caso que envolvem a aquisição, pelos entes estatais, de soluções ofensivas de provedores privados por países latino-americanos, incluindo o Brasil.

Os dados analisados das campanhas APT demonstram que a região é alvo de tais ataques. Na avaliação das aquisições é possível inferir que os países pesquisados podem estar envolvidos na primeira fase de obtenção de capacidade ofensiva. Contudo, não há evidências sobre o desenvolvimento de artefatos ofensivos e o domínio completo do ciclo de ataque pelos Estados latino-americanos.

6.1 Principais ferramentas de ataques do tipo APT

As principais soluções de ataque do tipo APT identificadas na análise foram FinFisher, Pegasus e Remote Control System (RCS). Todas têm a finalidade de invadir equipamentos móveis e *desktops* com objetivo de coleta de informação e

monitoramento remoto. Elas possuem diferentes vetores de ataque contra equipamentos móveis (celulares/*tablets*) e computadores, mas com o objetivo de persistir um *trojan* na máquina-alvo.

Esse processo de contaminação pode ocorrer pelo envio de arquivos que dependem de comportamento do usuário, obtidos por ações de engenharia social, *spear phishing* (modalidade de *phishing* dirigida a alvo específico), *watering hole* (*sites* utilizados pelo alvo são contaminados com o *trojan*), dentre outras técnicas de contaminação da máquina-alvo. O acesso à máquina-alvo também pode ocorrer por meio da exploração de vulnerabilidades em *softwares* populares (ex.: Microsoft Office, Adobe Acrobat Reader), casos em que não dependeria de qualquer ação da vítima.

As soluções possuem funcionalidades ofensivas comuns. Todas são capazes de registrar imagens da tela do dispositivo (*screenshots*), registrar o uso do teclado (*keylogger*), gravar áudio/vídeo de chamadas telefônicas ou VoIP (ex.: Skype), utilizar os microfones e as câmeras (*webcam*) para monitoramento remoto, registrar a localização geográfica do dispositivo (GPS), além de coletar as senhas de aplicações acessadas por meio do dispositivo contaminado.

Embora as soluções não possuam limite de alvos no seu emprego, podendo ser utilizadas para vigilância em escala. Os fornecedores enfatizam que o desempenho dos artefatos ofensivos potencializa-se caso sejam dirigidos a alvos específicos.

6.1.1 FinFisher

O FinFisher Suite, desenvolvido pelo Gamma Group (Marquis-Boire, 2012), possui complexa infraestrutura de comando e controle (C2) mantida pelo provedor da solução. A existência de múltiplos servidores de C2 tem como objetivo dificultar a detecção do artefato existente na máquina-alvo durante o processo de comunicação, além de criar uma camada de anonimização entre o usuário final da solução e a vítima.

Além disso, a solução dispõe de mecanismos de ofuscação e evasão enquanto opera na máquina-alvo, por exemplo, testa se está sendo analisado em modo *debug* e identifica a presença de antivírus. Ao detectar a presença de algum *software* defensivo, o FinFisher Suite aplica técnicas evasivas específicas para não ser detectado em funcionamento por aquele antivírus.

Por fim, para a exfiltração de dados, o FinFisher Suite criptografa o conteúdo dos arquivos ao enviar para o usuário da solução. O objetivo é dificultar a detecção da saída de grande volume de dados a partir do dispositivo infectado.

6.1.2 Pegasus

O relatório técnico da Lookout descreve o funcionamento do Pegasus, solução ofensiva comercializada pela empresa israelense NSO Group (Bazaliy *et al.*, 2016).

Entre as funcionalidades específicas descritas para o Pegasus está incluída a capacidade de infectar equipamentos com o sistema operacional iOS (Apple) por meio de vulnerabilidades zero dia, desde a versão 7 do iOS, que foi lançada em 2013. No momento da elaboração deste capítulo, as vulnerabilidades foram corrigidas pelo *patch* da versão 9.3.5 do sistema operacional.

A solução é modular e permite alto nível de customização por parte do seu usuário de acordo com a nacionalidade do alvo almejado (idiomas e caracteres peculiares – ex.: cirílico). Outro recurso que merece destaque é a presença de um sistema de autodestruição para remoção de evidências de que o dispositivo foi vítima do Pegasus.

6.1.3 Da Vinci

O RCS é uma solução desenvolvida pelo Hacking Team, que se distingue das demais por anunciar que possui a capacidade de coletar dados e informações em dispositivos que não estão conectados à internet. Além disso, seria capaz de coletar dados que trafegam protegidos por camada de criptografia (ex.: mensageria instantânea protegida por criptografia ponto a ponto).

A análise técnica (Marczak *et al.*, 2014b) do RCS sugere que sua infraestrutura mimetiza a da rede Tor, o que demonstra a versatilidade da solução ao incorporar técnicas existentes, pois a rede Tor foi criada para proteção da privacidade do indivíduo diante da crescente vigilância na internet por atores públicos e privados.

Outra funcionalidade descrita (Golovanov, 2013) é a capacidade de autorreplicação por portas USB e a capacidade de infecção de máquinas virtuais a partir da máquina hospedeira. Além disso, a habilidade de infectar aparelhos móveis da BlackBerry – à época dos fatos (2013), era um fabricante de celulares conhecido pelo alto nível de segurança dos seus produtos.

6.2 Histórico de campanhas de APT

Os resultados da análise indicam que a América Latina apresenta baixa incidência como alvo de ações cibernéticas ofensivas do tipo APT. Países latino-americanos foram consignados como vítimas de ataques em 114 casos (6,0%), considerando um universo de 1.904 menções. Quantidade menor que o observado em regiões como Sudeste Asiático (573), Europa (487), Rússia e CIS (487), Oriente Médio e Norte da África (290) e Estados Unidos/Canadá (153).

Mesmo com reduzida quantidade de ataques que incidiram sobre países latino-americanos, há registro de quatro campanhas que os envolveram, seja na condição de autores, seja de alvos principais. A seguir, passa-se à análise de cada um dos casos.

6.2.1 NSO Group

O centro de pesquisas CitizenLab (Scott-Railton *et al.*, 2017e), da Universidade de Toronto, Canadá, publicou uma série de relatórios técnicos acerca de ações ofensivas classificadas como APT que foram executadas ou tiveram patrocínio do México.

Os documentos relatam uma série de ações contra 22 diferentes alvos, dentre os quais jornalistas, advogados, pesquisadores, profissionais de saúde pública, políticos e ativistas anticorrupção (Scott-Railton *et al.*, 2017a; 2017b; 2017c; 2017d; 2017e). Ao menos uma das vítimas foi atacada enquanto estava situada em território norte-americano (menor de idade).

Os relatórios técnicos foram publicados durante o ano de 2017 e relatam ações operacionais entre 2014 e 2016, conduzidas por meio da solução ofensiva chamada Pegasus, desenvolvida e comercializada pela empresa israelense NSO Group.

Os relatórios descrevem o uso da ferramenta Pegasus contra telefones celulares das vítimas – Apple e Android – por meio do envio de mensagens (SMS) a elas para que se dirigissem a domínios maliciosos.

Entre as funcionalidades descritas da ferramenta estão incluídas o *jailbreak* remoto ao sistema operacional iOS da Apple (acesso aos celulares na condição de administrador) e como consequência o acesso aos aplicativos utilizados (conteúdo e metadados). Há, ainda, a descrição de recursos que permitem a exploração de vulnerabilidades em *notebooks* e computadores *desktop* (Scott-Railton *et al.*, 2017a; 2017b; 2017c).

Embora os ataques tenham ocorrido quase que totalmente no território mexicano, a natureza do espaço cibernético e as funcionalidades presentes na ferramenta Pegasus a tornam artefato ofensivo idôneo para condução de campanhas extraterritoriais pelo México.

6.2.2 APT Poseidon Group

A empresa de segurança cibernética russa Kaspersky (Poseidon..., 2016) identificou uma campanha produzida por um grupo de nacionalidade supostamente brasileira denominado Poseidon. O grupo estava ativo desde 2005, embora a primeira amostra dos artefatos utilizados indique 2001 como o início das atividades do grupo.

O grupo Poseidon tem elevada capacidade técnica e um modelo de negócio no qual desenvolvia artefatos específicos para atacar seus alvos, o que dificultou a correlação entre as ações contra alvos em diferentes países e segmentos econômicos.

Segundo a Kaspersky (Poseidon..., 2016), o grupo Poseidon conduzia campanhas contra alvos específicos – coleta agressiva de informações, seguida de ataques do tipo *spear phishing* com arquivos maliciosos e subseqüentes movimentos laterais

nas redes do alvo – para, em seguida, chantageá-los a contratar os serviços do grupo como uma empresa de segurança cibernética. Aparentemente, mesmo quando contratados pela vítima, o grupo Poseidon permanecia coletando informações dela.

Dentre os principais segmentos econômicos afetados estão instituições financeiras, grupos de mídia, indústria de bens de consumo e entidades governamentais. A distribuição geográfica dos ataques inclui vítimas no Brasil, nos Estados Unidos, na França, no Cazaquistão, nos Emirados Árabes Unidos, na Índia e na Rússia.

Apesar de o Poseidon ser comparável a outros atores de APT estatais conhecidos em nível global (Poseidon..., 2016), trata-se de um sofisticado grupo de cibercriminosos que atuam com o intuito de obter vantagem financeira para si. Contudo, pelo fato de o grupo contar com desenvolvimento próprio dos seus artefatos ofensivos, pela sofisticação das campanhas e pela atuação extraterritorial, foi assinalado como um indício da capacidade cibernética ofensiva existente no Brasil, ainda que o Estado brasileiro não se valha desse potencial ofensivo para perseguir seus objetivos estratégicos.

6.2.3 APT Adwind

A Kaspersky (Adwind..., 2016) identificou a campanha Adwind, classificada como APT conduzida por cibercriminosos de origem latino-americana. Os ataques foram detectados a partir de 2015, durante uma tentativa de ataque a um banco em Cingapura.

O Adwind é um *backdoor* comercializado globalmente como arma cibernética para grupos de cibercriminosos. Ele pode ser utilizado nas plataformas Windows, MacOS, Linux e Android, e fornece recursos para controle de área de trabalho remota, coleta de dados, exfiltração de dados e movimentação lateral, além de operar não detectado por soluções de antivírus. Tais funcionalidades o credenciam como uma ferramenta útil para ações ofensivas cibernéticas extraterritoriais a serviço de um Estado nacional.

O artefato é utilizado amplamente por cibercriminosos, sendo que, à época do relatório técnico, a ferramenta era distribuída por meio de uma plataforma de *software* como serviço (SaaS – Software as a Service), baseada em um modelo de assinatura *on-line*. Exemplo disso é dado pela Kaspersky (Adwind..., 2016), ao descrever que um dos usuários do Adwind teria provável nacionalidade nigeriana e estaria operando ataques a partir da Malásia.

O aspecto que torna esse APT relevante para análise deste capítulo diz respeito à origem da solução, criada por usuários do fórum Indetectables.net, no ano de 2012, com versões subsequentes publicadas em 2013 e que permaneceram sendo comercializadas até 2015 (Adwind..., 2016). O fórum Indetectables.net tem a maioria dos seus usuários de nacionalidade mexicana e sul-americana, sendo que

o uso do idioma espanhol é a regra. É, portanto, um indício de desenvolvimento autônomo de capacidade cibernética ofensiva da América Latina, ainda que esteja atualmente alocada no segmento cibercriminoso.

6.2.4 APT PackRat

Outra campanha APT descrita pelo Citizen Lab (Scott-Railton *et al.*, 2015) relata uma extensa e complexa campanha de distribuição de *malware* e desinformação por meio de *spear phishings* contra vários países da América Latina, incluindo Equador, Argentina, Venezuela e Brasil.

Os atacantes, chamados de PackRat, mostraram um interesse agudo e sistemático na oposição política e na imprensa independente em países da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba). A natureza e a dispersão geográfica dos alvos indicam a participação de um ou mais patrocinadores com interesses políticos regionais (Scott-Railton *et al.*, 2015).

No caso do Brasil, a campanha, ativa entre os anos de 2008 e 2013, concentrou-se na distribuição de arquivos maliciosos com currículo de advogados e emissão de boletos bancários de entidades financeiras nacionais.

Na campanha na Argentina, em 2014 (Marquis-Boire, 2015), os atacantes tentaram comprometer dispositivos de Alberto Nisman (promotor) e Jorge Lanata (repórter investigativo).

Já na campanha conduzida contra alvos no Equador, em 2015 (Scott-Railton *et al.*, 2015), foram observados ataques contra jornalistas independentes, parlamentares e integrantes do governo equatoriano, além da criação de páginas falsas de organizações não governamentais políticas locais.

Em uma quarta vertente da campanha foram identificadas páginas falsas de organizações não governamentais que estariam sediadas na Venezuela e no Equador. Pelo relato da Citizen Lab (Scott-Railton *et al.*, 2015) não se chegou a identificar o propósito dessas páginas, sendo possível que fossem utilizadas como chamarizes para opositores locais, o que indica que essa ação poderia ter sido conduzida por entidades públicas daqueles países. Em reforço a essa tese foram identificadas amostras de *spear phishing* com temas políticos, utilizando o nome dessas organizações fictícias (logotipos e *sites*) cujo alvo pareciam pessoas críticas dos governos do Equador e da Venezuela.

O Citizen Lab (Scott-Railton *et al.*, 2015) não descartou, contudo, que as páginas de entidades falsas – que mantinham concomitante presença em redes sociais – pudessem ser usadas para orquestração de sofisticadas campanhas de desinformação, ao combinarem notícias falsas com informações reais.

Aspectos como a amplitude da infraestrutura utilizada – muitos dos serviços de hospedagem foram prestados no Brasil –, o elevado custo material decorrente do registro de domínios e hospedagem, a segmentação das ações nos diferentes países, a duração de cerca de sete anos das campanhas, bem como a necessidade de recurso humano qualificado para condução e persistência da campanha, são fatores que demonstram a complexidade da campanha PackRat.

Essas evidências mencionadas, combinadas com a temática política das páginas falsas e *spear phishing*s, a presença concomitante de ações em diferentes países, as características dos alvos e a duração total da campanha (mais de sete anos), sugerem fortemente a atribuição do ataque a um ator estatal.

Ainda que tenha esse indicativo, o Citizen Lab (Scott-Railton *et al.*, 2015) sugere duas hipóteses para atribuição de autoria: a presença de um único ator estatal; ou a existência de um ator privado contratado por diferentes países.

Na primeira hipótese, a segmentação dos alvos pelo PackRat seria uma medida de organização interna, equipes diferentes dedicadas a vítimas distintas. Considerando que os temas buscados são de orientação política na América Latina com ênfase em países com visões políticas semelhantes – Argentina (Cristina Kirchner), Equador (Rafael Correa) e Venezuela (Nicolás Maduro) –, é possível inferir que seriam de interesse de um mesmo Estado nacional do continente.

A segunda hipótese articulada pelo documento (Scott-Railton *et al.*, 2015) sugere a execução de ações ofensivas por ator não estatal, seja com o financiamento/interesse de diferentes Estados nacionais, seja de grupos criminosos vinculados à produção e ao tráfico de drogas.

Evidência nesse sentido seria o uso de ferramenta de baixo custo distribuída comercialmente de forma ampla no mercado privado, com as quais um ator não estatal teria recursos para construir uma solução sofisticada sob medida para a campanha. De outro lado, o uso de ferramentas comerciais de baixo custo pode garantir efetividade na ação ofensiva e dificultar a atribuição da origem do ataque.

A hipótese de um grupo criminoso associado ao tráfico de drogas é enfraquecida diante da multiplicidade de alvos políticos em países diferentes da América do Sul (Argentina, Brasil, Equador e Venezuela), sendo deveras complexa a identificação de uma organização criminosa que tivesse interesse simultâneo nesses países.

Fator determinante para indicar patrocínio estatal decorre da persistência da infraestrutura da campanha ofensiva após a publicação do documento da Citizen Lab. Presumidamente, uma organização criminosa abandonaria a operação por receio de perseguição criminal e com o objetivo de eliminar rastros que pudessem

levar à atribuição de autoria. De outro lado, ator estatal patrocinando uma operação ofensiva em conformidade com a legislação local não seria alvo de acusação criminal por parte de autoridade policial de outro país.

Assim, a conclusão do relatório técnico indica como mais provável que o PackRat seja patrocinado por um ator ou mais atores estatais regionais. Além dos fatores mencionados anteriormente, o fato de todos os países alvejados possuírem orientações políticas próximas e a natureza política dos alvos sugere fortemente que o autor da campanha APT seja um país da América do Sul (Scott-Railton *et al.*, 2015).

Essa última campanha é a evidência mais contundente de que existe um ou mais países dotados de capacidade técnica e motivação para deflagrar uma ação cibernética ofensiva contra Estados da América Latina.

6.3 Uso de artefatos ofensivos na América Latina

Uma segunda medida da capacidade cibernética ofensiva de países da América Latina pode ser extraída de relatórios técnicos que indicam a aquisição de soluções ofensivas de provedores privados e de vazamentos de dados de duas notórias empresas nesse mercado: Hacking Team e Gamma Group.

São identificados nove países que já adquiriram alguma solução ofensiva, sendo que dois deles possuem três soluções de provedores diferentes.

As soluções identificadas foram adquiridas das empresas Hacking Team, Gamma Group e NSO Group. As três soluções têm como objetivo geral permitir que seu usuário explore vulnerabilidades em aparelhos de telefonia móvel de diferentes fabricantes e em equipamentos convencionais, como *notebooks* e *desktops*. Com esse acesso privilegiado, o usuário da solução tem condições de realizar vigilância remota – localização geográfica, captura de áudio e vídeo, captura da informação de periféricos, como teclado e *mouse* –, executar comandos remotos e a coleta de dados no aparelho atacado, sem que isso seja identificado por sistemas de proteção tracionais (ex.: antivírus).

Aspecto adicional observado diz respeito à entidade responsável pela aquisição e (provavelmente) a operação do artefato ofensivo. No caso do vazamento da Hacking Team, documentos internos sobre o faturamento da empresa permitiram identificar essas entidades, enquanto no caso da empresa Gamma Group foram utilizados recursos de forense digital para observar indícios das entidades públicas que adquiriram a solução em cada país. Vale destacar, por fim, que não foi possível observar em todos os países latino-americanos qual a entidade pública foi responsável pela aquisição do artefato ofensivo.

6.3.1 Brasil

Os documentos que foram objeto de vazamento da empresa italiana Hacking Team permitiram observar que o Departamento de Polícia Federal (DPF) engajou-se em negociações para aquisição da solução chamada Da Vinci – RCS.

As negociações indicaram que a aquisição incluiu uma prova de conceito para cinco operadores, dez agentes durante um período de três meses e que foi realizada na cidade de Brasília/DF (Hacking..., 2015).¹¹

Além disso, troca de mensagens de correio eletrônico entre integrantes da empresa na Itália e representantes no Brasil indicaram os custos associados à aquisição da solução, bem como a quantidade de licenças (Hacking..., 2015),¹² que envolve o uso por até cem agentes. Por fim, toda a operação seria operacionalizada como uma compra realizada da empresa brasileira Yasnitech Ltda, uma vez que o DPF não desejava um contrato internacional (*idem*).¹³

A aquisição desse artefato por uma autoridade policial indica que seu uso restringe-se ao território nacional em atividade típica de polícia judiciária, isto é, não há que se falar nele como uma forma de projeção extraterritorial de poder cibernético pelo Brasil. Contudo, não se pode afastar o uso da ferramenta em situações de crise.

6.3.2 Colômbia

Os documentos da Hacking Team permitiram observar que a Dirección de Inteligencia Policial (Dipol), que é a entidade responsável pela produção de conhecimentos estratégicos e operacionais de inteligência policiais relacionados à segurança pública e à defesa nacional, adquiriu a solução Da Vinci. A aquisição ocorreu no ano de 2013 e houve pagamentos de manutenção até 2016.

No contexto das tratativas para o processo de paz entre os movimentos insurgentes e o governo colombiano, os quais ocorreram fora do território colombiano (as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Farc – mantêm o diálogo com o governo colombiano a partir de Havana, Cuba), é possível que a Colômbia faça uso dessa solução para obter dados e informações fora do seu território.

6.3.3 Chile

Os documentos da Hacking Team permitiram observar que o Departamento de Inteligencia Electrónica (DIE), vinculado à Policía de Investigaciones de Chile (PDI), que é a entidade responsável pela produção de conhecimentos estratégicos

11. Ver: <https://bit.ly/2VznIF6>. Acesso em: 8 abr. 2019.

12. Mais informações em: <https://bit.ly/2U4Hx5o>. Acesso em: 8 abr. 2019.

13. Ver: <https://bit.ly/2Vu7L2F>. Acesso em: 8 abr. 2019.

e operacionais de inteligência policiais relacionados à segurança pública e à defesa nacional, adquiriu a solução chamada Da Vinci.

O DIE aparece como adquirente da solução em duas listas de clientes da Hacking Team, com o processo de instalação ocorrendo no início do ano de 2015 (Hacking..., 2015).¹⁴ Os dados indicam a previsão de pagamento pela manutenção do *software* até o ano de 2018.

Há, ainda, troca de mensagens sobre o acesso dos usuários chilenos aos *exploits*¹⁵ que a solução possui, bem como treinamentos previstos (Hacking..., 2015).¹⁶

6.3.4 Equador

No caso do Equador, a entidade adquirente da solução ofensiva Da Vinci –, provida pela Hacking Team – foi a Senain, que, à época, era a entidade responsável pela atividade de inteligência no país.

Em troca de mensagens, em maio de 2014, é possível observar que a equipe equatoriana originalmente treinada para utilizar a ferramenta foi substituída, restando apenas um operador (Hacking..., 2015).¹⁷ Na sequência dessas mensagens a equipe da empresa debate a necessidade de realizar novos treinamentos dos usuários para que a ferramenta produza os resultados desejados pelos clientes (*idem*).¹⁸

Em março de 2018, no governo do presidente Lenín Moreno, a Senain foi extinta após denúncias de operações realizadas sobre Julian Assange, que se encontra em asilo na embaixada daquele país em Londres, Inglaterra. Não é possível afirmar que a ferramenta continua em uso no Equador.

6.3.5 Honduras

Honduras adquiriu a solução ofensiva Da Vinci, provida pela Hacking Team, no ano de 2014, seguido pelo processo de instalação em 2015 (Hacking..., 2015).¹⁹

A comercialização ocorreu por intermédio da empresa israelense Nice Systems, o que parece ter criado uma situação conturbada para o processo de instalação da solução.

Ao contrário de outros países latino-americanos, não há evidência categórica da entidade adquirente da solução ofensiva no caso de Honduras. É possível inferir, a partir de algumas mensagens, que a solução foi comprada e utilizada pela

14. Ver: <https://bit.ly/2OZ2hKX>. Acesso em: 8 abr. 2019.

15. Disponível em: <https://bit.ly/2G8bL3R>. Acesso em: 8 abr. 2019.

16. Ver: <https://bit.ly/2UIVBG0>. Acesso em: 8 abr. 2019.

17. Disponível em: <https://bit.ly/2FX9lhC>. Acesso em: 8 abr. 2019.

18. Ver: <https://bit.ly/2G0KY82> e <https://bit.ly/2uTR05y>. Acesso em: 8 abr. 2019.

19. Mais informações em: <https://bit.ly/2D1ZQSY>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII), que consta como sigla em algumas mensagens de pedido de suporte (Hacking..., 2015).²⁰

Por fim, há indicativos de que treinamentos dos usuários hondurenhos foram realizados pela empresa italiana (Hacking..., 2015).²¹

Documento produzido recentemente (Marczak *et al.*, 2018) indica que há um operador da solução ofensiva Pegasus, da NSO Group, que demonstrou interesse específico em Honduras (*links* maliciosos *politica504.com* e *eltiempo-news.com*, que simulam periódicos hondurenhos).

6.3.6 México

O México é um dos países Latino-Americanos que adquiriu mais de uma solução ofensiva cibernética. Além do Pegasus, da NSO Group, que foi utilizado em campanha APT, foram identificadas aquisições das soluções Da Vinci, da Hacking Team, e FinSpy, provida pela Gamma Group.

A aquisição da solução da Hacking Team deu-se por onze diferentes entidades mexicanas entre os anos de 2010 e 2014 (Hacking..., 2015):²² La Dependencia y/o Cisen, Estado del Mexico, Estado de Queretaro, Governo de Puebla, Governo de Campeche, Mex Taumalipas, Secretaría de Planeacion y Finanzas, Mexico Yucatan, Mexico Durango, Jalisco Mexico e Mexico – Pemex.

Pelo conteúdo de diferentes trocas de mensagens, é possível inferir que os adquirentes, no caso do México, são, em sua maioria, autoridades policiais em diferentes províncias do país. Exceção feita à Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) e ao Cisen (Hacking..., 2015).²³

Quanto ao FinSpy, dois relatórios técnicos do Citizen Lab (Marquis-Boire *et al.*, 2013; Marquis-Boire, 2015) indicam que foi possível realizar a assinalação de um usuário do governo mexicano pela infraestrutura da qual a solução se utiliza. Com uma rede de servidores para C2 das operações, alguns deles têm finalidade de roteamento (*relays*), enquanto outros são servidores-mestres (*masters*) que são utilizados por usuários finais.

Contudo, os dados que indicam a aquisição da solução provida pela empresa Gamma Group por entidades mexicanas não permitiram identificar o usuário específico da ferramenta, apenas que o servidor-mestre estava situado no território mexicano.

20. Ver: <https://bit.ly/2YYjlp>. Acesso em: 8 abr. 2019.

21. Disponível em: <https://bit.ly/2U2kOXQ>. Acesso em: 8 abr. 2019.

22. Disponível em: <https://bit.ly/2UmyDp5>. Acesso em: 8 abr. 2019.

23. Mais informações em: <https://bit.ly/2G1Yngt>. Acesso em: 8 abr. 2019.

A aquisição de múltiplas soluções por diferentes entidades públicas do México pode ser explicada pela presença de cartéis que atuam em lucrativas rotas de tráfico de drogas para os Estados Unidos.

6.3.7 Panamá

O Panamá é o segundo país latino-americano que adquiriu mais de uma solução ofensiva cibernética. Foram identificadas aquisições do Pegasus, do NSO Group (Bamford, 2016), e do Da Vinci, da Hacking Team.

A solução do NSO Group foi adquirida pela Presidência do Panamá e teria sido utilizada pelo então presidente da República, Ricardo Martinelli, para espionar mais de 150 adversários políticos locais, jornalistas, membros do corpo diplomático norte-americano, membros do clero e uma mulher identificada como sua amante (Bamford, 2016).

Além disso, há um pedido de extradição dos Estados Unidos pelo ex-presidente panamenho, Ricardo Alberto Matrinelli Berrocal, em que detalha que uma unidade secreta, denominada de serviços especiais, operava a solução Pegasus, do NSO Group, adquirida sob os auspícios do Conselho de Segurança Nacional do Panamá (United States, 2017).

A aquisição da solução da Hacking Team pelo Panamá também se deu pela presidência da República daquele país no ano de 2011 (Hacking..., 2015).²⁴ Interessante observar que, desde o processo de instalação e treinamento, os usuários tiveram uma abordagem agressiva quanto ao uso da ferramenta (*idem*).²⁵

Exemplo do uso da solução pode ser observada em ao menos uma distribuição de *malware* – destinada a usuários de aparelhos de telefonia celular BlackBerry – identificada em um *tweet* que supostamente divulgava o vazamento do áudio de um telefonema de um proeminente advogado panamenho (Marczak *et al.*, 2014a).

Por fim, vale destacar aspecto preocupante durante a mudança de governos no Panamá. Em troca de mensagens entre a Hacking Team e o representante local (Robotec), este último informa que a solução se “perdeu”, ou seja, durante a transição de governos o artefato e o *software* de comando e controle não foram mais encontrados (Hacking..., 2015).²⁶

24. Disponível em: <https://bit.ly/2UmyDp5>. Acesso em: 8 abr. 2019.

25. Mais informações em: <https://bit.ly/2OVTF19>, <https://bit.ly/2FVtHgG> e <https://bit.ly/2UJe1X6>. Acesso em: 8 abr. 2019.

26. Ver: <https://bit.ly/2YX7vvl>. Acesso em: 8 abr. 2019.

6.3.8 Paraguai

O Paraguai foi descrito como um dos países que adquiriu (Scott-Railton *et al.*, 2015) a solução FinSpy provida pelo Gamma Group. A assinalação foi possível pela infraestrutura que a solução utiliza, dotada de rede de servidores para C2, alguns servidores têm finalidade de roteamento (*relays*), enquanto outros são servidores-mestres (*masters*), os quais são utilizados por usuários finais.

Apesar da indicação da aquisição da ferramenta e do seu uso por meio de um servidor-mestre, o relatório técnico do Citizen Lab não conseguiu identificar a entidade que adquiriu a solução.

6.3.9 Venezuela

A Venezuela foi descrita como um dos países que adquiriu (Scott-Railton *et al.*, 2015) a solução FinSpy provida pelo Gamma Group. A assinalação foi possível pela infraestrutura da solução, no caso concreto um servidor de roteamento localizado na Lituânia, que permitiu a identificação de um usuário final situado em Caracas, Venezuela.

Apesar da indicação da aquisição da ferramenta e do seu uso por meio de um servidor-mestre, o relatório técnico do Citizen Lab não conseguiu identificar a entidade que adquiriu a solução.

6.4 Resumo da capacidade cibernética na América Latina

Considerando as duas categorias de dados coletados e analisados no presente capítulo, quais sejam, o histórico de ataques APT e a aquisição de artefatos ofensivos, é possível elaborar o quadro 1 com os resultados da pesquisa.

QUADRO 1
Presença de soluções ofensivas em países da América Latina

País	Histórico APT	Soluções Ofensivas	Classificação
Brasil	Poseidon (cibercrime)	Hacking Team	Desconhecido/autoridade policial
Chile	-	Hacking Team	Autoridade policial
Colômbia	-	Hacking Team	Autoridade policial
Equador	-	Hacking Team	Inteligência
Honduras	-	Hacking Team e NSO Group	Inteligência
México	NSO Group (patrocínio estatal)	Hacking Team, NSO Group e Gamma Group	Inteligência/autoridade policial
Panamá	-	Hacking Team e NSO Group	Inteligência
Paraguai	-	Gamma Group	Desconhecido
Venezuela	-	Gamma Group	Desconhecido

Elaboração dos autores.

No caso da aquisição de soluções ofensivas, foram categorizadas as entidades que adquiriram soluções ofensivas em: autoridade policial, inteligência e Forças Armadas. Presume-se que as autoridades policiais atuem com maior supervisão do Poder Judiciário e adstritas ao território soberano do seu país, o que reduz o uso da solução para projeção de poder cibernético extraterritorial.

Assim, pode-se inferir que os países com entidades vinculadas à atividade de inteligência e às Forças Armadas tenderiam a utilizar a solução de forma a projetar poder para o exterior.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário internacional, o poder cibernético ofensivo tornou-se um dos elementos críticos nas análises geopolíticas. Nesse contexto, o domínio de artefatos cibernéticos ofensivos, seja pela obtenção, seja pelo desenvolvimento deles, pode ser considerado um indicador deste poder.

Nesta análise foi possível identificar que há ao menos 79 países com capacidade ofensiva, sendo nove latino-americanos, incluindo o Brasil.

O uso de artefatos ofensivos pode ser analisado a partir da “lei de Ranum”: “você não pode resolver problemas sociais com software” (Ranum, 2000). Um ataque somente poderia ser totalmente contido com a eliminação das motivações do agente atacante para atingir seus objetivos. Sendo a defesa cibernética uma questão social e não somente tecnológica, seria virtualmente impossível se obter a eficácia pela simples aplicação de tecnologia.

Contudo, o desenvolvimento de capacidade ofensiva está tradicionalmente associado à estratégia de dissuasão militar. Presume-se que o agente atacante irá conter suas motivações em virtude de os benefícios percebidos não justificarem a aceitação dos custos e dos riscos estimados. Essa estratégia foi amplamente empregada no ambiente da Guerra-Fria, gerando a corrida nuclear.

Por enquanto, as consequências de uma “corrida de armas cibernéticas” não podem ser comparadas a uma corrida armamentista nuclear. Porém, a proliferação de dispositivos conectados e as tendências de uso governamental de ferramentas ofensivas podem, em breve, tornar essa comparação preocupantemente válida.

REFERÊNCIAS

ADWIND: malware-as-a-service platform. **Kaspersky**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2OUZDG2>. Acesso em: 20 nov. 2018.

APPLEGATE, S. D.; STAVROU, A. Towards a cyber conflict taxonomy. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON CYBER CONFLICT, 5., 2013, Tallinn. **Annals** [...]. Tallinn: Nato, 2013.

ASK, M. *et al.* **Advanced Persistent Threat (APT) beyond the hype**. Gjøvik: Gjøvik University College, 2013. (IMT, n. 4582).

BAMFORD, J. The espionage economy. **Foreign Policy**, 22 Jan. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2KfYxpN>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BAZALIY, M. *et al.* Technical analysis of Pegasus spyware: an investigation into highly sophisticated espionage software. **Lookout**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2bEczjB>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa Cibernética**. Brasília: MD, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2CZZD2Y>. Acesso em: 7 abr. 2019.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2NH4yIF>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CLASP Concepts. **Owasp**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2UnIjiP>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BUZAN, B. The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture – a world order without superpowers: decentred globalism. **International Relations**, v. 25, n. 1, p. 3-25, 2011.

CIPSEC. **D1.3. Report on taxonomy of the CI environments**. [S.l.]: Cipsec, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Uka4Jg>. Acesso em: 20 nov. 2018.

COMMON ATTACK pattern enumeration and classification. **Mitre**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2VviRoi>. Acesso em: 20 nov. 2018.

COMMON CONFIGURATION enumeration (CCE). **Nist**, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2G97bRN>. Acesso em: 20 nov. 2018.

COMMON VULNERABILITY Scoring System. **First**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2zyQBZ0>. Acesso em: 20 nov. 2018.

COMMON WEAKNESS enumeration. **Mitre**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2VviRoi>. Acesso em: 3 abr. 2018.

GILBERT, D. Cost of developing cyber weapons drops from \$100M Stuxnet to \$10K IceFog. **International Business Times**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2IiJFnN>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GOLOVANOV, S. Spyware. HackingTeam. **Kaspersky Labs**, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2I61do2>. Acesso em: 18 fev. 2018.

GRAY, C. **Making strategic sense of cyber power**: why the sky is not falling. [S.l.]: U.S. Army War College Press, 2013.

HACKING Team. **Wikileaks**, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/1JRKdfQ>. Acesso em: 20 nov. 2018.

HOWARD, J. **An analysis of security incidents on the internet, 1989-1995**. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 1997.

HOWARD, J.; LONGSTAFF, T. A. **A common language for computer security incidents**. New Mexico: Albuquerque, 1998.

ITU – INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. **ITU-T X.1524 – Common weakness enumeration**. [S.l.]: ITU, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2D4tGX5>. Acesso em: 7 abr. 2019.

KISSEL, R. **Glossary of key information security terms**. Gaithersburg: [s.n.], 2013.

KRSUL, I. V. **Software vulnerability analysis**. Lafayette: Purdue University, 1998.

KUEHL, D. T. **From cyberspace to cyberpower**: defining the problem. Nebraska: University of Nebraska Press; Potomac Books, 2009.

LANDWEHR, C. E. *et al.* A taxonomy of computer security flaws. **ACM Computing Surveys**, v. 26, n. 3, p. 211-254, 1994.

LIBICKI, M. C. Military cyberpower. *In*: FRANKLIN D.; KRAMER, S. H. S. A. L. K. W. (Eds.). **Cyberpower and national security**. Washington: National Defense University Press, 2009.

MARCZAK, B. *et al.* Hacking team and the targeting of Ethiopian journalists. **Citizen Lab**, 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/2YXFZxF>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Mapping hacking team's "untraceable" spyware. **Citizen Lab**, 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/2YXFZxF>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MARCZAK, B. *et al.* Hide and seek tracking NSO Group's Pegasus spyware to operations in 45 countries. **Citizen Lab**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2OwDa0Y>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MARQUIS-BOIRE, M. From Bahrain with love: Finfisher spy kit exposed? **Citizen Lab**, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2IkYpRc>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Inside the spyware campaign against Argentine troublemakers. **The Intercept**, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/1JqbdwB>. Acesso em: 20 nov. 2018.

- MARQUIS-BOIRE, M. *et al.* You only click twice FinFisher's global proliferation. **Citizen Lab**, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2IkYpRc>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- MEUNIER, P. Classes of vulnerabilities and attacks. *In*: VOELLER, J. G. (Eds.). **Wiley Handbook of Science and Technology for Homeland Security**. [S.l.]: John Wiley & Sons, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2I5Lcya>. Acesso em: 7 abr. 2019.
- MORSE, J. M. Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. **Nursing Research**, v. 40, n. 2, p. 120-123, 1991.
- MPOFU, N.; CHIKATI, R. Strategy matrix for containing cyber-attacks. *In*: ZAAIMAN, J.; LEENEN, L. **The Proceedings of the 10th International Conference on Cyber Warfare and Security – ICCWS 2015**. [S.l.]: Academic Conferences Limited, 2015.
- NIST Special Publication 800-53 – Revision 4 – Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organizations. **Nist**, 2013.
- NSA director wants to contract companies to build future cyber weapons. **MeriTalk**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2lXqX80>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- NYE JR., S. **Cyber power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- OWASP Top 10 – 2017. **OWASP**, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2HlP8H5>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- POSEIDON Group: a Targeted Attack Boutique specializing in global cyber-espionage. **Kaspersky**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2OWLmbZ>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- RANUM, M. J. The network police blotter. **The Magazine of Usenix & Sage**, v. 25, n. 8, p. 30-34, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2VvN1rh>. Acesso em: 7 abr. 2019.
- ROBINSON, M.; JONES, K.; JANICKE, H. Cyber warfare: issues and challenges. **Computers & Security**, v. 49, p. 70-94, 2015.
- SAMATE – Software Assurance Metrics and Tool Evaluation. **Nist**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2FWtPN6>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- SCOTT-RAILTON, J. *et al.* Packrat: seven years of a South American threat actor. **Citizen Lab**, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2UDgZMT>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- SCOTT-RAILTON, J. *et al.* Reckless exploit: Mexican journalists, lawyers, and a child targeted with NSO spyware. **CitizenLab**, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2tE3dgo>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Reckless redux senior Mexican legislators and politicians targeted with NSO spyware. **Citizen Lab**, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2vG2zPZ>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Reckless III investigation into Mexican mass disappearance targeted with NSO spyware. **Citizen Lab**, 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/2udU6Tp>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Reckless IV lawyers for murdered Mexican women's families targeted with NSO spyware. **Citizen Lab**, 2017d. Disponível em: <https://bit.ly/2vi8E4P>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Bitter sweet: supporters of Mexico's soda tax targeted with NSO exploit links. **Citizen Lab**, 2017e. Disponível em: <https://bit.ly/2If2TuG>. Acesso em: 20 nov. 2018.

THE WASC threat classification v. 2.0. **WEBAPPSEC**, 2010.

UNITED STATES. **Extradition of Ricardo Alberto Martinelli Berrocal**. Coral Gables: United States District Court for the Southern District of Florida, 2017.

SPYFILES 4. **Wikileaks**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2VsZvA1>. Acesso em: 20 nov. 2018.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO TECNOLÓGICA (*OFFSET*): FUNDAMENTOS E INSTRUMENTALIDADE

André Luís Vieira¹
João Gabriel Álvares²

“Economia, frequentemente, não tem
relação com o total de dinheiro gasto,
mas com a sabedoria empregada ao gastá-lo.”

Henry Ford

1 INTRODUÇÃO

Os acordos de compensação podem ser conceituados como toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, a qual é estabelecida como condicionante para a importação de produtos, tendo como finalidade geral a criação de benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial para o Estado importador. O estudo dos fundamentos e da instrumentalidade dessas compensações visa descortinar quais são os fins alcançáveis com tais práticas, aprofundando-se em sua materialidade enquanto instituto jurídico contratual próprio para a consecução de objetivos que, por outros meios, não se atingiria com a mesma eficiência.

No que tange aos fundamentos dos acordos de *offset*,³ esses geralmente são formalizados à parte do contrato do qual são acessórios e que será chamado,

1. Coronel da Reserva do Exército Brasileiro e doutorando em direito público pela Universidade de Coimbra, Portugal.

2. Capitão do Exército Brasileiro e doutorando em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília (UnB).

3. “Um contrato de *offset* é sempre um ‘contrato-quadro’ (também chamado de *frame agreement/contrat cadre*, *countertrade protocol*, *umbrella agreement*, *memorandum of understanding*, *letter of undertaking* ou *counterpurchase agreement*), dada a complexidade das operações e os diversos instrumentos para a sua regência. O contrato-quadro pode consistir num protocolo (*gentlemen agreement*) em que as partes se comprometem a vender e a comprar mercadorias ou a fornecer serviços, tudo proveniente de seus países de origem, num dado período de tempo. No contrato-quadro, encontraremos a fixação dos objetivos das partes, bem como o tempo previsto para a consecução de tais objetivos. (...) e o dever de cooperação se estende por todas as fases contratuais, pré e pós, assim como em toda a sua duração. Trata-se de instrumento único contendo estipulação acerca de todo o negócio a ser realizado, previsões no que respeita aos principais tópicos, e remessa aos contratos anclares quanto às particularidades. Sua utilização não constitui óbice para a finalização do negócio, desde que atendida a vontade das partes e haja o uso de meios previstos para a solução de conflitos. Há previsão de compensação financeira *pari passu* com a execução do contrato, tendo como elemento extrínseco a confiança recíproca” (Leister, 2004, p. 104-105).

em abstrato, de contrato principal (Oliveira, 2005). A despeito de serem muitas vezes celebrados como instrumentos contratuais autônomos, os *offsets* têm como condição de existência um contrato principal, sem o qual as obrigações de compensação restariam extintas.⁴

O presente capítulo tem como foco as compensações tecnológicas, entendidas como a espécie mais complexa do gênero compensações. Na segunda seção, serão abordados aspectos gerais dos *offsets*, fundamentais para que se compreenda a instrumentalidade dos respectivos acordos. Na sequência, são analisados aspectos específicos das compensações tecnológicas, que concorrem de maneira direta para seu sucesso ou fracasso. Na quarta seção, são analisados exemplos relevantes de políticas de compensação de outros países, o que auxilia a contextualização dessas práticas no comércio internacional e é essencial para que se compreenda sua potencialidade para o Brasil, consideradas as suas particularidades. Por fim, na quinta seção constam as considerações finais.

2 O FUNDAMENTO LEGAL DAS COMPENSAÇÕES TECNOLÓGICAS NAS AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS

A Lei de Licitações, Lei nº 8.666/1993, esteio principal do sistema federal de contratação pública, prevê, em seu Artigo 3º, parágrafo 11,⁵ a incorporação de medidas de compensação à lógica contratual pública, mediante disposições normativas, legais ou infralegais, do poder público federal (Brasil, 2015). Na prática, o instituto das compensações está, inequivocamente, alcançável a toda esfera federal, o que redimensiona os parâmetros de uso do poder de compra do Estado brasileiro. No caso brasileiro, que não domina um portfólio representativo de tecnologias estratégicas ou de arrasto, notadamente no setor

4. "A medida de compensação consiste em um benefício adicional que a Administração Pública exige como requisito para a contratação. No caso de o licitante se recusar a cumprir a medida de compensação, terá sua proposta desclassificada. Em igual sentido, se durante a execução do contrato não cumprir com as medidas de compensação configurará inadimplemento do contrato, cabendo à administração adotar as providências cabíveis" (Garcia, 2016, p. 117).

5. "Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (...) § 11 Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal. (incluído pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010)" (Brasil, 1993).

de defesa, é comum que tais acordos versem sobre transferência tecnológica e inovação, preferencialmente com vistas a produtos de uso dual.⁶

A inclusão do texto do parágrafo supracitado ocorreu mediante a edição da Lei nº 12.349, de 2010. Contudo, o Ministério da Defesa (MD) editou, desde o ano de 2002, portaria que regula o tema *offset* no âmbito de suas atribuições. A referida portaria aprovou a política e as diretrizes de compensação comercial, industrial e tecnológica do MD, e previu estratégias que pretendiam estimular continuamente a indústria de defesa, inclusive pela tentativa de viabilizar economicamente a produção de bens e serviços de interesse das Forças Armadas.

No fim de outubro de 2018, a Portaria Normativa nº 764/2002 do MD foi revogada pela Portaria Normativa nº 61/GM-MD, de 22 de outubro de 2018, que estabeleceu nova Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa (PComTIC Defesa). Dentre as inovações contidas na PComTIC Defesa, destaca-se a majoração do valor mínimo de importações, a partir do qual as compensações são obrigatórias, que passou a ser de US\$ 50 milhões, ou valor equivalente em outra moeda. Em seu primeiro capítulo – intitulado *Disposições Preliminares* –, a Portaria Normativa nº 61/GM-MD relaciona uma série de conceitos essenciais para a compreensão das práticas compensatórias (Brasil, 2002; 2018).

No âmbito da temática em voga, portanto, a atuação soberana do Estado brasileiro, enquanto ente legitimado a incentivar e promover o desenvolvimento socioeconômico, no desempenho do papel central na escolha pública de incentivo à inovação, resta caracterizado pela proposição de mecanismos de compensação, especialmente via transferências tecnológicas, na justa medida das perspectivas competitivas impostas pelo mercado internacional de tecnologia.⁷

6. Sobre as metodologias para avaliação e efetividade de processos de transferência de tecnologia, incluindo-se a modelagem jurídica e as articulações institucionais, bem como as práticas de gestão e controle, o Tribunal de Contas da União (TCU), mediante o teor relatado no Acórdão nº 2.953/2013 – Plenário (TC005.910/2011-0), recomendou que: “9.1.1. sistematize o processo de avaliação e aprovação de investimentos que envolvam transferência de tecnologia, sem prejuízo do estabelecimento de regras específicas por parte dos comandos militares, devendo a sistematização, pelo menos, refletir o nível de maturidade tecnológica do comando militar que desenvolverá o empreendimento, bem como o da Base Industrial de Defesa Nacional (BID) que poderá ser beneficiada mediante acordos de transferência de tecnologia; asnoanteido acordonamentais,ula a compreens(...) 9.1.3. promova a integração entre as Forças Armadas, os fornecedores de offset, o setor industrial privado e o setor de P,D&I civil e militar, de modo a evitar a duplicação de esforços em áreas de atuação que lhes sejam comuns, estimulando o compartilhamento de quadros, ideias e recursos, nos moldes da Estratégia Nacional de Defesa; (...) 9.1.5. acompanhe a evolução das transações de compensação dos comandos militares, por exemplo, por meio de banco de créditos de compensação, identificando as empresas beneficiárias e os valores a elas associados; (...); e 9.1.7. avalie, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a necessidade de promover avanços no marco regulatório das aquisições do setor de defesa, a fim de conferir maior segurança jurídica aos contratos celebrados pelos comandos militares e permitir desenhos contratuais mais adequados à complexidade das relações entre fornecedores, beneficiários de transações de offset, governo e outros intervenientes” (Brasil, 2013a).

7. “(...) Acerca do processo de globalização, a indústria, como um todo, tem demonstrado sua tendência à internacionalização e à rápida transferência de tecnologias com o intuito de diversificar mercados, reduzir riscos e complementar tecnologia e capacidade científica. Muitos governos reconhecem os efeitos benéficos da incorporação dos novos materiais nos processos de produção e fomentam sua implantação pelas vias alternativas. A via do *countertrade* permite a rápida transferência de informações e meios de produção avançados para os países em vias de desenvolvimento” (Leister, 2000, p. 44).

A escolha pública em privilegiar transferências tecnológicas, porém, merece destaque por se constituir na base legitimadora da imposição legal e econômica dos acordos de compensação, qual seja: a utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação. Tal poder de compra deve viabilizar a negociação de contrapartidas em aquisições de valores elevados junto a fornecedores estrangeiros, e configurar-se como uma oportunidade desperdiçada neste viés. A recente inclusão deste importante aspecto como princípio a ser observado no âmbito das medidas de incentivo à inovação e à pesquisa tecnológica revela importante avanço no reconhecimento da compra pública como poderoso instrumento de consecução de objetivos estratégicos nacionais.

3 ASPECTOS GERAIS DAS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

As compensações têm como pressuposto genérico a redução do desequilíbrio da balança comercial quando se realizam contratações governamentais com fornecedores estrangeiros, envolvendo vultosos recursos públicos. São transações complementares a um contrato principal de fornecimento de bens ou serviços. Assim, urge compreender o fundamento das compensações, suas finalidades e limitações, bem como as espécies, os tipos e as modalidades de compensações.

3.1 Fundamento das compensações

A balança comercial é importante indicador para os Estados no que tange à sua participação no comércio internacional. O saldo da balança comercial é calculado somando-se todas as exportações do país, subtraindo deste total as importações feitas no mesmo período. Este saldo comercial não representa por si só o nível de desenvolvimento de determinado país, existindo outros indicadores que melhor se adaptam a diferentes focos de análise. Por ora, ressalta-se apenas que a balança comercial figura como fator relevante para se aferir qual a diferença entre o volume de importações e exportações e que longos períodos de saldo negativo podem significar consequências econômicas prejudiciais, influenciando negativamente indicadores macroeconômicos.⁸

O risco de comprometimento da economia nacional resulta na tentativa permanente de os Estados buscarem a realização de saldo positivo em sua balança comercial. Seguindo esse propósito, quando realizam importações de grandes valores, gerando desequilíbrios consideráveis na balança comercial, é legítima a

8. "É válido dizer que a bancarrota do sistema concebido em *Bretton Woods* em muito contribuiu para o ressurgimento da prática do *countertrade*, que passou a ser considerado 'mais seguro' que o mercado monetário global. Por isso, o comércio bilateral com reciprocidade passou a significar segurança financeira, ainda que a prática do mesmo apresente grau de dificuldades, a serem contornadas, comparativamente maior do que o comércio multilateral tradicional. (...) Atualmente, a prática do *countertrade* é considerada a forma alternativa de comércio que evita o aumento gradativo dos desequilíbrios econômicos e sociais e garante um fluxo permanente de reservas e o pagamento das necessárias importações de bens de capital e tecnologia" (Leister, 2000, p. 61).

busca pela mitigação dos efeitos econômicos adversos causados por tais eventos, sobretudo no que tange à manutenção do nível de empregos e geração de bens e renda local (Mendes, 2014).

Todavia, esse balanceamento é mais difícil de ser alcançado quando os agentes que realizam trocas comerciais são entes privados, por duas razões principais: primeiramente, porque o volume de trocas normalmente não tem representatividade sobre o total das transações realizadas pelo país; em segundo lugar, porque, ainda que suas importações tenham impacto relevante na balança comercial, o agente privado não goza da legitimidade que possui o Estado para exigir compensações. Por outro lado, dependendo do grau de atuação do ente estatal, enquanto agente econômico, as medidas que este adota podem ter impacto significativo sobre o saldo da balança comercial. Além disso, reconhece-se a legitimidade estatal para negociar compensações, como espécie de poder de barganha diretamente proporcional ao poder de compras exercido pelo Estado contratante (Bagnoli, 2009).

Considerando-se, ainda, a atuação mais ativa do Estado enquanto agente econômico, os efeitos danosos decorrentes do grande volume de importações que este realiza, quando não evitáveis, podem ser mitigados pelo aumento das exportações. Nesse cenário, o agente estatal pode tentar minimizar o desequilíbrio da balança comercial negociando com o próprio fornecedor estrangeiro. Entretanto, para que o negócio seja atrativo para o fornecedor, é necessário que a compra objeto do contrato principal seja economicamente vultosa. Portanto, diversos Estados têm preferido negociar compensações em alguns setores econômicos do que negociar margens de preço (Taylor, 2001). Com isso, os acordos de *offset* vêm se tornando prática cada vez mais usual em compras governamentais, sendo ainda mais visível sua tendência de crescimento em mercados de tecnologia (Leister, 2000).

As medidas de compensação consistem, portanto, em diversas operações comerciais que extrapolam a lógica tradicional de contratos de compra e venda com base em transferência cambial em que o fornecedor entrega o bem ou serviço pactuado e o comprador transfere àquele o valor correspondente. As compensações são consequências da constatação de que as trocas comerciais, na medida em que refletem interesses complexos e capacidades diversas dos agentes, podem ser formuladas envolvendo obrigações bastante particulares.

As compensações ocorrem mediante demanda do Estado comprador, que as estabelece como *conditio sine qua non* na contratação de produtos junto a fornecedores estrangeiros. Nos mais de cem países que possuem política formal de compensações (Taylor, 2001), o valor mínimo a partir do qual as compensações são exigidas em geral está determinado em sua política, o que não impede que os patamares de exigências sejam estabelecidos *ad hoc* no chamamento de uma compra governamental específica (Squeff, 2014).

Ainda que haja aqueles que condenam a prática dos *offsets*, não se deve ignorar o fato de que eles constituem parcela real do comércio internacional e possibilitam negócios que, de outra forma, careceriam de mais recursos e esforços para se concretizarem. No que tange à adoção ou não dos *offsets*, a política industrial norte-americana é exemplo claro da alternância com base em discursos distintos. Quando empresas estadunidenses estão na condição de fornecedores, os Estados Unidos são relutantes em viabilizar compensações, criando, para isso, barreiras como a necessidade de aprovação de esferas políticas e burocratização excessiva de procedimentos para operacionalizar acordos de *offset*. Porém, quando desempenham papel de importador, exigem compensações de forma bastante agressiva.⁹ Nessas disputas estão em jogo inúmeras variáveis, tais como: aspectos geopolíticos e geoestratégicos, balança comercial, ambiente de negócios competitivo, perspectivas socioeconômicas, instrumentos políticos de fomento à indústria, manutenção de postos de trabalho e geração de renda.

Com a finalidade de mitigar desequilíbrios à balança comercial, o contrato de *offset* constitui-se, de maneira simplificada, em acordo de vontades no qual cabe ao fornecedor estrangeiro executar as transações previstas no contrato de compensação, enquanto o Estado contratante, por sua vez, reconhece os créditos dessa transação. Esse reconhecimento de créditos não envolve mera operação monetária: o Estado emite um documento por meio do qual atesta que os projetos levados a efeito pelo fornecedor estrangeiro foram aceitos e correspondem a determinado valor de compensação, que é então abatido do valor total da obrigação daquele fornecedor em virtude do contrato principal.

Apesar de não obrigarem o Estado contratante a realizar o pagamento em moeda pelas transações concluídas pelo fornecedor estrangeiro, os contratos de *offset* inegavelmente representam aumento de custos nas compras governamentais. Esse aspecto precisa estar claro para que os gestores públicos conscientizem-se de que os acordos de *offset* não são meros “brindes” oferecidos graciosamente pelo contratado estrangeiro. Quando da publicação do instrumento convocatório para a contratação principal, passa a ser do conhecimento de todos os concorrentes que suas propostas comerciais deverão incluir aspectos compensatórios. Uma vez que não serão pagos em moeda pelos projetos de compensação futuramente executados, deduz-se que todos os custos relacionados ao cumprimento dos *offsets* oferecidos irão reduzir a margem de lucro do eventual contratado. Sendo assim, é presumível

9. “Trata a reportagem do veto imposto pelos Estados Unidos, e aceito pelo Brasil, referente à assinatura de um contrato entre Embraer e Venezuela, no valor de US\$ 500 milhões, para a venda de aproximadamente 36 aviões Super Tucanos. No âmbito internacional não existe, oficialmente, nenhuma sanção à Venezuela ou às exportações de aeronaves brasileiras, mas o negócio foi desfeito, atendendo às determinações norte-americanas. Certamente, a postura adotada pelo governo brasileiro pode ser justificada como negociações complexas internacionais que implicam interesses diversos. Na verdade, é uma afronta ao que está disposto na Constituição e revela que existe, sim, a soberania econômica. Mas ainda, existe um Estado soberano global, para o qual os demais Estados são tratados como ordens jurídicas delegadas. Está-se, portanto, diante do Império do Poder Econômico, cuja maior expressão são os Estados Unidos” (Bagnoli, 2009, p. 215-216).

que os futuros investimentos para cumprir os contratos de contrapartidas estejam inseridos no cálculo de valor do contrato principal.

Por outro lado, cabe esclarecer que o valor das obrigações de compensação assumidas pelo fornecedor estrangeiro não reflete exatamente os custos a serem suportados por esse. Caso contrário, um cálculo matemático simples levaria à conclusão de que a exigência de valores de *offset* correspondente a 100% do valor do contrato principal resultaria que o preço total da oferta fosse o dobro do que seria sem a medida compensatória. Esse entendimento, todavia, não se configura na prática e, se assim o fosse, seria evidentemente antieconômico.

Caso que serve para ilustrar a forma como se instrumentalizam as transações de compensação vem de uma compra pública australiana (Taylor, 2001). O governo da Austrália se dispôs a comprar aeronaves militares dos Estados Unidos, mas somente o faria se a empresa fabricante das aeronaves convencesse a Marinha e os fuzileiros navais norte-americanos a comprarem determinado valor de pirulitos produzidos por uma empresa australiana – Allen Sweets Ltd.

No exemplo supramencionado, sabe-se que o valor da obrigação do fornecedor das aeronaves correspondia ao valor total das exportações feitas pela empresa australiana fabricante dos doces. Porém, o valor gasto pelos americanos com essa importação para cumprir o acordo de compensação, pelo menos em tese, não teria sido perdido: o recurso destinado à compra dos pirulitos pode ter sido recuperado em parte com a venda dos pirulitos nos Estados Unidos, ou até mesmo ter se revertido em lucro, caso as vendas dos doces tivessem sucesso. No que tange ao governo australiano, a compensação alcançou a finalidade de amenizar o desequilíbrio da balança comercial, já que a exportação dos doces entrou no cômputo das transações internacionais no período, além de ter estimulado uma empresa local a produzir mais, ter acesso a um mercado que possivelmente não lhe era acessível e gerar empregos e renda para atender à demanda.

O caso apresentado serve apenas para ilustrar o fundamento econométrico dos altos percentuais das compensações em relação ao contrato principal. Obviamente os acordos de *offsets* são capazes de instrumentalizar aspirações bem mais complexas, que podem impactar o próprio desenvolvimento tecnológico nacional. Ainda que a gênese das compensações seja a busca pelo reequilíbrio da balança comercial, a sua evolução enquanto instrumento político e econômico descortinou uma série de outras finalidades.

3.2 Possibilidades e limitações das compensações

Os contratos de *offset* podem servir de ferramenta para que se alcancem diversos objetivos, em face das escolhas administrativas adotadas pelo Estado importador em suas políticas de inovação, no impulso ao desenvolvimento tecnológico nacional.

A despeito das inúmeras dificuldades para o êxito de processos de transferência de tecnologia, os *offsets* podem ser considerados dentre as melhores oportunidades para aquisição de tecnologia, possibilitando que alguns setores tecnológicos estratégicos do país desenvolvam-se mais rapidamente e com custos bem inferiores se comparados ao desenvolvimento autônomo e independente.¹⁰

A tecnologia absorvida pode servir imediatamente para a produção de novos bens e serviços. No médio e longo prazos, caso o Estado adquirente desenvolva o aparato necessário ou mobilize esforços neste sentido, a tecnologia inicialmente absorvida pode ser utilizada para fomentar novas pesquisas aplicadas (*spillover*), com a possibilidade de se criarem métodos e produtos inovadores. Essa inovação, porém, depende de diversos fatores, devendo ser considerada, prioritariamente, a necessidade de maior interação entre agentes de setores econômicos com papéis distintos (Fletcher, 2009). Uma das formas de organização que visa coordenar esforços e promover a inovação tecnológica é o modelo da tripla hélice, apontado como alternativa para se aproveitar as melhores oportunidades geradas pela indústria, universidades e governo (Etzkowitz e Leydesdorff, 2000).

Para tanto, a participação do meio universitário é de grande importância, haja vista sua responsabilidade na incorporação da tecnologia absorvida pelo sistema de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nacional e na perspectiva de geração de novas possibilidades tecnológicas. É mister destacar que, caso o país não disponha de corpo técnico disponível para o domínio do nível tecnológico imediatamente inferior ao da tecnologia transferida ou os prerequisites para apropriá-la, a tendência é que os conhecimentos se percam (Assafim, 2013). Nessa hipótese, as externalidades positivas da transferência tecnológica limitam-se à cópia dos produtos já desenvolvidos e explorados pelo fornecedor estrangeiro, o que pode ocorrer em fase de obsolescência da tecnologia considerada.

Os contratos de *offset* podem ser usados também para estimular indústrias nacionais. A depender do que se prevê em cada acordo especificamente, a indústria local pode ser beneficiada de diversas formas. De maneira mais simples, indústrias consideradas estratégicas pelo Estado podem ser chamadas a participar de medidas de compensação como beneficiárias para, por exemplo, exportar um produto que se deseja promover junto ao país de origem do fornecedor estrangeiro. Com isso, é possível que a indústria beneficiária consiga novo mercado consumidor para seus produtos, podendo estender as possibilidades comerciais para além da execução do contrato de compensação. Novamente, no médio e longo prazos, os novos clientes podem auxiliar na manutenção do nível das exportações, ou mesmo no desenvolvimento de novos produtos para aquele mercado consumidor (Schaffer, 1989).

10. Ver West (1996) e Yavas, Freed e Vardiabasis (2000).

Nos casos de compensações que demandem atuação conjunta do fornecedor estrangeiro com a indústria nacional, ainda que seja somente para montar parte do produto que será comercializado no contrato principal, surge a possibilidade de que a parceria inicialmente desenvolvida em razão do *offset* seja duradoura. No que tange ao fornecedor, uma oportunidade positiva decorrente de parcerias é a possibilidade de reduzir custos nos itens adquiridos junto à empresa local, em virtude de fatores como diminuição dos gastos com mão de obra, insumos ou matérias-primas. Além disso, o fornecedor pode ampliar sua atuação no novo mercado e concorrer em melhores condições em compras futuras daquele mesmo país (Akhile, 2006). Dessa forma, com parcerias mais longevas, o fornecedor estrangeiro pode conseguir melhor impacto de *marketing* junto aos principais decisores locais.

No caso das parcerias supramencionadas, os efeitos para a indústria local tendem a ser ainda mais benéficos. Inicialmente, por mais simples que seja a medida compensatória, a indústria ganha ao aumentar sua produção para dar conta da demanda prevista no projeto. Além disso, a empresa beneficiária local terá considerável agregação de valor, ao receber as informações técnicas e o treinamento para produzir os produtos que lhe demandaram, ampliando suas capacidades instaladas. A interação com o fornecedor estrangeiro ainda lhe permite promover suas competências e angariar parcerias para produção de outros itens. Quando se trata de transferência tecnologia, a expectativa é que os ganhos para a indústria local sejam ainda maiores, alçando-a no cenário nacional e dando-lhe a possibilidade de ingressar no mercado internacional com produtos de maior valor tecnológico agregado.¹¹

Para a indústria de defesa, os *offsets* são vistos com ainda mais expectativa. Uma das razões para isso é que o mercado de defesa tornou-se mais concentrado após a Guerra Fria, o que aumentou a dificuldade de se barganhar junto a fornecedores. As práticas de *offset* em aquisições de defesa constituem contrapeso para minimizar distorções causadas pelas intervenções governamentais nesse mercado, além de mitigar riscos e possibilitar maior acesso a indústrias locais. As práticas compensatórias são tão presentes no mercado de defesa internacional que pesquisa com empresas de defesa dos Estados Unidos – o maior exportador desse mercado –, conduzida pelo Departamento de Comércio norte-americano, revelou que 59% dos entrevistados concordaram com a premissa de que os *offsets* são essenciais para se ganhar contratos (Spren, 2007 *apud* Khan, 2010).

Por outro lado, há que se considerar as limitações dos *offsets*, sejam elas de ordem prática, sejam de ordem política. No que tange à efetividade, um empecilho relevante à efetividade das compensações é a dificuldade em se operacionalizar os contratos. Uma vez que as nomenclaturas mudam de país para país, e que as regras

11. Ver Ulrich (2010) e Brady (2014).

são estabelecidas nacionalmente, pode-se afirmar que essa falta de padronização gera um elevado custo de transação (Verçosa, 2014) para fornecedores, o que é repassado pela equação econômica do ajuste para o Estado contratante. Além do custo, as assimetrias informacionais (*idem*) tendem a gerar insegurança nos contratados em virtude de uma série de fatores que podem fazer com que o acordo de *offset*, paralelo e acessório ao contrato principal, tenha impacto negativo na relação com o Estado comprador.¹² Tais aspectos decorrem de questões legais que derivam da falta de homogeneidade no mercado internacional quanto ao regime jurídico das compensações, tais como garantias comerciais, penalidades, foro competente etc. No que tange às particularidades das normativas nacionais, observa-se que, quanto mais desenvolvido e rico é o Estado contratante, mais rígidas são as regras para os contratos de compensação.

Outra limitação prática reside no planejamento deficiente dos planos de compensação: no intuito de convencer o Estado comprador a optar por sua proposta, fornecedores estrangeiros, sobretudo os que têm maior ânsia por ingressar em mercado que lhes é novo, frequentemente apresentam programas inviáveis, com previsão de custos e encargos muito distantes da realidade. Com isso, há grandes chances de o beneficiário local não conseguir arcar com os custos que lhe competem, por não terem sido devidamente dimensionados quando da proposta preliminar.

Ainda que as práticas de *offset* sejam usuais, não se pode afirmar que haja unanimidade sobre a sua conveniência. Sendo assim, existem diversas críticas a essa prática. A principal delas se refere à possibilidade de se desviar a finalidade das compras governamentais, tendo como desdobramento possível a corrupção ativa (Muravska, 2010). Outro argumento contrário às compensações afirma que essas práticas iriam de encontro aos princípios do livre mercado, já que o Estado comprador a utiliza como parâmetro de avaliação das propostas, algo diferente do produto que se pretende adquirir no bojo do contrato principal (Hoyos, 2013).

O Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) já se posicionaram contrariamente às compensações, afirmando que elas seriam prejudiciais tanto aos exportadores quanto ao comércio internacional como um todo (Rossi, 2015).

12. "Uma série de questões influi no impacto efetivo sobre o desenvolvimento econômico esperado. Uma das mais imediatas decorre da assimetria de informações. Em contratos de execução diferida, existem os riscos naturais de o vendedor de armas não satisfazer plenamente os seus compromissos. Mudanças na política econômica dos países ou nas relações entre os países de origem dos vendedores e o comprador ou simples má-fé podem interferir no desempenho desse tipo de transação. A ausência de transparência nesse tipo de negócio, por envolver informações classificadas, relativas à segurança nacional, pode igualmente constituir embaraço à avaliação dos resultados e ao desempenho dos agentes" (Rossi, 2015, p. 68).

No âmbito da OMC, o Acordo sobre Compras Governamentais (Agreement of Government Procurement – GPA) reserva um item do Artigo IV – que define os princípios gerais – para tratar dos *offsets*. Consoante o GPA, o Estado signatário – incluindo-se seus órgãos de aquisição –, no que diz respeito aos contratos públicos abrangidos pelo acordo, não deverá solicitar, levar em conta, impor ou aplicar qualquer compensação.¹³ Cabe destacar que, no próprio GPA – que veda o uso do *offset* em aquisições governamentais –, está prevista uma exceção às restrições: essas não se aplicam para impedir que Estados ajam para proteger seus interesses essenciais de segurança relacionados à contratação de sistemas de armas e produtos de defesa, bem como os contratos públicos indispensáveis aos propósitos de segurança e defesa nacionais.¹⁴ Releva-se, ainda, que a vedação supramencionada não se aplica ao Estado brasileiro e suas aquisições, uma vez que o Brasil não é signatário.

Ainda em se tratando da OMC, o Brasil é membro, dentre outros, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, rodada de 1986 (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT-86). Consoante a ressalva feita pelo GPA, também o GATT-86, em seu Artigo XXI, previu basicamente a mesma espécie de exceções à sua aplicação restritiva no que tange à segurança e à defesa nacionais.¹⁵ Dentre elas, consta que o acordo não deve ser interpretado para impedir que determinado Estado tome qualquer ação que julgue necessária para a proteção de seus interesses essenciais de segurança, dentre os quais se destaca o de comercializar armas, munições e implementos de guerra.

13. Segue a versão do item 6 do Artigo IV, a respeito do *offset*, do Revised Agreement of Government Procurement: "With regard to covered procurement, a party, including its procuring entities, shall not seek, take account of, impose or enforce any offset" (WTO, 2012b).

14. O Artigo XXIII do Agreement of Government Procurement (Uruguay Round Agreement), prevê a exceção das restrições às compras governamentais no que tange à segurança nacional ou aos propósitos de defesa nacional, conforme se lê na íntegra do referido artigo: "1. Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any party from taking any action or not disclosing any information which it considers necessary for the protection of its essential security interests relating to the procurement of arms, ammunition or war materials, or to procurement indispensable for national security or for national defence purposes. 2. Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent any party from imposing or enforcing measures: necessary to protect public morals, order or safety, human, animal or plant life or health or intellectual property; or relating to the products or services of handicapped persons, of philanthropic institutions or of prison labour" (Brasil, 2012a).

15. O texto do Artigo XXI, em sua versão original, prevê que: "Nothing in this Agreement shall be construed (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests: (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security" (WTO, 1986).

No âmbito da União Europeia, as restrições formais ao *offset* são mais intensas. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em seu Artigo 346,¹⁶ ainda que preveja a possibilidade de os Estados tomarem as medidas que julgarem convenientes para sua segurança, determina que tais medidas não devem alterar as condições de concorrência do mercado interno, no que tange a produtos que não têm finalidade estritamente militar. Cabe destacar ainda que o tratado atribui ao Conselho da União Europeia determinar a quais são os produtos aos quais se aplicam a exceção supracitada.

A partir das Diretivas 2009/43 e 2009/81, a União Europeia vem regulando, de maneira cada vez mais minuciosa, o comércio e o trânsito de produtos de emprego militar. A Diretiva 2009/81 “busca um compromisso entre o mercado e a eliminação das barreiras ao comércio dentro da UE e os imperativos de segurança dos países, uma vez que os *offsets* são potencialmente discriminatórios” (Rossi, 2015, p. 51). A despeito da mobilização de alguns países integrantes da União Europeia em restringir a exigência das compensações, acredita-se que, ademais de não atingirem o Brasil na condição de comprador, os efeitos desse movimento internacional não venham a impactar, significativamente, o Brasil no curto ou médio prazo.

No que tange à sua implementação, os acordos de compensação também são apontados como mais suscetíveis à corrupção, uma vez que seriam práticas menos transparentes.¹⁷ Todavia, há que se considerar a fragilidade do argumento. A corrupção, enquanto comportamento prejudicial à integridade dos negócios e das políticas públicas, é passível de ocorrer em qualquer prática humana, e os *offsets* não são exceção. Um dos aspectos que pode dificultar o combate à corrupção nos contratos de compensação é o conhecimento pouco difundido sobre a prática, o que pode ter também como consequência a pouca transparência. A solução para esse aspecto passa pela difusão dos *offsets*, enquanto instituto apto a maximizar o potencial de compras governamentais, além do estabelecimento de normativas nacionais mais claras – Política Nacional de Acordos de Compensação (Pnac), por exemplo – sobre a procedimentalidade desses acordos, o que possibilitaria um maior escrutínio quanto à sua eficiência e coibiria atos de favorecimento ilícito (Vieira e Uaquim, 2016). Cumulativamente, o combate à corrupção nas práticas de *offset* precisa ser feito com rigidez, assim como em qualquer espécie negocial exercida pela Administração Pública, afastando-se de imediato os agentes públicos e privados

16. O Artigo 346 do TFUE prescreve que: “1. As disposições dos tratados não prejudicam a aplicação das seguintes regras: a) nenhum Estado-membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança; b) qualquer Estado-membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado interno no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares. 2. O conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da comissão, pode introduzir modificações nesta lista, que foi fixada em 15 de abril de 1958, dos produtos aos quais se aplicam as disposições da alínea b) do nº 1” (União Europeia, 2016).

17. De acordo com o relatório *Government Defense Anti-corruption Index*, o Brasil apresenta risco consideravelmente elevado de corrupção nos contratos governamentais voltados aos setores de defesa e segurança pública (GI, 2015).

suspeitos de envolvimento e tomando-se as medidas de caráter administrativo e penal cabíveis, por parte dos órgãos de controle.

Outra dificuldade relacionada às práticas compensatórias está no manejo e na liquidez dos créditos de compensação. Conforme se pode verificar na rotina desses acordos, estes podem ser constituídos de um conjunto de projetos ou operações de compensação, de forma que o somatório atinja o valor estabelecido no edital para créditos a serem compensados. As obrigações de *offset*, ao serem adimplidas, têm seu valor abatido dos respectivos créditos. No caso dos fornecedores estrangeiros possuírem créditos de compensação junto ao Estado comprador em virtude de *offsets* anteriores, o Estado pode, em vez de exigir acordos sobre o valor integral da obrigação previsto em edital, abater de créditos que já foram reconhecidos ou que estão em fase de reconhecimento (Alexandrides e Bowers, 1987).

Ressalta-se que a aceitação de tais créditos oriundos de medidas de compensação anteriores não é obrigatória, tão somente possível. Na hipótese de haver restrições de utilização de créditos já existentes, a melhor prática indica que qualquer restrição seja anunciada por ocasião do chamamento público ou edital que vinculará os parâmetros e condicionantes dos acordos de compensação demandados na contratação. Caso contrário, é possível até mesmo que uma empresa estrangeira, não contratada no certame, venda o crédito de compensação pregresso para o fornecedor que venha a ser contratado.

As peculiaridades das operações com créditos de *offset* surgem em razão de não trabalharem com valores monetários, podendo haver ainda prescrições diversas em cada contratação, em virtude da ausência de mecanismos de controle internacionais, suscitando discussões como a validade dos créditos e a limitação de origem, por exemplo.

Face à grande repercussão e ao impacto que os acordos de compensação podem causar, amplia-se a responsabilidade dos agentes públicos responsáveis pela seleção e, principalmente, pela negociação e gestão das propostas de *offset*. No âmbito dos agentes públicos dos órgãos que celebram acordos de compensação, a análise quanto à viabilidade jurídica dessas medidas deve considerar a efetividade da agregação de conteúdo local e o valor tecnológico, dependendo da modalidade de *offset*. Alguns dos aspectos a ser considerados no nível operacional são a geração de empregos e renda, bem como a agregação de novas técnicas produtivas e comerciais.

Entendidas de maneira mais ampla, as compensações extrapolam as finalidades imediatas das compras públicas das quais são acessórias, podendo constituir-se em instrumentos de desenvolvimento socioeconômico a partir de tecnologias estratégicas (Groizard, 2009). Desse ponto de vista mais dilatado, as práticas de compensação revelam-se como mecanismos de implementação de políticas públicas potencialmente relevantes, suscitando uma atuação de nível político e estratégico que oriente aqueles gestores que atuam no nível operacional.

Essa análise em dois níveis (operacional e político/estratégico) aprimora o grau de compreensão das formas pelas quais os *offsets* realizam-se e corrobora com seus fundamentos, de forma a demonstrar seu potencial enquanto ferramenta jurídico-contratual apta a impulsionar a concretização de objetivos nacionais.

3.3 Espécies, tipos e modalidades de compensações

As práticas compensatórias, apesar de serem atual e frequentemente utilizadas em aquisições de defesa, não possuem unidade de nomenclatura e definições no âmbito do mercado internacional. Esse fato isoladamente é suficiente para causar empecilhos a negociações de *offset* e gerar assimetrias informacionais, face à exegética falha de conceitos que sofrem ressignificação. Consequentemente, existem diversas propostas de taxionomia para as compensações, e não há unanimidade sobre a forma de classificação mais conveniente.¹⁸

Sendo assim, optou-se por sistematizar a classificação das compensações em três níveis: espécies, modalidades e tipos. Essa proposta de classificação tem como base os documentos normativos pátrios, bem como a literatura nacional e internacional¹⁹ – a fim de ampliar o rol das modalidades enumeráveis.

Enquanto gênero, as compensações podem ser de três diferentes espécies: comerciais, industriais ou tecnológicas. Essa classificação tem amparo no Artigo 3º, parágrafo 11, da Lei Federal de Licitações e Contratos, bem como na Portaria Normativa nº 61/GM-MD, de 22 de outubro de 2018.

Nesta senda, as compensações comerciais são realizadas por meio de operações de comércio em sentido inverso ao contrato principal: o fornecedor estrangeiro promove compras de produtos junto a empresas do país comprador. Dessa forma, reduz-se o desequilíbrio da balança comercial na medida em que, ao mesmo tempo em que se faz importação, há produtos sendo exportados.

18. Um modelo distinto de classificação apresentado é Martin (2007).

19. “Na área civil, as contrapartidas mais comumente verificadas no comércio internacional podem ser classificadas da seguinte forma: i) troca direta (*barter*), correspondente a uma simples troca direta de bens por bens; ii) compras recíprocas (*compensation*); iii) compensação antecipada (*forward purchase*); iv) recompra ou retoma (*buy-back*) – em que são exportados bens de equipamento ou transferida tecnologia, sendo muito frequente na aquisição de material militar; v) substituição industrial (*offset*) – neste caso, o importador beneficia da transmissão de tecnologia que lhe permitirá melhorar a capacidade de produção e diminuir a dependência tecnológica-industrial face ao estrangeiro, incrementando o investimento estrangeiro, cumprindo simultaneamente objetivos de política socioeconômica como a criação de emprego; o desenvolvimento regional ou ainda o desenvolvimento de ‘indústrias nascentes’. Devem distinguir-se três formas de substituição industrial ou contrapartidas *stricto sensu*: a) substituição industrial direta (*offset direto*) – aqui será transferida a totalidade da tecnologia necessária ao fabrico nacional de componentes do material importado, permitindo incorporar valor acrescentado nacional; b) substituição industrial indireta (*offset indireto*) – neste caso a prestação de contrapartidas não está diretamente relacionada com a exportação; c) substituição industrial mista (*offset misto*) – estão em causa formas de substituição industrial direta e indireta, o que implica a existência de contrapartidas diretamente relacionadas com o objeto da importação e outras que não se verifica esta relação direta, sendo assim combinadas características associadas ao *offset* direto e ao *offset* indireto” (Rodrigues, 2013, p. 530-531).

As compensações industriais, por sua vez, referem-se à industrialização, no país comprador, de produtos que até então não eram produzidos ali, podendo envolver desde a montagem local até a nacionalização de determinados insumos e componentes. Já as tecnológicas envolvem o intercâmbio de informações de nível tecnológico superior à capacidade atual do Estado adquirente.

A modalidade de compensação tecnológica de maior relevância é a transferência tecnológica, seja pela complexidade de sua negociação e gestão – em face de maior número de variáveis a serem controladas –, seja pelo impacto mais direto sobre o desenvolvimento nacional.

No que tange ao tipo, as compensações podem ser diretas ou indiretas. As compensações diretas, independentemente da espécie ou da modalidade considerada, têm por escopo bens e serviços estritamente ligados ao objeto da contratação principal. Por sua vez, as compensações indiretas são aquelas cujo objeto não tem relação direta com o que se contratou inicialmente (Rodrigues, 2013).

Sabe-se que toda classificação pressupõe utilidade. Já foi usual a classificação de *offsets* que considerava um terceiro tipo: o *offset* semidireto. Essa classificação, porém, vem caindo gradativamente em desuso, pois não se tem mostrado útil o suficiente à análise de propostas de *offset* na prática do mercado. Uma vez que a proposta – assim como os acordos de *offset* – contemplam diversos projetos, sendo comum que haja uma mescla entre compensações diretas e indiretas, o mais aconselhável é classificar cada projeto proposto como direto ou indireto. Essa prática possibilita a compreensão da proposta comercial como um todo, discriminando-se qual o percentual da proposta ou do acordo se refere a cada um dos tipos e mitigando-se possíveis equívocos de interpretação decorrentes da classificação dos *offsets* como semidiretos (Martin, 2007).

Existem empresas especializadas em ofertar *offsets* indiretos em nome de terceiros. Uma das vantagens deste tipo de negócio para o fornecedor estrangeiro consiste no fato de que a essência de seu negócio não é compartilhado com possíveis concorrentes, ainda que o custo real desta compensação seja maior do que eventual compensação feita com os recursos técnicos sob seu domínio. Ainda assim, o fornecedor dificilmente terá sua margem de lucro significativamente reduzida, já que esse custo marginal tende a ser precificado no contrato principal (Taylor, 2001).

As modalidades de compensação, por sua vez, retratam opções de modelagem das compensações, sejam elas diretas, sejam indiretas, perpassando as espécies comerciais, industriais e tecnológicas. Não é objetivo aqui se esgotar as modalidades existentes, mesmo porque os arranjos podem ser os mais variados, abarcando combinações de mais de uma modalidade em um mesmo projeto.

Neste ponto, as modalidades mais simples de compensação comercial são as trocas diretas mais conhecidas pela nomenclatura inglesa *barter*. Assim como nas demais, o negócio tem início com a demanda do Estado contratante por determinado produto. Por outro lado, o fornecedor estrangeiro, representando interesses próprios ou do seu Estado de origem, negocia o pagamento dos produtos fornecidos não em moeda, mas em outros produtos de origem do Estado demandante. A operação é uma forma de escambo internacional, já que consiste de simples troca direta de bens por outros bens.

As compras recíprocas – também conhecidas como *counterpurchase* – são semelhantes às trocas diretas, com a distinção de envolverem valores monetários. O Estado demandante importa produtos e remunera o fornecedor com moeda; em compensação, o fornecedor estrangeiro responsabiliza-se que determinada quantidade de produtos dos beneficiários locais sejam exportados, sendo essas operações também monetárias. As compras recíprocas geralmente ocorrem *pari passu* com o contrato principal ou levemente atrasadas em relação a este (Yavas, Freed e Vardiabasis, 2000).

Com diferença apenas no aspecto temporal, as compras antecipadas (*forward purchase*) assemelham-se às compras recíprocas, mas, nesse caso, o fornecedor providencia as compras antes mesmo da execução do contrato principal. Tendo em vista o maior risco agregado e a necessidade de maiores investimentos, por parte do estrangeiro, prévios ao lucro a ser auferido na contratação principal, essa modalidade tende a ser menos utilizada ou a ter fatores multiplicadores maiores do que o das compras recíprocas (Modesti, 2004).

A subcontratação ocorre quando o fornecedor estrangeiro, a fim de cumprir as obrigações previstas no contrato principal, realiza a subcontratação de beneficiários, locais ou estrangeiros. Essa modalidade pode ser usada de diversas formas, tais como: a aquisição de matérias-primas junto ao Estado contratante; a compra de itens que compõem seu produto final; ou a montagem de itens por indústrias beneficiárias locais. Em geral, a subcontratação não envolve transferência de tecnologia, pois o fornecedor subcontrata um beneficiário que já realiza as atividades que comporão a compensação (Schaffer, 1989).

Por outro lado, a produção licenciada ocorre, em regra, mediante transferência de tecnologia ou de conhecimento. O fornecedor estrangeiro necessita capacitar indústria local do país comprador para que esta realize a produção de alguns produtos ou o fornecimento de insumo. Em geral, as tecnologias envolvidas nestas transações estão protegidas por direitos de propriedade intelectual, o que faz com que o contrato de *offset* careça de acordo formal de cessão de direitos para produção dos bens cujas tecnologias estão protegidas (Martin, 2007).

A recompra ou *buyback* pode ser entendida como uma especificidade da produção licenciada, na qual o fornecedor estrangeiro capacita e autoriza o beneficiário a produzir bens que serão empregados para adimplemento do contrato principal (Shoham e Paun, 1997). Nesta modalidade, geralmente ocorrem duas transações monetárias em sentidos opostos: no primeiro momento, o fornecedor repassa à indústria local tudo o que é necessário – informações, equipamentos, insumos, direitos – para a produção dos bens desejados, pelo que recebe pagamento em moeda. Terminada essa primeira fase, o fornecedor compra os bens com tecnologia agregada produzidos pela indústria local, remunerando também em moeda o fabricante pelos produtos adquiridos. Nesse caso, o crédito da compensação é reconhecido com base no valor dos produtos que o fornecedor estrangeiro adquire junto ao beneficiário.

Essa modalidade, consoante a complexidade de execução, pode resultar em parceria da indústria local com o estrangeiro para além da demanda do contrato principal, atraindo mais divisas para o país. Outrossim, a depender do tipo da tecnologia e do *status* tecnológico do Estado contratante, a recompra pode possibilitar *spin-off* a partir da tecnologia originalmente transferida, gerando novos produtos para o portfólio do beneficiário e do país (Schaffer, 1989).

Na coprodução, o fornecedor estrangeiro e o beneficiário local desenvolvem projeto em conjunto para produzir bens que podem ou não fazer parte do contrato principal. Essa modalidade depende de atuação sinérgica entre os diferentes atores, sobretudo quando visa à fabricação de produtos que não fazem parte do portfólio do fornecedor ou dos beneficiários e envolvem alta tecnologia (Groizard, 2009).

Uma modalidade relativamente simples de *offset* são os financiamentos. Nesse caso, a obrigação compreende o fluxo monetário do estrangeiro para beneficiários locais, o que pode ocorrer de maneiras distintas: investimentos, subvenções, empréstimos em condições favoráveis – taxas de juros baixas – etc. Tendo em vista o aspecto monetário mais evidente nessa modalidade, os financiamentos são mais aconselháveis em casos de beneficiários com amplo apelo social, mediante a propositura de projetos que visam melhorar as condições de vida da população local, tais como: hospitais, escolas, universidades ou obras de infraestrutura.

Outra modalidade de *offset* que deve ser observada com especial atenção é o treinamento de recursos humanos. Quando determinado país realiza contratação impactante para as contas públicas, sobretudo as que agregam tecnologia, devem ser precedidas de planejamento detalhado e ter como um de seus objetivos a sustentabilidade financeira do projeto. Todo o treinamento e capacitação relacionados aos produtos do contrato principal devem fazer parte deste contrato, e não do acordo de *offset*. Logo, o treinamento enquanto prática compensatória não deve, sob qualquer pretexto, ser utilizado para preparar técnicos do Estado adquirente

a lidar com produtos do escopo do contrato principal. Ao invés, o treinamento ora referido deve visar à obtenção de capacidades relevantes, porém prescindíveis à sustentabilidade do contrato principal.

O treinamento de recursos humanos tende a ser mais bem aproveitado quando se selecionam beneficiários do meio acadêmico. Nesse contexto, podem ser de grande valia as atividades de P&D em conjunto com órgãos estrangeiros que dispõem de tecnologia avançada, tais como a utilização da estrutura de universidades e indústrias estrangeiras para capacitar pesquisadores em setores tecnológicos relevantes para o sistema de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) nacional.

Destaca-se, neste ponto, a opção por não realizar distinção entre *offsets* militares e civis. A despeito da prática das contrapartidas serem mais reiterada no setor de defesa, pode-se afirmar que a diferenciação entre *offsets* civis e militares fundamenta-se basicamente nas restrições à sua exigência no comércio internacional: enquanto o comércio, em geral, vem sendo cada vez mais regulado por tratados e organizações internacionais – consoante apontamentos feitos anteriormente –, as aquisições relativas à defesa tendem a ser preservadas por tratarem de interesses que visam à segurança e à defesa nacional.

A análise dos tipos, das espécies e das modalidades permite concluir que o interesse e os custos envolvidos em cada transação de *offset* podem variar consideravelmente, considerando-se que as compensações compreendem grande variedade de operações econômicas. Uma das formas de se estratificar as diversas possibilidades segundo o interesse do Estado adquirente é a aplicação de multiplicadores. Os fatores multiplicadores são valores numéricos aplicados aos projetos de compensação com a finalidade de valorizá-los ou desvalorizá-los de acordo com os objetivos perseguidos pelo Estado comprador. Eles são aplicados aos valores nominais de cada projeto, tendo como resultado dessa multiplicação os créditos de *offset* que serão amortizados da obrigação total assumida pelo fornecedor.

O Estado contratante pode fazer uso dos multiplicadores para estimular ou induzir fornecedores a oferecer determinada modalidade de *offset* de sua preferência. Com multiplicadores maiores que 1, o fornecedor pode cumprir *offsets* de valores nominais mais baixos para adimplir sua obrigação de compensação. As *Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro*,²⁰ a despeito de conceituarem os multiplicadores consoantes à política nacional de compensações do MD, não estabelece modalidades ou prioridades para sua aplicação, devendo tal análise ser feita casuisticamente.

20. Instituídas pela Portaria nº 201 do Estado-Maior do Exército, de 26 de dezembro de 2011, as *Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro* são o documento normativo dos *offsets* no âmbito do Exército (Brasil, 2011).

A Marinha do Brasil (MB), por outro lado, define que os multiplicadores a serem usados para calcular o crédito de compensação devem levar em consideração a importância do projeto em análise, bem como o nível de sofisticação da tecnologia desejada. A despeito da generalidade da previsão, nota-se o destaque conferido a compensações que envolvam transferência tecnológica.²¹

Por fim, as normativas internas da Força Aérea Brasileira (FAB)²² determinam que os multiplicadores devem ser discutidos e valorados “caso a caso”, cabendo ao Comitê de Compensação estabelecê-los. Ainda assim, dentre os seus preceitos de negociação de *offset*, o documento normativo no âmbito da FAB prevê que os multiplicadores variem de acordo com a modalidade compensatória. No que tange à coprodução, à produção sob licença e à produção subcontratada, os multiplicadores devem ser aplicados em consonância com o valor agregado de tecnologia, o preço final e a finalidade de exportação.

Em se tratando de transferência de tecnologia e contratação de serviços da indústria e de instituições aeroespaciais brasileiras, a definição dos multiplicadores deve levar em conta a complexidade, a sensibilidade, a atualização e o potencial de continuidade do projeto de compensação. Finalmente, os fatores multiplicadores aplicados a ambiente de engenharia devem variar segundo a complexidade e a abrangência do conteúdo instalado.

4 EXEMPLOS DE POLÍTICAS DE COMPENSAÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS DE DEFESA

Diversos fatores podem influenciar a opção dos Estados pelo uso de acordos de compensação quando realizam aquisições de defesa, quer sejam fatores formais, quer sejam informais. Dentre eles, destacam-se: projeção dos interesses e das aspirações nacionais nas relações internacionais; infraestrutura tecnológica e produtiva existente; talentos humanos disponíveis – níveis de formação e habilidades –; conjuntura econômica e político-institucional; cenário político-econômico internacional, isso considerado em rol exemplificativo. Outros aspectos, como o elemento geopolítico no contexto do comércio internacional de produtos de defesa e os precedentes históricos e beligerantes, também podem influenciar significativamente a vocação de um Estado em usar as compensações para implementar políticas públicas.

As particularidades e o desenvolvimento socioeconômico nacional tendem a influenciar as estratégias e as políticas adotadas quando se opta pela realização de um

21. Conforme previsto no item 14.9.4 das *Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos da Marinha do Brasil* (Brasil, 2013b).

22. Ver anexo “F” dos *Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica* (Brasil, 2005).

acordo de *offset*. Por isso, as estratégias e as políticas de compensação tendem a ter forte componente regional, razão pela qual se optou por abordá-las regionalmente.

A partir de 2007, os ministros de Defesa da União Europeia, por meio da Agência Europeia de Defesa, passaram a buscar as tecnologias existentes no continente para fomentar sua BID. As tentativas de implementar esses avanços culminaram nas Diretivas 2009/43/CE e 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, concretizando acordos de cooperação na área de defesa, nos quais os signatários permitem inclusive o livre trânsito de materiais de defesa pelos seus territórios (EDA, 2008). Já em 2009, ano em que as diretivas supramencionadas foram aprovadas, dezessete países europeus já possuíam políticas bem definidas sobre compensação, dentre eles Reino Unido, Itália, França, Alemanha e Espanha (EDA, 2009).

A política de *offset* do Reino Unido tenta fomentar com veemência a indústria regional, tendo como protagonistas o Ministério da Defesa britânico, a Defence Equipment and Support (DE&S) e a Organização de Serviços de Exportação de Defesa. O Reino Unido vem tentando promover o acesso de sua indústria de defesa aos mercados mundiais (Khan, 2010). Enquanto importadores, exige-se 100% de compensação nas compras governamentais britânicas que ultrapassam o valor de £ 10 milhões, sendo que multiplicadores não são permitidos. O Reino Unido tem aceitado compensações dos dois tipos (direta e indireta).

A Alemanha também tem se destacado no que tange às políticas de *offset*. No que concerne às modalidades, o país tem buscado concentrar suas exigências de compensação em transferência de tecnologias de uso dual, fomentando a produção sob licença (Khan, 2010).

No Leste Asiático, dois casos significativos de políticas de *offset* são a Coreia do Sul e o Japão. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Japão tem produzido, por meio de acordo internacional, armas de origem americana sem que, no entanto, fossem cogitados *offsets* oficiais. A partir das oportunidades surgidas no pós-Guerra, o Japão aproveitou-se de significativa transferência tecnológica americana e de outros aliados europeus.

Mediante aquisição de alta tecnologia de uso dual e expressiva base industrial, o Japão vem estimulando sua própria BID, fomentando produção local de bens relacionados à defesa e adequando sua indústria consoante políticas públicas bem definidas (Chinworth, 2004). Ressalta-se que quase todo material de defesa adquirido pelo Japão nos últimos cinquenta anos foi fabricado localmente, incluindo aeronaves militares e outros produtos de altíssima tecnologia. O Japão tem tido êxito também nos investimentos em aeronaves militares, a fim de substituir sua antiga frota, com o impulso de projetos de transferência tecnológica de atuais aliados, dentre os quais os Estados Unidos.

Já a política de compensações da Coreia do Sul é baseada no desenvolvimento tecnológico e no fomento às exportações, a partir de aquisições de grande escala (Kim, 2008 *apud* Khan, 2010), sendo que o órgão responsável é o próprio Ministério da Defesa. As compensações são obrigatórias em aquisições de valor superior a US\$ 10 milhões, e já houve casos de utilizarem multiplicador seis em *offsets* decorrentes de contratações militares (Chinworth, 2004). Tradicionalmente, os Estados Unidos têm participado como aliado em seus programas visando à defesa. No entanto, outros aliados vêm demonstrando interesse em fomentar parcerias com os sul-coreanos, como é o caso da companhia sueca Saab. Para a Coreia do Sul, essas parcerias tornam-se ainda mais atrativas por evitar restrições de exportação, como no caso em que os Estados Unidos impõem para a venda de determinados produtos de defesa, quando portadores de tecnologias americanas (Perret, 2009).

Outro país cuja observação comparativa é especialmente relevante para o Brasil é a Índia, sendo mais factíveis essas comparações do que com os Estados Unidos e a Europa Ocidental, notadamente pelo descompasso nas realidades socioeconômicas e científico-tecnológicas. A Índia destaca-se economicamente e tem investido vultosos recursos em defesa e segurança, o que chama a atenção de potenciais fornecedores estrangeiros de material de defesa (Khan, 2010). A política de *offset* indiana tem obrigado fornecedores a fazerem aquisições significativas junto a indústrias locais (Índia, 2008), vez que figura como tradicional portadora de licenças para montagens de armamentos europeus e russos, o que ajuda a fomentar a indústria local pela transferência de conhecimento e de tecnologia.

Comparativamente, as políticas de *offset* indianas podem ser consideradas agressivas e paradigmáticas, sendo de grande proveito seu estudo por brasileiros que negociam e formulam políticas (*policy-makers*) compensatórias. A seu favor nas propostas de compensação, a Índia pode contar com importantes parcerias tecnológicas, força de trabalho altamente qualificada e disponível, infraestrutura expansível, capacidade de absorção de mercados externos para os produtos locais, uso dual e inteligente da tecnologia. Assim como a Alemanha e a Coreia do Sul, a Índia tem sido capaz de implementar grandes benefícios a partir de políticas de compensação.

As políticas de compensação indianas objetivam a autossuficiência na indústria de defesa, a redução do impacto da importação no câmbio e o fomento à exportação (Baskaran, 2004). Ainda que a Índia seja uma importadora expressiva de materiais de defesa, as políticas de *offset* indianas encontram grande resistência junto aos potenciais fornecedores, que alegam grandes dificuldades para entrar no mercado indiano. Todavia, como as compensações têm sido colocadas como requisito obrigatório em contratações desta natureza, os concorrentes que não as oferecem acabam perdendo a oportunidade de ingressar no mercado indiano (Trimble, 2009).

Entretanto, uma das dificuldades encontradas nos projetos de compensação indianos é a seleção de beneficiários locais. O setor industrial de defesa indiano é operado em grande parte pelo governo, sendo a principal crítica a pouca expressividade das parcerias com a iniciativa privada, as quais são ocasionalmente limitadas à fabricação licenciada que utiliza tecnologias do antigo bloco soviético. Tamanha complexidade do cenário interno, aliada ao alto grau de exigências para acordos de compensação, pode comprometer o êxito futuro das políticas de compensação indianas (Jane's Defence Weekly, 2009 *apud* Khan, 2010).

Quanto ao Oriente Médio, os maiores importadores de produtos de defesa são Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. Esses Estados têm investido maciçamente em defesa desde a crise no Golfo Pérsico, do início dos anos 1990. Na Arábia Saudita, os *offsets* são focados em benefícios de ordem socioeconômica ou transferência de tecnologia (Al-Ghrai e Hooper, 1996 *apud* Khan, 2010). Em compensações diretas, têm exigido parcerias com empresas locais com 50% de participação. Em *offsets* indiretos, têm focado nas indústrias de alimentos, petrolíferas e farmacêuticas. A Arábia tenta ainda o estabelecimento de indústria aeroespacial e de defesa próprias, fomentadas por meio de acordos de compensação. Os Emirados Árabes Unidos, por sua vez, obrigam na compensação um requisito adicional de rentabilidade, ao invés do mero investimento. No que tange à indústria de defesa, possuem parceria com a indústria de defesa americana, que é a única no Oriente Médio (Northrop Grumman) (Al-Ghrai e Hooper, 2007).

No que tange à Oceania, Austrália e Nova Zelândia representam os casos mais emblemáticos. Na Austrália, basta que a compra exceda US\$ 2,5 milhões para que se exija compensação de, pelo menos, 30% do valor da importação. Comumente são privilegiados projetos de desenvolvimento, pesquisa e formação de recursos humanos (Markowski e Hall, 2004). Os australianos têm perseguido a autossuficiência, por meio do desenvolvimento de capacidades industriais no país e de custos de produção compatíveis com uma desejável competitividade no mercado mundial. Outro objetivo nacional é a manutenção do valor da moeda: todos os contratos acima de US\$ 50 milhões necessitam de plano que fomente a indústria local com indicadores de desempenho e divisão de trabalho subscritos em acordo, detalhando-se quais atividades serão realizadas pela indústria local (*idem*). A Nova Zelândia, por sua vez, tem incentivado o fomento da indústria local por meio de acordos de compensação, partindo de acordos regionais com Singapura e Austrália.

Nos Estados Unidos, acordos de compensação são informais e fomentados em importações acima de US\$ 5 milhões. Quanto às exportações, ressalta-se que os Estados Unidos são o maior exportador do mundo de produtos de defesa. O Departamento de Comércio coleta dados sobre contratos de todas as empresas

americanas com valor superior US\$ 5 milhões.²³ Em compensações diretas, fomenta-se principalmente coprodução. Nos *offsets* indiretos tem-se privilegiado as transferências tecnológicas, a abertura de mercados e os treinamentos. Na comparação entre os dois tipos de *offsets*, a proporção média é de dois para um em favor da compensação indireta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou demonstrar o potencial dos contratos de *offset* para se atingirem objetivos bastante diversificados dos Estados contratantes, para o que corroboram os exemplos de políticas de compensação de diversos outros países. No caso brasileiro, as compensações podem instrumentalizar uma série de pretensões. Dentre as diversas finalidades alcançáveis a partir das negociações de compensações, destaca-se a pertinência de se priorizarem projetos que envolvam transferência tecnológica. Conforme abordado, as compensações tecnológicas têm maior nível de complexidade por envolverem não só maior número de variáveis, como também o recorrente interesse dos fornecedores estrangeiros de que tais projetos não tenham êxito, a fim de evitar-se a criação de um concorrente no país contratante.

A classificação dos *offsets* em tipos, modalidades e espécies é de grande valia para que se tenha noção das possibilidades desse instituto jurídico-contratual. O sucesso das compensações, todavia, depende de uma série de fatores que extrapolam as formalidades do acordo firmado e a fase negocial. Consoante os tópicos elencados neste capítulo, especialmente as compensações tecnológicas dependem diretamente, não só do elemento governamental, mas também dos atores envolvidos no projeto (fornecedores estrangeiros e beneficiários), da condição prévia do contratante (infraestrutura), do objeto do contrato e suas particularidades (caracteres da tecnologia, propriedade intelectual), da metodologia de execução (treinamento e capacitação), dos transbordamentos (geração de emprego e renda) e da própria metalinguística gerencial (gerenciamento de projetos). Além desses, destaque especial deve ser dado à aderência às políticas públicas de inovação e de defesa. Esse aspecto deve constituir o preceito orientador do planejamento de cada contratação, possibilitando que a compra pública esteja alinhada com a estratégia nacional para impulsionar o desenvolvimento tecnológico.

Em nível estratégico, a despeito de ser a defesa o campo de atuação governamental de referência, é imprescindível que a política pública de inovação alcance também outros setores identificados como essenciais ao desenvolvimento tecnológico nacional. Para tanto, necessita-se de uma política pública de inovação ampla e eficaz, capaz de orientar o planejamento de outras políticas públicas.

23. Ver dados oficiais em United States (2007; 2008).

Por outro lado, no nível operacional – correspondente aos aspectos particulares da procedimentalidade contratual –, é necessário que os agentes estatais envolvidos sejam aptos a operacionalizar tais contratações, a fim de obter a maior efetividade possível. No caso das compensações, esse escrutínio é mais complexo, em virtude da liberdade dos competidores estrangeiros de apresentar propostas. Portanto, é mister que os operadores disponham de parâmetros claros e objetivos para traduzir os interesses estatais – definidos em nível macro pelas políticas públicas – em escolhas administrativas tomadas em nível operacional.

REFERÊNCIAS

AKHILE, John. **Compensatory trade strategy**: how to fund import-export trade and industrial projects when hard currency is in short supply. Indiana: iUniverse, 2006.

ALEXANDRIDES, Costas G.; BOWERS, Barbara Lynn. **Countertrade**: practices, strategies, and tactics. [S.l.]: John Wiley; University of California, 1987.

AL-GHRAIR, Abdulla M.; HOOPER, Nick. Saudi Arabia and offsets. *In*: MARTIN, Stephen (ed.). **The economics of offsets**: defence procurement and countertrade. London: Routledge, 2007.

ASSAFIM, João Marcelo de Lima. **A transferência de tecnologia no Brasil**: aspectos contratuais e concorrenciais da propriedade industrial. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2013.

BAGNOLI, Vicente. **Direito e poder econômico**: os limites jurídicos do imperialismo frente aos limites econômicos da soberania. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BASKARAN, Angathevar. Offsets and Indian defence procurement. *In*: ANNUAL CONFERENCE ON ECONOMICS AND SECURITY, 8., 2004, Bristol. **Annals** [...]. Bristol: University of the West of England, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2G6IVk5>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BRADY, Donald L. **Essentials of international marketing**. London; New York: Routledge, 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 764, de 27 de dezembro de 2002. Aprovou a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Brasília: MD, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2VsQMCx>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. _____. **ICA 360-1/2005**: preceitos para a negociação de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica na Aeronáutica. Brasília: MD, 2005.

_____. _____. Estado-Maior do Exército. Portaria nº 201 do Estado-Maior do Exército, de 26 de dezembro de 2011. Estabelece as Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro. Brasília: MD; EME, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2uVrRak>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.953/2013 – Plenário – TC005.910/2011-0. Estabelece parâmetros de discussão sobre as metodologias para avaliação e efetividade de processos de transferência de tecnologia, incluindo-se a modelagem jurídica e articulações institucionais, bem como as práticas de gestão e controle. Brasília: TCU, 2013a.

_____. Ministério da Defesa **SGM-102**: normas sobre licitações, acordos e atos administrativos da Marinha do Brasil. Brasília: MD, 2013b.

_____. _____. Defesa debate Política Nacional de Compensação Comercial com a Fiesp. **MD Notícias**, 10 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2D6z8sx>. Acesso em: 6 jan. 2017.

_____. _____. Portaria Normativa nº 61/GM-MD, de 22 de outubro de 2018. Estabeleceu a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa (PComTIC Defesa). Brasília: MD, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2KjeGur>. Acesso em: 3 nov. 2018.

CHINWORTH, Michael W. Offset policies and trends in Japan, South Korea, and Taiwan. In: BRAUER, Jürgen; DUNNE, Paul (eds.). **Arms trade and economic development**: theory, policy, and cases in arms trade offsets. New York; London: Routledge, 2004.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from national systems and “Mode 2” to a triple helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, v. 29, p. 109-123, 2000.

EDA – EUROPEAN DEFENCE AGENCY. **The code of conduct on offsets**. Brussels: EDA, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2IhaFUG>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. **Defense data 2009**. Brussels: EDA, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2VuNfzb>. Acesso em: 25 abr. 2016.

FLETCHER, Richard. **Countertrade and international outsourcing**: a relationship and network perspective. Sydney: University of Western Sydney, 2009.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos**: casos e polêmicas. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GI – GOVERNMENT DEFENSE ANTI-CORRUPTION INDEX. **Survey 2015**. [S.l.]: [s.n.], 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2UkPfgR>. Acesso em: 3 mar. 2016.

GROIZARD, José L. Technology trade. **The Journal of Development Studies**, v. 45, n. 9, p. 1526-1544, 2009.

HOYOS, Carola. Offset side deals spark calls for transparency. **Financial Times**, 9 Oct. 2013. Disponível em: <https://on.ft.com/2MfClZw>. Acesso em: 2 abr. 2016.

ÍNDIA. **Defence Procurement Policy**. Nova Delhi: Ministry of Defence, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2JlsVNg>. Acesso em: 25 abr. 2016.

KHAN, Asif. **Market trends and analysis of defense offsets**. [S.l.]: The Free Library, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2UMOtZz>. Acesso em: 23 abr. 2016.

LEISTER, Margareth. **Aspectos jurídicos do countertrade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. Obrigações conexas, grupos de contratos e operações de offset. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama da prática do offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica**. Brasília: Livraria Suspensa, 2004.

MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter. Defense offsets in Australia and New Zealand. In: BRAUER, Dunne (ed.). **Arms trade and economic development: theory, policy, and cases in arms trade offsets**. New York; London: Routledge, 2004.

MARTIN, Stephen. Countertrade and offsets: an overview of the theory and evidence. In: MARTIN, Stephen (ed.). **The economics of offsets: defence procurement and countertrade**. Londres: Routledge, 2007.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MODESTI, Ancelmo. Offset: teoria e prática. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama da prática do offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica**. Brasília: Livraria Suspensa, 2004.

MURAVSKA, Julia. **Corruption risks of offsets and preventative mechanisms**. Passau: University of Passau, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2G7pgkn>. Acesso em: 2 abr. 2016.

OLIVEIRA, Nuno Manuel Pinto. **Cláusulas assessórias ao contrato: cláusulas de exclusão e limitação do dever de indemnizar e cláusulas penais**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2005.

PERRET, Bradley. Japan to drop arms export ban. **Aviation Week**, 26 May 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2ULBRq>. Acesso em: 25 abr. 2016.

RODRIGUES, Nuno Cunha. **A contratação pública como instrumento de política econômica**. Coimbra: Almedina, 2013.

ROSSI, Juliano Scherner. **Compensações tecnológicas (offset): segredo empresarial e transferência internacional de tecnologia de defesa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SCHAFFER, Matt. **Winning the countertrade war: new export strategies for America**. [S.l.]: Wiley & Sons; University of California, 1989.

SHOHAM, Aviv; PAUN, Dorothy A. A study of international modes of entry and orientation strategies used in countertrade transactions. **Journal of Global Marketing**, v. 11, n. 3, p. 5-19, 1997.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.

TAYLOR, Travis Kendall. **A new institucional economic analysis of offset arrangements in government procurement**. Connecticut: University of Connecticut, 2001.

TRIMBLE, Stephen. Boeing starts search for P-8I offset partners in India. **Flight Global**, 2 Jan. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2G9N7Qf>. Acesso em: 28 abr. 2016.

ULRICH, Hans Peter. Enhancing the effectiveness of international development: a systems approach. **Development in Practice**, v. 20, n. 2, p. 251-264, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, v. 202, p. 47-199, 2016.

UNITED STATES. U.S. Department of Commerce. **Annual Report to the Congress for Fiscal Year**. Washington: U.S. Department of Commerce, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2YZcqf9>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. _____. **Offsets in defense trade thirteenth study**. Washington: U.S. Department of Commerce, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2VjGKD3>. Acesso em: 28 abr. 2016.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Direito comercial: teoria geral do contrato**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

VIEIRA, André Luís; UAQUIM, Filipe Ramos. O princípio da publicidade e os acordos de compensação (offset) no setor de defesa: sentido e alcance da transparência administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 54, p. 157-183, jul./set. 2016.

WEST, Dan. Countertrade: an innovative approach to marketing. **Barter News**, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2D1wCnq>. Acesso em: 10 maio 2015.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade – GATT-86**. Geneva: WTO, 1986. Disponível em: <https://bit.ly/1LbBuzM>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. **Agreement of Government Procurement**. Geneva: WTO, 2012a. (Uruguay Round Agreement). Disponível em: <https://bit.ly/2D5tiYn>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. **Revised Agreement of Government Procurement**. Geneva: WTO, 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/2VAcrVa>. Acesso em: 12 mar. 2016.

YAVAS, Burhan Fatih; FREED, Rodney; VARDIABASIS, Demos. Uncertainty, the lemon problem, asymmetric information and countertrade. **Journal of Transnational Management Development**, v. 5, n. 1, p. 3-32, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

VIEIRA, André Luís; ÁLVARES, João Gabriel. **Acordos de compensação tecnológica (offset): teoria e prática na experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e editoração

Editorar Multimídia

Capa

Editorar Multimídia

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

AUTORES

Alex Jorge das Neves	José Eduardo Malta de Sá Brandão
Alcides Costa Vaz	Luiz Gustavo Aversa Franco
André Luís Vieira	Matheus Augusto Soares
Augusto Teixeira Júnior	Maurício Kenyatta Barros da Costa
Eduardo Arthur Izycki	Oscar Medeiros Filho
Edison Benedito da Silva Filho	Peterson Ferreira da Silva
Eduardo Dias da Costa Villas Bôas	Raphael Camargo Lima
Giovanni Roriz Lyra Hillebrand	Valério Luiz Lange
Israel de Oliveira Andrade	Viviane Machado Caminha
João Gabriel Álvares	



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
DEFESA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA