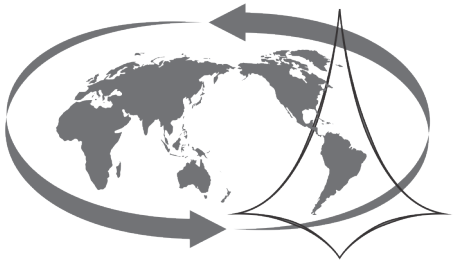
ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais

Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.7, n.14 | Jul./Dez. 2018

NERINT
Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais

CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

PPGEEI-UFRGS
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Austral	Porto Alegre	v.7, n.14	p. 1-330	Jul./Dez. 2018

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Indexadores

Scopus | Livre! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals (DOAJ) | Columbia International Affairs Online | Social Science Research Center Berlin (WZB) | ROAD-Directory of Open Access Scholarly Resources

---

Este trabalho foi apoiado pelo
Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



Programa de apoio à Edição de Periódicos

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Adjunto | *Deputy Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores / NERINT, Brasil)
Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)
Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Brasil)
Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Editores Assistentes | *Assistant Editors*

Guilherme Thudium (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Bruna Hayashi Dalcin (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)
Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Cristina Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)
Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)
Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)
Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigeria)
Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)
José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)
Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil)
Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)
Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)
Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)
Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)
Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)
Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)
Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)

AUSTRAL

©Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Maria Gabriela de O. Vieira
e Magnus Kenji H.H. Hiraiwa

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)
Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900
Porto Alegre/RS - Brazil
Fone: +55 (51) 3308 7988
E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. - v. 7, n. 14 (Jul./Dez. 2018). – Porto Alegre: NERINT/PPGEEI/CEGOV/UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations. 3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

AUSTRAL

Volume 7, Número 14 (Jul./Dez. 2018)

Sumário

Editorial 7

DOSSIÊ ESPECIAL

Apresentação: Perspectivas de Segurança e Defesa na América do Sul 9
Juliana Viggiano, Rafael Duarte Villa

Classificação de Marinhas: Uma Proposta de Metodologia Comparativa 13
Francisco Eduardo Alves de Almeida, Ricardo Pereira Cabral

Gastos militares e as ações das Forças Armadas na América do Sul: uma apreciação sobre a convergência regional em defesa 41
Graciela De Conti Pagliari

Cooperação Regional em Segurança Pública: avaliação do quadro normativo no contexto da UNASUL 66
Juliana Viggiano

O Terrorismo de Baixo Custo ou a Ameaça Invisível: o Terrorismo e as Políticas Brasileiras de Antiterrorismo 92
Marcial A. G. Suarez, Igor P. Acacio

Guiana Francesa e Malvinas: A Presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no Continente Sul-Americano 112
Marcos Valle Machado da Silva

Modernização Armamentista na América do Sul: Pressões Empíricas e Teóricas sobre as Visões Dualistas de Segurança Regional 138
Rafael Duarte Villa

Rússia, China e a Coreia do Sul no Mercado de Defesa Sul-Americano 164
Ricardo Borges Gama Neto

A Mobilização da Base Industrial de Defesa na América do Sul por Meio da Inserção Brasileira no Sistema OTAN de Catalogação 190
Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira

A geopolítica do espaço cibernético Sul-americano: (in) conformação de políticas de segurança e defesa cibernética? 217
Selma Lúcia de Moura Gonzales, Lucas Soares Portela

Missões de paz e relações civis-militares: reflexões sobre o caso brasileiro 242
Adriana A. Marques

ARTIGOS

A construção social da agressão externa na América Latina: uma comparação entre Costa Rica e Equador 263
Marco Vinicio Méndez-Coto

Experiências subnacionais em Políticas de Promoção da Indústria de Defesa: o caso do Rio Grande do Sul 295
Christiano Cruz Ambros

Parceiros 323

Normas de Submissão / Números Anteriores 326

A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018

EDITORIAL

Dossiê Especial Segurança e Defesa na América do Sul

É com grande satisfação que trazemos a público o Dossiê *Segurança e Defesa na América do Sul*, coordenado pelos professores Rafael Villa e Juliana Viggiano, acadêmicos de renome na área de Estudos de Defesa. Trata-se do resultado de pesquisa realizada nos marcos do Edital Pró-Defesa da CAPES, pelo grupo liderado pelo Professor Villa, compondo um conjunto de dez artigos e complementados por outros dois de semelhante temática que foram agregados pela editoria da Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais.

Devido à posição estratégica do Brasil diante do seu entorno regional (que também abarca o Atlântico Sul), à instabilidade política interna dos Estados da região e às chamadas ameaças não tradicionais, o desafio da integração da América do Sul é central para a estratégia brasileira de longo prazo. Neste sentido, uma das proposta de pesquisa do NERINT, vinculada à linha de pesquisa *Grande Estratégia do Brasil para o Século XXI*, propõe-se, justamente, a analisar as oportunidades e desafios políticos, econômicos e securitários no espaço estratégico sul-americano.

Assim, esta Edição Especial da Revista Austral vem de encontro aos recuos que estes processos vêm experimentando em tempos recentes. Longe de estar ultrapassado pelos acontecimentos o Dossiê descreve e analisa, com rigor teórico e metodológico, o processo de construção da cooperação securitária regional e as temáticas envolvidas no mesmo. Refluxos desse tipo ocorrem periodicamente, mas a realidade política acaba por criar condições para a retomada de projetos semelhantes, num curto espaço de tempo.

A UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), apesar das suas debilidades e longe de apropriações ideológicas, promoveram um arcabouço institucional essencial à diplomacia e à política de defesa do Brasil. Recentes redefinições, como o abandono de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai, contudo, colocam a organização em risco de obsolescência, prejudicando fundamentalmente qualquer perspectiva de aprofundamento

da cooperação em Defesa.

Os objetivos primeiros do CDS eram a aproximação e a regionalização de consensos sobre Segurança e Defesa na América do Sul através de três fundamentos principais: diálogo, cooperação e concertação política. Conforme expôs o Prof. Rafael Villa durante o 10o Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), realizado em setembro de 2018 na Universidade de São Paulo (USP), três dinâmicas atuais alteram profundamente esse processo de cooperação em Defesa no continente: (1) "o fator Venezuela" e o spillover da crise econômica, política e social venezuelana; (2) o "fator Colômbia", que suspendeu sua participação na organização e aderiu à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como "sócio global"; e (3) o "fator Mercosul", onde a maioria dos países experimentou o fim da "onda rosa" e o retorno dos governo neoliberais, crises econômicas e intensa polarização e judicialização da política. Todos os países-membros plenos do Mercosul suspenderam sua participação na UNASUL em abril de 2018.

Os artigos do Dossiê abordam uma gama variada de temas, como a classificação das marinhas, os gastos e ações das Forças Armadas da região, a cooperação regional em segurança pública e a política brasileira frente à ameaça terrorista. Na sequência são abordados a presença militar direta da Europa na região (Guiana Francesa e Malvinas), a modernização armamentista na América do Sul e a atuação da Rússia, da China e da Coreia do Sul. Concluindo o Dossiê, é analisada a mobilização da Base Industrial de Defesa na América do Sul, a geopolítica do espaço cibernético sul-americano e a relação civil-militar no âmbito das Missões de Paz. Os autores são especialistas de várias instituições brasileiras. Por fim, foram agregados nesta edição um artigo sobre a Indústria de Defesa do Brasil e uma interessante comparação entre Costa Rica e Equador no tocante à percepção de agressão externa.

***

A publicação do Dossiê foi possível graças ao apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP), e da CAPES, através do Projeto *Segurança e Defesa na América do Sul* do Edital Pró-Defesa. Da mesma forma merecem um especial agradecimento os Editores Assistentes Guilherme Thudium e Bruna Hayashi Dalcin, com a colaboração de Magnus Kenji Hiraiwa, bem como a equipe de tradução, composta por Pesquisadores Assistentes de Pós-Graduação e Iniciação Científica do NERINT e convidados. Por fim, agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pelo trabalho de revisão das traduções.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.9-12

APRESENTAÇÃO: PESPECTIVAS DE SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Juliana Viggiano[1]
Rafael Duarte Villa[2]

Os artigos que compõem esse dossiê especial foram desenvolvidos a partir do aprofundamento de discussões acerca do panorama contemporâneo de segurança e defesa na América do Sul como parte do projeto interinstitucional "Cenários de Segurança e Defesa Regional e Internacional: uma abordagem civil-militar" contemplado pelo edital Pró-Defesa 031/2013 publicado em uma parceria do Ministério da Defesa e da CAPES. Esse projeto foi desenvolvido ao longo de cinco anos (2013-2018) e dele participaram, sob a coordenação do Professor Rafael Villa, membros dos Programas de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Agradecemos ao programa Pró-Defesa da CAPES e do Ministério da Defesa (Edital 2013), cujo apoio financeiro através do custeio fez possível a tradução para o inglês deste dossiê especial.

A reflexão sobre a ausência de respostas regionais a problemas pró-

1 Professora Adjunta do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: juliana.viggiano@ufsc.br

2 Professor Associado de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em ciência política pela USP e Pós-Doutor pela Columbia University. E-mail: rafaelvi@usp.br

prios que tem a ver com Segurança e Defesa começou a mudar em anos recentes, e se observa que o Brasil adotou uma política de Segurança e Defesa com um caráter mais incisivo. Assim, a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) poderia ser visto como um instrumento de Defesa coletiva, capaz de gerar respostas aos problemas específicos da região. Isso é consistente com os cenários regionais que a América do Sul, e especialmente o Brasil, deverão encarar nas suas políticas de Segurança e Defesa nas próximas décadas. A resposta a isso passa por recuperar a ação estratégica sul-americana em torno de cenários de atuação recente como um objetivo permanente.

Esse objetivo é consistente com uma mudança observada no segmento acadêmico e científico da sociedade civil, isto é, a mudança na ideia de que os estudos e práticas sobre a temática da Defesa é uma tarefa que só compete ao setor militar. A Defesa, compreendida como uma dimensão da política, é uma problemática de natureza tanto estatal quanto social, portanto, deve envolver diferentes setores da Sociedade e do Estado. Em outras palavras, o esforço coletivo de compreensão e ação nas questões relacionadas à Segurança e à Defesa devem envolver claramente os esforços cooperativos de instituições civis e militares, e no caso específico ao qual se refere esta proposta, o esforço conjunto de instituições de educação superior do setor civil e do setor militar, que possam colaborar não só para avaliar o estado da arte dos estudos de Segurança e Defesa, mas também para gerar os recursos humanos necessários para impulsionar as mudanças que esse estado da arte requer.

Os artigos aqui apresentados privilegiam as dinâmicas e desafios associados à dimensão regional da segurança e da defesa. Reconhecendo a existência de um conjunto de cenários de atuação regional afetados por alterações na estrutura das relações internacionais, seja em termos de atores ou de práticas, essas pesquisas procuram oferecer um panorama que revela padrões, tendências e potencialidades de conflito e cooperação no cenário regional e, esperamos, contribuam para identificar caminhos para as políticas de Segurança e Defesa dos países envolvidos nos anos vindouros. A aceitação pouco controversa por parte da academia e dos tomadores de decisão acerca da relevância de dinâmicas particulares no plano regional em criar oportunidades ou constrangimentos para a atuação de seus países dispensa longas justificativas para compreendê-lo como pano de fundo da pesquisa. Convém, no entanto, reforçar a percepção de que os desafios impostos pelos crescentes processos de interdependência e transnacionalização de temas da agenda regional – e internacional – demandam compreensão mais refinada sobre o que de novo estão agregados a esses fenômenos, assim como sua forma de interação com as estruturas e práticas já existentes, para avaliar seus potenciais impactos nos cenários de segurança e defesa nas próximas décadas.

Com esse propósito, os artigos presentes nesse volume articulam oito linhas de pesquisa desenhadas no projeto a cenários que informam a atuação estratégica dos atores estatais na área de segurança e defesa regional. Em especial, o debate sobre uma nova arquitetura de Segurança do sistema interamericano, resultado da necessidade de ajustar o desenho institucional hemisférico a fim de enfrentar ameaças de natureza não-estatal tais como narcotráfico, tráfico de armas e de pessoas, desastres naturais, emergências humanitárias, lavagem de dinheiro, terrorismo, entre outros. Nesse contexto, incorporou-se o conceito de segurança multidimensional, delineou-se novos papéis para as Forças Armadas e evidenciou-se divergências, entre países sul-americanos e os Estados Unidos, bem como entre esses países, sobre a colaboração e coordenação entre Forças Armadas e Polícia Nacional em enfrentar problemas como tráfico de drogas, terrorismo e crime organizado. Além disso, o papel desempenhado pelo Brasil nesse processo e as divergências com relação à definição da "Guerra Global ao Terror" tal como elaborada pelas principais potências internacionais complementam esse quadro complexo que moldam as relações regionais.

Dessa forma, em busca de mapear aspectos dessa ampla gama de fenômenos que configuram a esfera regional, esse dossiê aborda vertentes distintas da Segurança e da Defesa dentro de três temáticas: (a) cooperação regional, (b) dinâmicas domésticas dos países frente à esfera regional, e (c) políticas de Defesa e sua articulação com processos e dinâmicas regionais. No que diz respeito à cooperação regional, o artigo de Graciela Pagliari discute o papel do Conselho de Defesa Sul Americano da UNASUL como garantidor de medidas de segurança mútuas e Juliana Viggiano investiga as iniciativas (incipientes) de se pensar cooperação e segurança pública de uma perspectiva regional a partir do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional da UNASUL. De uma perspectiva menos evidente, Francisco Alves de Almeida e Ricardo Pereira Cabral procuram construir uma metodologia comparada capaz de classificar o poder relativo das Marinhas, indiretamente sugerindo o potencial de cooperação entre as Marinhas dos países sul-americanos.

Especificamente voltados para compreender dinâmicas domésticas de países sul-americanos, Adriana Marques avalia a atuação das Forças Armadas brasileiras em missões de paz e as repercussões dessa atividade, Marcial Suarez discorre sobre as políticas antiterrorismo adotadas pelo Brasil e Selma Gonzales e Lucas Portela analisam as políticas de segurança e defesa cibernética de Argentina, Brasil e Colômbia e eventuais articulações entre elas no contexto de dois fóruns regionais: Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Por fim, os demais estudos que compõem esse dossiê tratam das implicações e características das políticas de defesa domésticas e regionais explorando várias de suas dimensões. Rafael Villa aprofunda a discussão sobre as motivações e interpretações acerca da reestruturação das Forças Armadas dos países da região, questionando a ideia difundida na literatura da existência de dois subsistemas de segurança na América do Sul. Ricardo Borges oferece uma avaliação comparativa sobre o impacto das mudanças políticas na escolha de alguns países da região com relação à compra de equipamentos militares, e Sabrina Medeiros e William Moreira procuram demonstrar o impacto de projeção potencial da Base Industrial de Defesa sul-americana por meio do envolvimento do Brasil com um mecanismo de internacionalização, a saber, sua inserção no Sistema de Catalogação da OTAN. Marcos Valle, por sua vez, explora, a partir de um ponto de vista mais tradicional das políticas de defesa, possíveis repercussões da presença militar extracontinental na região para os interesses brasileiros de Defesa na América do Sul.

A diversidade de questões abordadas sugere a riqueza da agenda de pesquisa em Segurança e Defesa regionais na América do Sul e, em linhas gerais, a existência de diversas convergências – reais ou em potencial– entre perspectivas, estruturas e políticas dos países na região. Com cautela e sem deixar-se levar pelo otimismo, os trabalhos organizados nesse dossiê revelam práticas que indicam validação, por parte dos países sul-americanos, da dimensão regional como catalisador de dinâmicas que podem oferecer respostas políticas a problemas com alicerces comuns. Sugerem igualmente a existência de consideráveis empecilhos de natureza política, burocrática e conceitual, para mencionarmos os mais evidentes, refletidos em diferentes graus de envolvimento por parte desses países com aspectos da agenda de Segurança e Defesa.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.13-40

CLASSIFICAÇÃO DE MARINHAS: UMA PROPOSTA DE METODOLOGIA COMPARATIVA

Francisco Eduardo Alves de Almeida[1]
Ricardo Pereira Cabral[2]

Uma das maiores dificuldades que os analistas navais se defrontam na atualidade é classificar as marinhas de guerra no mundo segundo seu poder relativo. Sendo uma análise relativa, que parâmetros considerar para essa comparação? Como definir qual meio de combate seria o mais poderoso? Algumas comparações são mais que evidentes e de fácil decisão. Sabe-se que um porta-aviões com seu grupo de aviação embarcado é mais poderoso que um navio-patrulha costeiro. Outra comparação de fácil decisão é a que defronta um submarino nuclear de ataque e um navio de abastecimento. As chances do último sobreviver são mínimas. Outras comparações, no entanto requerem maior cuidado. Entre um contratorpedeiro moderno dotado de sensores e mísseis contra um contratorpedeiros antiquado e dotado apenas de canhões, a razão nos leva a considerar que as chances para o primeiro sobreviver serão bem maiores em razão da tecnologia e da capacidade de pronta resposta. No entanto, em situações especiais, essa lógica pode ser questionada, por exemplo em águas interiores quando o mais poderoso for surpreendido, ainda em navegação de cruzeiro.

Para meios com capacidades semelhantes a comparação já fica mais

1 Graduado em História pela UFRJ. Mestre e Doutor em História Comparada pela UFRJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval. Coordenador do Projeto "Classificação de Marinhas" inserido no Projeto Pró-Defesa III CAPES/MD. Email : alves.almeida@marinha.mil.br

2 Graduado em História pela UGF. Mestre e Doutor em História Comparada pela UFRJ. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval. Membro do Projeto "Classificação de Marinhas" inserido no Projeto Pró-Defesa III CAPES/MD. Email: ricardopc@uol.com.br

problemática. Qual meio seria o mais poderoso, uma fragata moderna dotada de tecnologia de ponta ou um submarino nuclear de ataque dos anos 90 ou mesmo de um submarino convencional com a tecnologia moderna? Outros fatores logicamente devem ser considerados que não apenas a tecnologia e o número de meios confrontantes. Entraria nessa confrontação a área geográfica, o nível de adestramento e outros fatores subjetivos que são de difícil avaliação .

Aumentando o universo da amostragem, em relação a comparação entre marinhas de guerra, quais parâmetros devem ser considerados? Somente o número de meios seria suficiente para indicar qual a marinha mais poderosa ? Por exemplo uma marinha dotada de 100 navios patrulha seria mais poderosa que uma dotada de apenas 10 contratorpedeiros ? Essas questões assumem maior gravidade ainda quando se traz ao problema a capacidade de um país se projetar e construir seus próprios meios de combate, de possuir maior tecnologia agregada a construção naval, de disponibilizar maiores recursos financeiros na preparação e utilização de seus navios de guerra para o cumprimento de suas missões e finalmente a capacidade de treinar seus tripulantes que guarnecem os seus meios de combate. Seria a tradição naval também um fator a ser considerado ? Sem essas definições e se possível mensurações relativas a comparação torna-se muito mais problemática.

O que se pretende com essa pesquisa é estabelecer parâmetros que possam ser "comparáveis" entre si, tendo como amostra os números e capacidades publicadas em periódicos e documentos oficiais ostensivos das marinhas de guerra atualmente em atividade no mundo. Como classificar as marinhas de guerra em relação ao seu poder de combate entre si ? Como estabelecer um ranking relativo de marinhas de combate, utilizando ferramentas que possam ser coletadas nessas fontes ostensivas (publicações e periódicos de acesso geral) para uma classificação geral de poder relativo? Esse é o problema a ser estudado nessa pesquisa. Ao se definir esses parâmetros pode-se acompanhar a evolução de determinado poder naval na região geográfica estudada e de que forma essa evolução estará ocorrendo. No caso do projeto Pró-Defesa, em que se estabelece cenários de segurança e defesa nas Américas, essa metodologia poderá contribuir para a análise de cenários navais e processos comparativos de forças navais regionais. A relevância de tal metodologia é evidente ao se hierarquizar poderes navais segundo seu poder relativo entre si em determinado espaço geográfico de poder envolvendo o mar.

Na atualidade existem disponíveis no universo digital alguns sítios que se especializaram em classificar as marinhas de guerra e neste caso não são incluídas as Guardas Costeiras, dentro de um ranking de poder relativo entre os países pesquisados. A principal agência digital classificadora é e Glo-

bal Firepower (GFP) que em seu sítio especializado https://www.globalfirepower.com[3] indica as 110 marinhas mais relevantes no tempo presente.

Tal iniciativa da GFP tem sido muito referenciada tanto no meio militar como no acadêmico como um sítio com credibilidade e penetração na área de defesa. Em que pese a sua importância, algumas incongruências podem ser logo percebidas. A mais relevante indica que as marinhas de guerra são classificadas em relação ao número de navios de guerra, o que introduz distorções consideráveis na avaliação comparativa entre essas forças armadas. Como exemplo, cita-se a classificação da Marinha norte-americana, que é sabidamente a de maior poder absoluto e relativo entre os seus pares, figurar nesse ranking em terceiro lugar, logo atrás da Coreia do Norte e da China que possuem maior número de meios, se confrontados com a norte-americana. Não se consideram os tipos de navios, capacidade de retaliação, armamento e vetor nuclear, capacidade industrial e financeira, dentre outros fatores que devem ser levados em consideração quando se confrontam navios e esquadras com tarefas semelhantes ou pelo menos afins.

Alguns pesquisadores relevantes no meio acadêmico também procuraram classificar as marinhas de guerra segundo sua abrangência geográfica e capacidade de projeção de poder. O primeiro a assim proceder foi Michael Morris (1988) que em 1985 propôs uma tipologia de marinhas para distinguir as forças navais do chamado terceiro-mundo ou medianas que se diferenciariam das do mundo "desenvolvido" com maiores poderes navais. Chegou assim a seis níveis de poder naval, distinguindo marinhas regionais, sub-regionais, de defesa de área, costeiras, de vigilância e simbólicas, utilizando fatores quantitativos. Em nenhum momento foi estabelecida uma classificação relativa de poder entre as marinhas de guerra.

A classificação estabelecida por Eric Grove (1990) também tem sido também muito referenciada. Ele baseou-se em parte na classificação de Michael Morris e assim estabeleceu uma hierarquia a das marinhas de guerra, sem classificação relativa, com nove níveis, no entanto tal classificação baseou-se tão somente na "percepção" do autor, sem distingui-las comparativamente. Trata-se assim de uma análise qualitativa sem classificação comparativa e sem o estabelecimento de fatores quantitativos.

Uma outra classificação sem considerar a comparação entre marinhas é a de Hervé Coutau-Begarie (2010) que apresenta uma tipologia semelhante a Eric Grove (1990), que se baseia também em "percepção" sem classificá-las entre si, mas apontando uma hierarquia por tarefas a serem cumpridas por essas marinhas. Para Coutau-Begarie (2010) as marinhas de guerra no mun-

3 Acesso em 8 de junho de 2018.

do podem ser classificadas em seis diferentes níveis segundo o seu poder e capacidades.

Essas tipologias levaram em consideração aspectos qualitativos e no caso de Morris um aspecto quantitativo, sem apresentar um ranking de marinhas de guerra. Essa pesquisa procura estabelecer exatamente esse ranking.

Quanto a justificativa desta pesquisa, o resultado apresentado por essa investigação permitirá que se disponibilize uma metodologia de classificação relativa entre marinhas de guerra, utilizando parâmetros mensuráveis de cunho científico que estará disponível a todos os pesquisadores que trabalham com o tema naval.

Em resumo, o que se pretende com essa pesquisa é estabelecer uma metodologia para se classificar as marinhas de guerra do mundo em um ranking, segundo parâmetros mensuráveis. Para tal precisam ser definidos que parâmetros seriam comparados e o tipo de marinha que se está avaliando, segundo suas capacidades e tarefas.

Pretende-se dessa maneira discutir as principais classificações de marinhas segundo as percepções dos principais teóricos dos Estudos Marítimos na atualidade e em seguida apresentar as ambiguidades desses modelos teóricos. Em sequência será discutida a metodologia proposta e seus parâmetros balizadores que irão nortear a classificação relativa dos poderes navais. Por fim será apresentada a aplicação do modelo proposto no caso das marinhas das Américas, apresentando uma classificação comparativa e ranking de poder entre elas.

Classificação de Marinhas, um problema a ser resolvido

O primeiro modelo que se tornou referência como exemplo comparativo entre os poderes navais foi o chamado Modelo de Ciclos Longos de Poder Marítimo elaborado pelos professores George Modelski e William Thompson (1987) das Universidades de Washington e do Estado da Florida, respectivamente. Suas pesquisas foram publicadas no livro *Sea Power in Global Politics. 1494-1993* no ano de 1988 edição da Universidade de Washington.

O modelo proposto por Modelski/Thompson tinha o propósito de desenvolver um conjunto de dados numéricos, abarcando 500 anos, de 1494 a 1993 de modo a analisar como o poder marítimo (com capacidade de alcance mundial) tinha sido distribuído, a intensidade dessa concentração de poder em um ou mais Estados e como esses graus de concentração tinham flutuado nesse período de tempo. Em nenhum momento esses pesquisadores tiveram a intenção de hierarquizar marinhas nos diferentes tempos históricos, mas

tão somente explicar comparativamente os seus poderes relativos e como esses poderes tiveram a capacidade de usar e disputar a liderança mundial a partir do mar. (Modelski and Thompson 1987).

Ao estudarem a prevalência do poder marítimo nas relações internacionais Modelski e Thompson (1987) levantaram questões fundamentais. Eles verificaram que as condições de liderança mundial de determinado Estado e as causas e consequências das grandes guerras mundiais eram submetidas a regularidades que eram repetitivas, cíclicas e evolucionárias. Essas regularidades, mudanças e guerras mundiais os autores designaram de ciclos longos de política externa. Em sequência a pesquisa os autores indicaram existir cinco longos ciclos a partir de 1494 até 1993, com os seguintes poderes navais prevalentes: Longo Ciclo I – poder naval prevalente Portugal, poderes coadjuvantes – Espanha, Inglaterra e França, no período de 1494 a 1516; Longo Ciclo II- poder naval prevalente Holanda, poderes coadjuvantes- Inglaterra, França e Espanha, no período de 1580 a 1608; Longo Ciclo III- poder naval prevalente Grã-Bretanha, poderes coadjuvantes – Holanda, França, Espanha e Rússia no período de 1688 a 1713; Longo Ciclo IV- poder naval prevalente- Grã-Bretanha, poderes coadjuvantes – França, Rússia, Holanda e Espanha, no período de 1792 a 1815 e por fim o Longo Ciclo V – poder naval prevalente – Estados Unidos da América, (EUA) poderes coadjuvantes- Reino Unido, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Alemanha e Japão no período de 1914 a 1945.

Na atualidade continua a existir um grande predomínio dos EUA. Em cada ano de cada ciclo foi estabelecido um percentual de poder para os principais atores navais apontados. Apenas como ilustração, em 1509, durante o Longo Ciclo I Portugal congregava 68% do poder relativo entre os poderes navais do período, seguido da Espanha com 19%, 8% para a França e 4% para a Inglaterra. No Longo Ciclo II no seu auge a Holanda em 1608 obteve 51% do poder relativo, seguido da Inglaterra com 31% e a Espanha com 18%, No Longo Ciclo III – a Grã-Bretanha no ano de 1713 com 47%, seguido da Holanda com 29% e a França com 25%. No Longo Ciclo IV novamente a Grã-Bretanha em 1808 com 44%, seguido da França com 21%, Rússia com 18%, Espanha com 12% e Holanda 4%. No último ciclo em 1945 observou-se os EUA com 50% de poder, seguido com 35% o Reino Unido, 7% da URSS ,5% da França, e 2% do Japão. Em 1990 os EUA atingiram a espetacular marca de quase 63% do poder em comparação com os seus pares.

Esse modelo apresenta muitas fragilidades conceituais e metodológicas, no entanto para o escopo desta pesquisa o mais destacado é a sua incapacidade de hierarquizar os poderes navais dentro de uma classificação que congregue todos os poderes navais mundiais no período considerado. Ele se

concentra nos três ou quatro principais poderes e as suas percentagens de poder relativo entre eles. Apesar dessa fragilidade, esses estudos procuraram comparar poderes navais nos diferentes tempos históricos utilizando metodologia quantitativa perceptível, embora nem sempre abrangente.

Uma segunda tentativa de se hierarquizar as marinhas de guerra no tempo presente foi proposta por Michael Morris em seu livro *Expansion of Third World Navies* publicado em 1985, pela St Martin´s Press que, concentrando-se nas marinhas do chamado terceiro mundo, distinguiu seis níveis a partir de uma análise essencialmente quantitativa, utilizando como parâmetros os chamados "grandes navios de combate". Para Morris as marinhas terceiro-mundistas poderiam ser dos seguintes níveis: Nível 1 – Marinhas Regionais, possuidoras de mais de 15 grandes navios de combate de superfície ou submarinos, possuidoras de todas as categorias de equipamentos militares incluída a aviação embarcada, com forte capacidade de defesa costeira e capacidade de projeção oceânica; Nível 2 – Marinhas Sub-regionais ou de Projeção Adjacente, possuidoras de mais de 15 grandes navios de combate de superfície ou submarinos, com a maior parte das categorias de equipamentos militares existentes excetuando a aviação embarcada, com forte capacidade de defesa costeira e capacidade limitada de projeção oceânica além da zona econômica exclusiva; Nível 3 - Marinhas de Defesa de Área – com 6 a 15 grandes navios de combate de superfície ou submarinos, possuindo várias categorias de equipamento militar, com forte defesa costeira limitada a zona econômica exclusiva; Nível 4- Marinhas Costeiras – de 1 a 5 grandes navios de combate de superfície ou submarinos com equipamentos militares em quantidade restrita e boa capacidade de defesa costeira e limitada projeção no interior da zona econômica exclusiva; Nível 5 – Marinhas de Vigilância - com nenhum grande navio, apenas navios-patrulha com capacidade de lançar mísseis e de patrulhar águas territoriais e por fim o Nível 6 – Marinhas simbólicas- sem navios patrulha, somente lanchas sem capacidade de controlar águas territoriais. (Morris 1988)

Essa classificação embora pertinente em razão da inexistência de classificações que lhe façam contraponto, é frágil em diversos aspectos. Em primeiro lugar como classificar "marinhas do terceiro-mundo". O que significa essa classificação de países ? Que países compõem essa categoria ? Um segundo ponto, o que significa grandes navios de combate ? Seria um contratorpedeiro igual a um navio-tanque ? Ou quem sabe a uma corveta ? Seriam considerados grandes navios ? E como compará-los ? Teriam a mesma classificação ? E a efetiva capacidade para o combate ? E a capacidade logística para apoiá-los, não seria considerada ? A simplicidade do modelo o fragiliza, além do mais as percepções do que seja "boa capacidade de defesa costeira" poderá

variar de analista para analista. O que vem a ser uma "capacidade de projeção oceânica". Poderá ela ser mensurável ? Esses são pontos que prejudicam a aceitação do modelo de Morris como um fator classificador de marinhas. Por fim, não há a comparação relativa entre as marinhas de guerra, fato principal na condução da presente pesquisa.

Uma terceira proposta de classificação de marinhas foi idealizada por Hervé Coutau-Bégarie em seu livro *Tratado de Estratégia*, publicado pela Escola de Guerra Naval em parceria com a Diretoria de Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, no ano de 2010. Nessa proposta, Coutau-Bégarie, inspirado na utilização de navios de linha a vela do modelo Modelski/Thompson, enquadrou as marinhas de combate em seis níveis a saber: 1- Marinhas de 10 Nível – são as chamadas Marinhas Globais. Elas dispõem de todas as categorias de armamentos e equipamentos modernos, podendo cumprir todas as funções de dissuasão e de intervenção em qualquer local do mundo. Sua capacidade de retaliação é muito grande. Atualmente a única marinha que se encaixa nessa categoria é a Marinha norte-americana; 2- Marinhas de 20 Nível- são marinhas também com capacidade global, com força oceânica capaz de se apresentar em todos os oceanos, podendo intervir ocasionalmente além de seu ambiente regional. Coutau-Bégarie enquadra as Marinhas britânica, francesa e russa, no entanto por certo a chinesa já pode ser incluída nesse grupo; 3- Marinhas do 30 Nível- são marinhas regionais, sem capacidade de dissuasão nuclear com forte capacidade de operarem em teatro oceânico. Poderão ser marinhas sem porta-aviões, mas possuidoras de esquadras e submarinos abundantes e de boa qualidade e também de marinhas com porta-aviões apoiadas por respeitável esquadra. Coutau-Bégarie aponta para a existência 6 marinhas nessa categoria; 4- Marinhas de 40 Nível- são chamadas de sub-regionais com menos meios que as de 30 Nível, mas podendo intervir em alto-mar. Não possuem porta-aviões e possuem um número reduzido de navios de superfície ou submarinos. Muitas dessas marinhas adotam as chamadas compras de oportunidade o que as colocam em um plano inferior; 5- Marinhas de 50 Nível – são as marinhas costeiras, porém com boa capacidade militar, cada uma adaptada a um tipo de teatro e missões específicas. Como exemplo Coutau-Bégarie aponta a Marinha belga especializada em guerra de minas, além das Marinhas sueca e norueguesa capazes de dispor de eficientes submarinos modernos. Essas marinhas dispõem de poucos grandes navios de combate, mas são capazes de utilizar lanchas rápidas armadas com mísseis anti-navios, uma tendência na década de 70 em especial no que ele chamou de Terceiro Mundo; 6- Marinhas de 60 Nível – são forças navais policiais sem potencial militar. Normalmente dispõem de lanchas, navios-patrulha, navios de contramedidas de minagem, podendo assegurar vigilância limitada em

águas territoriais e na zona econômica exclusiva. (Coutau-Bégarie 2010)

Coutau-Bégarie (2010) aponta existirem ainda o que chamou de marinhas simbólicas cujos meios são irrisórios e mal conseguem controlar suas próprias águas territoriais. Servem, no entanto para representar a soberania estatal em área conflituosa.

Essa classificação, embora se esforce para ser mais qualitativa do que numérica como a de Morris, não indica como qualificar " com boa capacidade militar". O que seria isso ? Não especifica por quanto tempo de atuação. Além disso o que vem a ser "um número reduzido" de meios? Dois, cinco ou dez ? O que vem a ser "respeitável esquadra" ? Ele não definiu. O que vem a ser "poucos grandes navios de combate" ? Tampouco definiu. Além disso ele não hierarquiza essas marinhas, citando apenas algumas como integrantes de níveis sem identificar posição relativa.

Uma quarta proposta de classificação de marinhas foi apresentada por Eric Grove em seu livro *The Future of Sea Power* de 1990, publicado pelo U.S Naval Institute. Grove dividiu as marinhas em 10 níveis segundo sua importância em relação a seu poder mundial. Antes de apresentá-la ele mencionou a dificuldade em se conduzir uma classificação de marinhas em razão de se ter que levar em consideração o tipo de forças empregadas, a sofisticação de seus equipamentos e capacidade de manutenção de forças destacadas e a quantidade de meios disponíveis para pronto emprego. Grove (1990) pretendeu ir mais longe que Morris ao inserir na sua tipologia as Marinhas ditas do Terceiro Mundo e a de outros estratos, de modo a produzir um rank "hierárquico naval global".

Como Nível 1 o autor chamou de Grandes Marinhas com Força Global e Projeção de Poder Completa – que seriam as marinhas capazes de conduzir todas as tarefas militares navais em escala global. Nesse caso somente a Marinha norte-americana estaria nele inserido; Nível 2 - Grandes Marinhas com Força Global e Projeção de Poder Parcial – seriam marinhas capazes de conduzir a maioria das tarefas militares navais em escala global de forma parcial. Elas poderiam projetar poder longe de seu território de forma limitada tal como a antiga Marinha da URSS; Nível 3 - Médias Marinhas com Força Global e Projeção de Poder – seriam marinhas de capacidade média com capacidade de operar porta-aviões, unidades anfíbias, submarinos nucleares de ataque e balísticos e forças de superfície adequadas que poderiam conduzir uma grande operação fora de sua área de interesse. Nesse caso existiam as Marinhas do Reino Unido e França, podendo em médio e longo prazo serem incluídas as marinhas do Japão e China.

O Nível 4 - Médias Marinhas com Força Regional e Projeção de Poder que seriam marinhas capazes de projetar força em um teatro adjacente ao

seu teatro de interesse estratégico. Compõem esse grupo, segundo Grove, a Índia, Japão, China, Itália, Holanda, Alemanha, Espanha, Bélgica, Canadá, Austrália, Brasil e Argentina; Nível 5 - Marinhas Adjacentes com Projeção de Poder- seriam marinhas com alguma possibilidade de projetar força afastado de suas costas. Estão incluídas nesse grupo Portugal, Grécia, Turquia, Chile, Peru, Israel, África do Sul, Coréias do Sul e do Norte, Taiwan, Paquistão, Nova Zelândia, Iran, Iraque e Arábia Saudita. Grove salientou que nenhuma dessas marinhas poderia conduzir operações navais de alto nível em grandes distâncias oceânicas; Nível 6 - Marinhas de Defesa Territorial Off shore são marinhas capazes de conduzir operações policiais e defensivas até 200 milhas de suas costas. Nesse grupo se incluem marinhas da Noruega, Dinamarca, Suécia, Polônia, Romênia, Bulgária, a antiga Iugoslávia, Argélia, Marrocos, Libia, Egito, Nigéria, Cuba, Colômbia, Equador, Venezuela, Bangladesh, Indonésia, Malásia, Tailândia e Filipinas. Elas possuem navios do tipo fragatas, grandes corvetas e alguma capacidade de submarinos; Nível 7 - Marinhas de Defesa Territorial Inshore- são marinhas capazes somente de defender suas águas territoriais utilizando lanchas armadas com mísseis, aviação de curto alcance e uma capacidade limitada de submarinos. Incluem-se nesse grupo marinhas da Albânia, Angola, Bahrain, Brunei, Camarões, Etiópia, Finlândia, Gabão, Quenia, Kuwaite, Iemen do Norte, Oman, Qatar, Somalia, Singapura, Iemen do Sul, Siria e Tunísia; Nível 8 – Marinhas Constabulares são marinhas que servem apenas para funções policiais, não possuindo mísseis e apenas armamento de pequeno calibre que poderiam ser Guardas-Costeiras. São incluídas nesse grupo as marinhas do México, República Dominicana, Uruguai, Islândia, Irlanda, Burma, Shri Lanka, Gana e Tanzânia. Por fim o Nível 9 – Marinhas Diminutas que possuem mínimas condições de capacidade de defesa com apenas uma organização formal e pequenas embarcações de patrulha. A maioria dos países pobres possuem Marinhas Diminutas. (Grove 1990).

A classificação apresentada por Eric Grove é um avanço em relação as tipologias anteriores, pois além de classificá-las de modo mais preciso e abrangente, cita exemplos de marinhas que se encaixam nos seus diferentes nove níveis classificatórios. Trata-se da primeira classificação relativa de marinhas, embora não as hierarquize segundo poderes relativos. Essa tipologia poderá servir como referência para a proposição de uma nova classificação.

O sítio eletrônico https://www.globalfirepower.com publica anualmente uma classificação muito utilizada para comparar forças armadas no mundo. Trata-se de um eficiente referencial para quem quer acessar informações relevantes sobre os 110 países listados no seu ranking. O sítio leva em consideração informações atualizadas sobre a economia, características geográficas como fronteiras, espaço e população, orçamentos de defesa, den-

tre muitos outros referenciais. Este sítio descreve de forma pormenorizada os números das forças armadas desses países e é capaz de comparar relativamente dois países. No que tange às marinhas o sítio apresenta um ranking comparativo entre esses serviços que embora de extrema utilidade para os pesquisadores não aponta com exatidão os poderes relativos entre essas forças navais. No ranking de 2017 é listada como a marinha número 1 a pertencente a Coréia do Norte por possuir maior número de meios que as mais poderosas Marinhas dos EUA e China. Esse indicador iguala um porta-aviões a um navio-patrulha, o que distorce a comparação totalmente. A Marinha dos EUA, reconhecidamente a mais poderosa do mundo, possui 415 meios e coloca-se no número 3 da escala, atrás da Coréia do Norte com 967 e China com 714 meios de combate. A Marinha do Brasil figura na posição 23 com 110 meios atrás de marinhas reconhecidamente de menor expressão com a boliviana, colombiana e a de Myamar.

Na apresentação do sítio é indicado que os números não diferenciam capacidade tecnológica, treinamento das tripulações e a qualidade dos meios apresentados. Assim como referencial comparativo entre marinhas ele não é satisfatório.

Segundo Geoffrey Till em seu *Seapower a guide for the Twenty-First Century* em sua segunda edição do ano de 2009, o ato de classificar marinhas é "difícil e perigoso ", no entanto existem pontos que podem ser levados em consideração para quem deseja organizar as marinhas e classificá-las segundo um critério objetivo, transparente e justo. (Till 2009, 99) Eles são os seguintes:

1- **Tamanho e Natureza da Marinha** no qual leva-se em consideração além dos números a capacidade de manter grandes navios de superfície;

2- **Alcance Geográfico** que seria a sua capacidade de operar afastado de sua própria costa;

3- **Função e Capacidade** que seria a sua função oceânica ou não e a sua capacidade de conduzir determinadas operações;

4- **Tecnologia** que seria a capacidade de ter acesso a tecnologias avançadas; e

5- **Reputação** que se traduziria no seu poder de dissuasão e a percepção que as outras marinhas têm dela. A essa característica estaria associada a sua experiência de combate.

Dessa forma pode-se deduzir que não existem classificações que reflitam efetivamente os poderes relativos entre as marinhas do mundo, sendo necessário estabelecer critérios quantitativos como qualitativos para uma classificação o mais próxima possível da realidade.

Como fontes de referência foram utilizadas as publicações *Jane´s Fighting Ships*, o próprio sítio https://www.globalfirepower.com, revistas especializadas como *U.S Naval Proceedings*, *Naval Review* e *Naval Forces*, assim como sítios da ONU, governamentais, e das próprias marinhas, de modo a se ter um banco de dados compatível e confiável para as comparações.

Pretende-se com essa classificação oferecer ao mundo acadêmico, empresarial e militar uma classificação que seja capaz de mensurar, relativamente, poderes navais dentro dos cenários internacional e regional de defesa e segurança. Para isso serão utilizadas fontes ostensivas com parâmetros a serem determinados e ponderados segundo pesos específicos. Alguns fatores, no entanto, devem ser definidos para o estabelecimento de uma metodologia consistente, quais sejam que tipos de alcance deve ser cada uma das marinhas de guerra analisadas, segundo suas capacidades, interesses e projeção? Que parâmetros devem ser quantificados, levando-se em consideração determinantes que interessam ao poder naval de cada estado como fatores importantes para a medição de poder relativo entre forças navais ? Quais os pesos específicos para cada parâmetro estabelecido levando-os em consideração como medições do poder relativo entre forças navais? Como hierarquizar as marinhas de guerra mundiais segundo um sistema de pontuação de 0 a 100, segundo os pesos específicos estabelecidos, iniciando-se na mais poderosa até a menos poderosa?

Metodologia de Classificação de Marinhas

A metodologia empregada foi a comparativa utilizando indicadores econômicos e militares tendo como referência publicações abertas e conceituadas no meio naval. A comparação se expressou em requisitos necessários para comparar poderes navais tais como capacidade tecnológica, quantidade de meios e experiência de combate dentre alguns. Como não se pode confrontar requisitos distintos como quantidade de meios e recursos naturais utilizou-se a sistemática de pesos na qual os requisitos mais importantes teriam maiores pesos, enquanto os menores teriam menores pesos. Dependendo do tipo de parâmetro apontado, privilegiou-se a avaliação quantitativa quando foi possível estabelecer valores numéricos para a comparação. Em outros casos como por exemplo a "mentalidade marítima", privilegiou-se a avaliação qualitativa por ser difícil quantificar a mentalidade. Essa avaliação ocorreu por meio de debates no Grupo de Controle[4] segundo os onze parâmetros esco-

4 Grupo de Controle refere-se a uma equipe de investigação a qual competiu a escolha dos parâmetros selecionados, dos pesos relativos e das discussões de condução da pesquisa. Ele foi conduzido

lhidos e depois mensurados por pesos. Os parâmetros escolhidos foram avaliados em termos quantitativos e quando impossível em termos qualitativos. Foi estabelecido o peso 1 (um) como valor mínimo e peso 4 (quatro) como valor máximo. Os onze parâmetros comparativos selecionados e seus pesos específicos foram os seguintes:

1- **Número de meios** – peso 2 – análise quantitativa e qualitativa. Sempre que necessário e quando existiam referências para tal, procurou-se analisar além do número de meios a capacidade de aprestamento[5] dos navios.

2- **Tipos de meios existentes** – peso 4 – análise quantitativa e quantitativa. Esse peso deveu-se a diferenciar um porta-aviões de um navio patrulha, atribuindo maior peso ao primeiro do que ao segundo. Sempre que possível procurou-se analisar o nível de treinamento do meio considerado como um conjunto navio e tripulação.

3- **Efetivos Navais** – peso 1 – análise quantitativa. Esse baixo peso relativo considera apenas os efetivos navais sem a análise de seu treinamento.

4- **Razão Efetivos Navais/População** – peso 1 - análise quantitativa. Esse número reflete o percentual da população envolvida com as lides navais.

5- **Bases e Estaleiros** – peso 2 – análise quantitativa e qualitativa. Esse parâmetro refere-se a capacidade logística de um país apoiar seus meios navais em reparos e manutenção.

6- **Nível Tecnológico** – peso 4 – análise qualitativa. Esse parâmetro refere-se ao nível tecnológico de determinado país e de sua Marinha de combate. Como esse parâmetro é de difícil mensuração e dependente de diversos fatores sua análise será qualitativa.

7- **Capacidade Nuclear** – peso 2 – análise qualitativa. Esse parâmetro refere-se a capacidade de um país dominar o ciclo nuclear e de utilizar essa energia em proveito da Marinha.

8- **Experiência de Combate** – peso 1 – análise qualitativa. Esse parâmetro refere-se a atuação de sua Marinha em operações reais de combate.

9- **Capacidade Financeira** – peso 4 – análise quantitativa e qualitativa. Esse parâmetro refere-se a capacidade de um estado manter seus navios em condições de prontidão eficiente e eficaz, tendo como referência o Produto Interno Bruto (PIB).

---

pelos dois autores deste artigo com alunos de mestrado do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, dentro do escopo do Projeto Pró-Defesa III. Além disso dois dos membros do Grupo são oficiais de marinha com reconhecido conhecimento no campo naval e ex-comandantes de unidades da Marinha de Guerra com muitos anos de operação no mar.

5 O aprestamento refere-se a capacidade de um meio naval estar disponível e pronto para o combate considerando o adestramento de sua tripulação e sua plena disponibilidade material.

10- **Recursos Naturais** – peso 1 – análise quantitativa e qualitativa. Esse parâmetro refere-se a capacidade de um estado em explorar seus recursos naturais em prol do fortalecimento de seu poder naval. Está ligado a outros parâmetros já apresentados.

11- **Capacidade de construção naval** – peso 3 – análise quantitativa e qualitativa. Esse parâmetro reflete a capacidade de um estado construir seus próprios navios de combate e de exportar para outros estados. Nesse parâmetro insere-se a produção de armamento, sensores e munição próprios. Está ligado a outros parâmetros apresentados.

A partir do que foi apresentado tem-se 25 pesos distribuídos em 11 parâmetros a serem mensurados. Cada peso de cada parâmetro deverá ser multiplicado pelo nível no qual cada parâmetro deverá ser medido e multiplicado, indo de 0 até 4, O nível 0 corresponde "a não ter nenhuma capacidade"; 0.5 corresponde a ter "mínima capacidade"; 1,0 corresponde a ter "pequena capacidade"; 1,5 corresponde a ter "de pequena a boa capacidade"; 2,0 corresponde a ter "boa capacidade"; 2,5 corresponde a ter "de boa a muito boa capacidade"; 3,0 corresponde a ter " muito boa capacidade"; 3,5 corresponde a ter "muito boa a excelente capacidade" e 4,0 a ter "excelente capacidade".

Assim para cada parâmetro apresentado corresponderá um valor numérico que retratará a capacidade do país naquele item específico. Por exemplo um estado que tenha uma boa capacidade de construção naval (peso 3) terá como indicador numérico para esse item 3 x 2 = 6. Se o Grupo de Controle considerar que a capacidade de construção naval do país seja de boa a muito boa ter-se-á 3 x 2,5 = 7,5 pontos.

Dessa maneira ter-se-á os valores máximos de cada parâmetro assim enunciados: Número de meios (2 x 4 = 8) ; Tipos de meios (4 x 4 = 16); Efetivos Navais (1 x 4 = 4); Razão Efetivos/População (1 x4 = 4); Nível Tecnológico (4 x 4 = 16); Bases e Estaleiros (2 x 4 = 8), Capacidade Nuclear (2 x 4 = 8); Experiência de Combate (1 x 4 = 4); Capacidade Financeira (4 x 4 = 16); Recursos Naturais (1 x 4 = 4); Capacidade de Construção Naval (3 x 4 = 12). Percebe-se assim que os parâmetros considerados mais relevantes foram os Tipos de Meios, Nível Tecnológico e Capacidade Financeira, todos com peso 4 e os parâmetros menos relevantes foram Efetivos Navais, Razão Efetivos/ População, Experiência de Combate e Recursos Naturais, todos com peso 1. A máxima pontuação ocorrerá com 100 pontos. A mínima com 0 ponto. Ao final os poderes navais serão classificados segundo uma classificação decrescente que irá de 0 a 100 pontos em ordem do menor poder naval para o maior poder naval avaliado.

O cunho científico da pesquisa consiste na identificação dos valores pertinentes a cada parâmetro para cada poder naval analisado, com avaliações

quantitativas e qualitativas pelo Grupo de Controle. Nota-se que as avaliações dos pesos são fatores subjetivos e passíveis de interpretações diversas, no entanto na inexistência de avaliação mais precisa no universo acadêmico, tal metodologia pretende se aproximar da realidade existente no tempo atual. Para avaliadores dos pesos constituiu-se o Grupo de Controle com oficiais de marinha, acadêmicos, jornalistas e especialistas na área de defesa.

Para cada parâmetro dependente de quantificação será utilizada a seguinte referência numérica:

1 - **Número de meios**

Pontoa	**Parâmetro**
0	A marinha observada não possui meios contabilizados
0,5	Possui entre 1 e 5 meios contabilizados
1,0	Possui entre 5 e 39 meios contabilizados
2,0	Possui entre 40 e 89 meios contabilizados
3,0	Possui entre 90 e 349 meios contabilizados
4,0	Possui mais de 350 meios contabilizados

Nesse parâmetro realizou-se um levantamento do número de meios, computando navios de combate e de apoio componentes das forças navais do país analisado. Não se considerou na pesquisa as Guardas Costeiras, somente as Marinhas de Guerra. Esses valores de meios contabilizados foram discutidos pelo Grupo de Controle levantando-se em consideração os atuais efetivos navais disponíveis (2016) e sua projeção comparativa média de cada nível. O peso para este parâmetro é 2.

2 - **Tipos de Meios**

Levou-se em consideração a capacidade de cada meio e sua projeção de poder, segundo seu poder unitário médio. Por exemplo o porta-aviões nuclear possui uma numeração 15, enquanto uma corveta possui numeração 3. Isso não significa necessariamente dizer que o porta-aviões nuclear é cinco vezes mais poderoso que a corveta, pois esse "fator" é difícil de ser mensurado, uma vez que irá depender de sua prontidão para o combate, adestramento da tripulação, disponibilidade de ala aérea, enfim fatores de difícil contabilização. Não se levou em consideração a idade nem a capacidade de combate de cada meio

já que o parâmetro 6 (Nível Tecnológico) avaliará a capacidade de tecnologia dos meios disponíveis a cada Marinha avaliada. O que se pode dizer a priori é que levou-se em consideração um fator numérico para definir o valor relativo de um meio de combate mais poderoso, no caso o valor 15 e para um meio mais modesto como uma corveta o valor 3. Trata-se assim de uma indicação apriorística inicial de um valor perceptível pelo Grupo de Controle. O peso para este parâmetro é 4.

O que se faz nesse parâmetro é a multiplicação das numerações apontados pelo número de meios disponíveis em uma Marinha. Por exemplo uma Marinha que tenha 1 porta-aviões convencional, um cruzador convencional e 4 fragatas terá como numeração os valores 10 x 1 + 5 x 1 + 4 x 4 = 31 pontos. A tabela de tipos de meios e pontos encontra-se indicada abaixo:

Tipo de Meio	**Pontos do Meio**
PORTA AVIÕES NUCLEAR	15
PORTA AVIÕES CONVENCIONAL	10
NAVIO DE ASSALTO ANFIBIO	8
PORTA HELICÓPTEROS	8
SUBMARINO NUCLEAR BALÍSTICO	13
SUBMARINO NUCLEAR DE ATAQUE	9
SUBMARINO CONVENCIONAL OCEÂNICO	6
SUBMARINO CONVENCIONAL COSTEIRO	4
CRUZADOR NUCLEAR	7
CRUZADOR CONVENCIONAL	5
DESTROYER/CT	4
FRAGATAS	4
CORVETA	3
NAVIO - PATRULHA OCEÂNICO	0,75
NAVIO PATRULHA	0,25
NAVIO CAÇA MINAS	1
NAVIO VARREDOR	0,5
NAVIO DE APOIO LOGÍSTICO	3
NAVIO DE DESEMBARQUE	4,5

NAVIOS AUXILIARES (+ HOSPITAL, COMANDO, SALVATAGEM, REBOCADORES)	1
OUTROS (PESQUISA, ESCOLA, HIDROCEANOGRÁFICO)	0,5

Para efeito de somatório geral de pontos neste parâmetro foi observada a tabela abaixo que descreve a relação existente entre os somatórios parciais de cada marinha pesquisada e a pontuação estabelecida de 0 a 4. Dessa relação saiu o fator a ser multiplicado final desse parâmetro:

Pontos	**Parâmetro**
0	Possui até 5 pontos contabilizados
0,5	Possui entre 6 e 20 pontos contabilizados
1,0	Possui entre 21 e 50 pontos contabilizados
1,5	Possui entre 51 e 75 pontos contabilizados
2,0	Possui entre 76 e 150 pontos contabilizados
2,5	Possui entre 151 e 500 pontos contabilizados
3,0	Possui entre 501 e 800 pontos contabilizados
3,5	Possui entre 801 e 999 pontos contabilizados
4,0	Possui mais de 1000 (mil) pontos contabilizados

Como um exemplo prático dessa operação tem-se o que se segue para a marinha de combate composta de 1 porta-aviões convencional, 1 cruzador convencional e 4 fragatas, totalizando 31 pontos como anteriormente apontado. Se essa marinha ainda possuir 10 navios patrulha e 2 rebocadores possuirá como somatório total o seguinte: 31 pontos do resultado anterior e mais 10 x 0,25 e 2 x 1 que somará 4,5 pontos. Ter-se-á o somatório final de 35,5 pontos que na tabela acima corresponderá a 1 ponto no somatório geral. Esse ponto multiplicado pelo peso 4 corresponderá a 4 pontos no somatório total.

3 - **Efetivos Navais**

Neste parâmetro contabiliza-se o efetivo constante de cada Marinha de guerra sem considerar aspectos relativos ao adestramento, número de meios e aprestamento para o combate. Tal parâmetro identifica a quantidade de indivíduos que compõem o poder naval do Estado. O Corpo de Fuzileiros Navais

é incluído nesse efetivo, se for estabelecida pela Marinha a sua inclusão no efetivo final. Utiliza-se a tabela numérica abaixo, com peso 1.

Pontos	**Parâmetro**
0	Efetivo naval total observado soma menos de 1000 indivíduos
0,5	Efetivo naval total observado soma entre 1.001 e 5.000 indivíduos
1,0	Efetivo naval total observado soma entre 5.001 e 15.000 indivíduos
1,5	Efetivo naval total observado soma entre 15.001 e 30.000 indivíduos
2,0	Efetivo naval total observado soma entre 30.001 e 50.000 indivíduos
2,5	Efetivo naval total observado soma entre 50.001 e 100.000 indivíduos
3,0	Efetivo naval total observado soma entre 100.001 e 200.000 indivíduos
3,5	Efetivo naval total observado soma entre 200.001 e 500.000 indivíduos
4,0	Efetivo naval total observado soma mais de 500.001 indivíduos

O Grupo de Controle considerou que efetivos abaixo de 1.000 indivíduos seriam inexpressivos. Dessa maneira, como exemplo teríamos uma Marinha com 16.000 homens com um fator multiplicador de 1,5. A pontuação final seria 1,5 x peso 1 = 1,5 pontos.

4 - **Razão Efetivos Navais/População**

Esse parâmetro tem o propósito de verificar a inserção da mentalidade marítima[6] na população de determinado Estado. Parte-se do princípio que se o percentual de indivíduos ligados ao poder naval for alto, existirá uma aceitação natural com as demandas da Marinha de guerra e mais próximas serão as pessoas do mar. Sabe-se que esse parâmetro é passível de contestação, no entanto, sem dúvida quanto maior o percentual ligado ao mar maior a consciência da população de que o mar é importante. O cálculo será o número de habitantes dividido pelos efetivos navais do Estado. Há uma correlação direta com o parâmetro anterior. Será considerado peso 1.

6 Mentalidade marítima refere-se a identificação que determinada sociedade tem em relação ao mar. É um parâmetro baseado em percepção qualitativa do Grupo de Controle e é um dos fatores amplamente debatido no livro "The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783" de Alfred Thayer Mahan, um clássico sobre os elementos do poder marítimo de 1890.

Pontos	Parâmetro
0	Razão observada superior a10.001 habitantes por 01 (um) efetivo naval
0,5	Razão observada entre 4.501 e 10.000 habitantes por 01 (um) efetivo naval
1,0	Razão observada entre 3.501 e 4.500 habitantes por 01 (um) efetivo naval
1,5	Razão observada entre 3.001 e 3.500 habitantes por 01 (um) efetivo naval
2,0	Razão observada entre 2.501 e 3.000 habitantes por 01 (um) efetivo naval
2,5	Razão observada entre 2.001 e 2.500 habitantes por 01 (um) efetivo naval
3,0	Razão observada entre 1.501 e 2.000 habitantes por 01 (um) efetivo naval
3,5	Razão observada entre 1.001 e 1.500 habitantes por 01 (um) efetivo naval
4,0	Razão observada inferior a 1.000 habitantes por 01 (um) efetivo naval

5 - **Bases e Estaleiros**

Este parâmetro avalia a capacidade de uma Marinha prover apoio logístico para os seus navios por meio de bases navais e estaleiros capazes de repará-los. Trata-se assim de um elemento fundamental para se medir a capacidade logística de uma Marinha de combate. Quanto maior for o número de bases e estaleiros mais capacitada estará a Marinha para apoiar forças navais próximo de suas costas ou em regiões afastadas. É um dos parâmetros apontados por Alfred Mahan em sua formulação dos elementos do poder marítimo. O peso deste parâmetro é 2.

Pontos	Parâmetro
0	Nenhuma base e/ou estaleiro contabilizado
1,0	Entre 1 e 2 bases e/ou estaleiros contabilizados
2,0	Entre 3 e 6 bases e/ou estaleiros contabilizados
3,0	Entre 7 e 10 bases e/ou estaleiros contabilizados
4,0	Mais de 11 bases e/ou estaleiros contabilizados

6 - **Nível Tecnológico**

Trata-se de uma avaliação empírica qualitativa, no entanto alguns elementos foram considerados para o estabelecimento deste parâmetro. Foram levados em consideração a capacidade de dispor de navios com propulsão nuclear que requer um maior nível tecnológico do que o convencional que a priori requer menores níveis . Em um segundo ponto o tipo de mísseis que seus meios são capazes de transportar e operar. Em ordem de sofisticação

iniciou-se com mísseis de defesa de ponto, depois de área, mísseis de cruzeiro de médio alcance e longo alcance e balístico. O peso deste parâmetro por sua importância foi estabelecido como 4.

Pontos	Parâmetro
0	Sem meios de poder naval
0,5	Opera embarcação costeira com pouca tecnologia embarcada
1,0	Opera meio com propulsão convencional e defesa de ponto
1,5	Opera meio com propulsão convencional e defesa de área
2,0	Opera meio com propulsão convencional e míssil de cruzeiro de médio alcance
2,5	Opera meios com propulsão convencional e míssil de cruzeiro de longo alcance
3,0	Opera meio com propulsão nuclear
3,5	Opera meio com propulsão nuclear e míssil de cruzeiro
4,0	Opera meio com propulsão nuclear e míssil balístico

7 - **Capacidade Nuclear**

Trata-se de um parâmetro importante para a mensuração de um poder naval. A marinha que tem capacidade de dominar a tecnologia nuclear de propulsão e transportar artefatos nucleares tem um poder de dissuasão que se diferencia das demais. Poderão existir classificações intermediárias para esse parâmetro. Por exemplo a Índia que possui capacidade de dominar o ciclo atômico e está desenvolvendo seu submarino de propulsão nuclear porém não possui a mesma capacidade plena como os Estados Unidos da América, mas está em processo de aquisição de capacidade. O peso estabelecido para esse parâmetro é 2.

Ponto	Parâmetro
0	Não tem domínio de tecnologia de propulsão e artefatos nucleares
2,0	Possui domínio de tecnologia nuclear porém não possui meios de propulsão atômica
3,0	Possui domínio de tecnologia nuclear e meios com propulsão atômica ,no entanto não possui artefatos.
4,0	Possui domínio pleno da tecnologia e artefatos nucleares

8 - **Experiência de Combate**

Trata-se de se verificar se o Estado esteve envolvido em um conflito com o uso do poder naval nos últimos 70 anos, isto é pós-Segunda Guerra Mundial, tempo em que se acredita que a experiência possa ser passada para gerações que se seguem. Levou-se em consideração a capacidade de um país integrar operações de paz com meios navais e de se ter envolvido em conflitos regionais e extra-regionais com pequenos, médios e grandes efetivos. O peso para este parâmetro será 1.

Pontos	**Parâmetro**
0	Sem experiência de combate
1,0	Possui experiência em operações de Imposição de Paz
2,0	Possui experiência em Guerras regionais (em relação à localização do país)
3,0	Possui experiência emGuerras extra-regionais médios e pequenos e efetivos
4,0	Possui experiência emGuerra extra-regionais com grandes efetivos

9 - **Capacidade Financeira em relação a seu Produto Interno Bruto**

Para este parâmetro utilizou-se o fator Produto Interno Bruto (PIB) que indica a capacidade de um país gerar riqueza em suas transações. Embora o PIB por si não indique maior pujança financeira, ele poderá indicar a capacidade que um Estado tem de gerar recursos para desenvolver o seu poder naval em caso de necessidade. Teoricamente quanto maior o PIB maior capacidade terá o Estado em patrocinar a sua Marinha de combate. O peso estabelecido para este parâmetro é 4. Não foi considerado os orçamentos de Defesa pois muitos deles trazem embutidos o pagamento de pessoal e outras atividades não afetas à Defesa.

Pontos	**Parâmetro**
0	PIB inferior a U$ 30 bilhões
1,0	PIB observado entre U$ 30 Bi e U$ 200 Bi
2,0	PIB observado entre U$ 200 Bi e U$ 1 Trilhão
3,0	PIB observado entre U$ 1 Tri e U$ 3 Tri
4,0	PIB observado superior a U$ 3 Trilhões

10 - **Recursos Naturais considerando a produção de petróleo**

Levou-se em consideração para este parâmetro a produção diária de petróleo. O petróleo é o elemento fundamental para a manutenção de um poder naval com credibilidade. Em caso de conflito a capacidade de um estado produzir petróleo para o seu próprio uso será primordial. O peso para este parâmetro é 1.

Pontos	Parâmetro
0	Sem reservas comprovadas ou exploração de petróleo
0,5	Até 250,000 bbl/day
1,0	Entre 250,000 e 500,000 bbl/day
1,5	Entre 500,000 até 1.000,000 bbl/day
2,0	Entre 1.000,000 até 2,000,000 bbl/day
2,5	Entre 2,000,000 até 5,000,000 bbl/day
3,0	Entre 5,000,000 até 8,000,000 bbl/day
3,5	Entre 8,000,000, até 10.000.000 bbl/day
4,0	Mais de 10,000,000 bbl/day

11 - **Capacidade de Construção Naval**

Neste parâmetro será considerado a capacidade de construção naval autóctone. Será considerado a capacidade de construir embarcações, navios de combate oceânicos e submarinos. O peso para este parâmetro é 3.

Pontos	Parâmetro
0	Não constrói meio naval relevante
1,0	Produz navios e embarcações costeiras
2,0	Capacidade de construção de Submarinos Convencionais e/ou Navios de Superfície Oceânicos
3,0	Capacidade de Construção de Submarinos Nucleares e/ou grandes Navios de Superfície
4,0	Capacidade de construção de Submarinos Nucleares balísticos e/ou NAe´s nucleares

De posse desses onze parâmetros métricos com os seus pesos específicos já se poderá preparar uma classificação de Marinhas por ordem da mais poderosa até a menos potente. Essa numeração em nenhum momen-

to estabelecerá que uma Marinha com 90 pontos seja duas vezes superior que uma Marinha com 45 pontos. Essa numeração tão somente hierarquiza as Marinhas segundo uma pontuação sem correlação com poderio, somente com posição relativa na tabela final por área geográfica.

Essa investigação pretende hierarquizar essas marinhas de modo mais preciso que as existentes atualmente que levam somente em consideração a questão qualitativa. Procurou-se utilizar parâmetros numéricos hierarquizados como um fator mais próximo da realidade em termos de poder relativo.

Ao se determinar uma hierarquia procurou-se correlacionar essa listagem de poder relativo com uma tipologia qualitativa em relação ao alcance geográfico de cada poder naval avaliado. A tabela a ser complemento a listagem numérica está apontada abaixo:

Nível 10 – Poder Naval com Alcance Global e com Projeção de poder total.
Nível 9- Poder Naval com Alcance Global com projeção de poder parcial.
Nível 8 – Poder Naval com Alcance Global sem projeção de poder.
Nível 7 – Poder Naval Regional com Projeção de poder total na região.
Nível 6- Poder Naval Regional com Projeção de poder parcial na região.
Nível 5- Poder Naval Regional sem projeção de poder.
Nível 4- Poder Naval Local com projeção de poder total em seu território.
Nível 3- Poder Naval Local com projeção de poder parcial em seu território.
Nível 2- Poder Naval Local sem projeção de poder.
Nível 1- Poder Naval Constabular ou Policial.

Essa avaliação é totalmente qualitativa e é apresentada depois de análise do Grupo de Controle. Desse modo poderão ser apresentadas a hierarquização por poder de cada marinha de guerra em determinado ambiente geográfico sob o ponto de vista quantitativo e em seguida indicar o nível em que cada poder naval se posiciona, tendo essa avaliação um cunho eminentemente qualitativo. Essa classificação por níveis baseou-se na formulada por Eric Grove.

No caso de igualdade de pontos entre duas marinhas avaliadas será utilizado como critério de desempate o alcance geográfico por níveis como apontado acima, sendo o de maior poder o nível 10 (Poder Naval com Alcance Global e com Projeção de poder total) e o de menor poder o Poder Naval Constabular ou Policial.

O caso das Américas e a aplicação do modelo

Tomando como referência as marinhas das Américas, chega-se a um total de quinze países que possuem forças navais constituídas. A Marinha dos Estados Unidos da América sobressai, como era esperado, como a mais poderosa no continente americano. Sua posição é a de número um com 99 pontos em 100 possíveis. O poder naval que lhes segue é o do Brasil com 49,5 pontos. Isso significa dizer que existem 49,5 pontos que os separam, porém Isso não significa dizer que a Marinha norte-americana seja o dobro da brasileira. Os pontos que separam os dois poderes navais indicam a distância considerável entre as duas marinhas. Quanto maior a diferença entre pontuações maiores as diferenciações entre os poderes comparados, sem correlação com valores absolutos

Na comparação com o parâmetro "Tipos de Meios Existentes" têm-se uma aproximação com a realidade dos poderes navais, quando comparados entre si na atualidade. Se não vejamos, os valores obtidos pelos EUA nesse parâmetro (Tipo de Meios) chegaram a 1758,8. O Brasil obteve 129,8 pontos, isto é quase quatorze vezes menor. Esse parâmetro já demonstra uma valoração próxima da realidade somente considerando os tipos de meios na atualidade. Pode-se até inferir sem grandes correções que a Marinha dos EUA seja quatorze vezes a Armada do Brasil em termos de poder militar. Por meio dessa valoração chega-se a seguinte pontuação das marinhas americanas, considerando apenas os tipos de meios disponíveis: EUA (1758,8 pontos), seguido do Brasil (129,8), Canadá (114), Argentina (103), Peru (97), Chile (77,8), Venezuela (67) ,México (62), Colômbia (48), Equador (44,3), Uruguai (18,8), Paraguai (4), Bolívia (2,5). Os demais poderes navais das Américas são inexpressivos e não pontuam.

Os outros parâmetros considerados na metodologia indicam não somente a situação presente entre as marinhas consideradas em termos de números, mas também a capacidade total que determinado país tem em desenvolver o seu poder naval plenamente em comparação com outros poderes, isto é a capacidade disponível potencial para o seu crescimento. Nesse caso tem-se como o primeiro poder naval os EUA com 99 pontos, seguido do Brasil (49,5), Canadá (48,5), México (45,5), Argentina (43,5), Chile (42), Venezuela (40), Colômbia (39) , Peru (38,5), Equador (30,5), Uruguai (20), Paraguai (10) e Bolívia (9,5).

Ao comparar-se os dois parâmetros analisados, o "Tipo de Meios" e "Resultado Final" têm-se quase uma coincidência de hierarquização, EUA, Brasil, Canadá, e Argentina, com o México se colocando como potencialmen-

te mais capacitado a desenvolver o seu poder naval em relação a Argentina, mas menos poderoso na atualidade que esse último. Em seguida despontam cinco países sul-americanos, o Peru, Chile, Venezuela, Colômbia e Equador. O caso do Peru é emblemático, já que no primeiro parâmetro ocupa a quinta colocação, caindo no ranking quando confrontado com a sua capacidade potencial de desenvolver o seu poder naval (nona colocação) com 38,5 pontos. Os demais países analisados se encontram bem afastados desses.

Quanto a classificação quanto a seu alcance os EUA atingem o Nível 10 com um Poder Naval com Alcance Global e com Projeção de poder total. Em seguida segue-se o Brasil com o Nível 6, Poder Naval Regional com Projeção de poder parcial na região. O Canadá está inserido no mesmo nível do Brasil com graduação 6. A Argentina, o Chile e o México se colocam no Nível 5 - Poder Naval Regional sem projeção de poder. No nível seguinte o 4 , Poder Naval Local com projeção de poder total em seu território se inserem a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela. No Nível 3, Poder Naval Local com projeção de poder parcial em seu território, o Uruguai. Tanto a Bolívia como o Paraguai se colocam no Nível 2, Poder Naval Local sem projeção de poder.

Essa classificação foi baseada em discussões conduzidas pelo Grupo de Controle, composto de oficiais de marinha com ampla experiência em operações no mar, especialistas em estudos do poder marítimo e alunos do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos. Ela foi essencialmente uma avaliação qualitativa baseada nas operações conduzidas pelos poderes navais avaliados nos últimos dez anos.

Um dos pontos percebidos foi a deteriorização da Marinha da Venezuela que, a continuar o presente estado de penúria orçamentária, com toda a certeza, cairá no ranking e passará para o Nível 3, Poder Naval Local com projeção de poder parcial em seu território Dois outros poderes navais poderão cair na classificação. Um deles o brasileiro que a continuar as restrições orçamentárias impostas poderá descer para o Nível 5 e o argentino que poderá cair para o nível 4 no mesmo patamar que a Colômbia, Peru e Equador.

Outro ponto percebido é a distância entre a Marinha norte-americana e as demais marinhas americanas. Pode-se prever que nos próximos dez anos haverá um aumento ainda maior nas pontuações comparativas entre os EUA e os demais países e o hiato entre esses poderes navais e o norte-americano será cada vez maior, em razão do nível tecnológico-financeiro dos EUA ser cada vez mais distante dos países americanos.

Considerações Finais

O propósito principal dessa pesquisa é estabelecer um método o mais próximo possível da realidade para classificar marinhas de guerra no tempo presente. Foram assim estabelecidos onze parâmetros considerados relevantes na avaliação de um poder naval e indicados pesos específicos para cada um desses parâmetros de acordo com sua importância um em relação aos outros. A escolha de cada um desses parâmetros foi produto de amplo debate com especialistas no campo da Segurança e Defesa. Como se pode constatar as decisões de cada um desses fatores e dos pesos foi produto de consenso após ampla deliberação.

Por serem percepções motivadas pela experiência coletiva do Grupo de Controle formado por especialistas e por ser um método comparativo que trafega no campo das Ciências Humanas ele poderá ser aperfeiçoado. Como todo processo desse campo ele poderá ser passível de críticas o que de forma alguma inviabiliza sua aplicação.

A grande novidade nesse processo é que diminui as incertezas motivadas pela percepção de um determinado especialista ou acadêmico de uma classificação baseada tão somente em "sua experiência". Procurou-se assim hierarquizar os poderes navais e estabelecer parâmetros mais confiáveis ao se classificar marinhas, diminuindo sobremaneira a "percepção individual" de cada analista ou acadêmico da área de Defesa.

Para se manter a fiabilidade das informações que são baseadas em fontes ostensivas aplicadas nos onze parâmetros, deve-se continuamente atualizá-las em plataformas de confiabilidade reconhecidas de modo a se manter o resultado final relativo insuspeito.

O anexo constitui a apresentação do modelo para o caso dos poderes navais das Américas, como discutido, dentro de um cenário regional atual com dados extraídos do início de 2018 de fontes fiáveis

Anexos

	Número de meios			Tipos de Meios existentes				Efetivos Navais			
	Qtd Meios	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts	Valor	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts	Efetivo	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts
EUA	390	4	2	8	1758,8	4	4	16	326346	3,5	1	3,5
Brasil	88	2	2	4	129,8	2	4	8	60000	2,5	1	2,5
Argentina	52	2	2	4	103	2	4	8	19884	1,5	1	1,5
Bolívia	3	0,5	2	1	2,5	0	4	0	4983	0,5	1	0,5
Chile	32	1	2	2	77,8	2	4	8	18307	1,5	1	1,5
Colômbia	26	1	2	2	48	1	4	4	32056	2	1	2
Equador	24	1	2	2	44,3	1	4	4	9127	1	1	1
Guiana	0	0	2	0	0	0	4	0	0	0	1	0
Paraguai	4	0,5	2	1	4	0	4	0	1992	0,5	1	0,5
Peru	35	1	2	2	97	2	4	8	21665	1,5	1	1,5
Suriname	0	0	2	0	0	0	4	0	0	0	1	0
Uruguai	14	1	2	2	18,8	0,5	4	2	4672	0,5	1	0,5
Venezuela	29	1	2	2	67	1,5	4	6	48000	2,5	1	2,5
Canadá	57	2	2	4	114	2	4	8	8500	1	1	1
México	44	2	2	4	62	1,5	4	6	56000	2,5	1	2,5

Efetivos/População		Bases e Estaleiros					Nível Tecnológico				
Razão	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts	Quantidade	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts	Nível	Parametro	Pts. Obts	
547,297	4	1	4	11	4	2	8	4	4	16	
3.450,000	1,5	1	1,5	6	2	2	4	2	4	8	
2.212,834	2,5	1	2,5	5	2	2	4	2	4	8	
2.207,506	2,5	1	2,5	0	0	2	0	0	4	0	
720,000	4	1	4	7	3	2	6	2	4	8	
1.380,571	3,5	1	3,5	5	2	2	4	2	4	8	
1.724,554	3	1	3	1	1	2	2	2	4	8	
7.996,130	0	1	0	0	0	2	0	0	4	0	
3.414,659	1,5	1	1,5	0	0	2	0	0	4	0	
1.402,262	3,5	1	3,5	2	1	2	2	2	4	8	
5.392,760	0	1	0	0	0	2	0	0	4	0	
604,211	4	1	4	1	1	2	2	1	4	4	
666,667	4	1	4	4	2	2	4	2	4	8	
2.647,059	2	1	2	1	1	2	2	2	4	8	
2.214,286	2,5	1	2,5	5	2	2	4	2	4	8	

Anexo 1

Capacidade Nuclear			Experiência de Combate			Capacidade Financeira				
Nível	Parametro	Pts. Obts	Nível	Parametro	Pts. Obts	PIB	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts	
4	2	8	4	1	4	$17.914.000.000.000,00	4	4	4	16
0	2	0	1	1	1	$2.346.000.000.000,00	3	4	4	12
0	2	0	3	1	3	$540.200.000.000,00	2	4	4	8
0	2	0	0	1	0	$34.180.000.000,00	1	4	4	4
0	2	0	1	1	1	$25.810.000.000,00	2	4	4	8
0	2	0	3	1	3	$37.770.000.000,00	2	4	4	8
0	2	0	2	1	2	$10.050.000.000,00	1	4	4	4
0	2	0	0	1	0	$6.155.000.000,00	0	4	4	0
0	2	0	0	1	0	$30.980.000.000,00	1	4	4	4
0	2	0	2	1	2	$202.900.000.000,00	2	4	4	8
0	2	0	0	1	0	$91.880.000.000,00	0	4	4	0
0	2	0	1	1	1	$57.470.000.000,00	1	4	4	4
0	2	0	0	1	0	$51.000.000.000,00	2	4	4	8
0	2	0	3	1	3	$1.787.000.000.000,00	3	4	4	12
0	2	0	1	1	1	$1.200.000.000.000,00	3	4	4	12

Recursos Naturais				Construção Naval				
Produção Diária	Nível alcançado	Parametro	Pts. Obts	Nível	Parametro	Pts. Obts	Pts. Totais Obts.	
8653000	3,5	1	3,5	4	3	12	99	
2255000	2,5	1	2,5	2	3	6	49,5	
532100	1,5	1	1,5	1	3	3	43,5	
51130	1,5	1	1,5	0	3	0	9,5	
6666	0,5	1	0,5	1	3	3	42	
989900	1,5	1	1,5	1	3	3	39	
556400	1,5	1	1,5	1	3	3	30,5	
0	0	1	0	0	3	0	0	
0	0	1	0	1	3	3	10	
69300	0,5	1	0,5	1	3	3	38,5	
17000	0,5	1	0,5	0	3	0	0,5	
100	0,5	1	0,5	0	3	0	20	
2500000	2,5	1	2,5	1	3	3	40	
3603000	2,5	1	2,5	2	3	6	48,5	
2459000	2,5	1	2,5	1	3	3	45,5	

Anexo 2

REFERÊNCIAS

Coutau-Bégarie, Hervé Coutau. 2010. *Tratado de Estratégia*. Rio de Janeiro: SDM/EGN.

Grove, Eric. 1990. *The Future of Sea Power*. Annapolis: United States Naval Institute Press.

Mahan, Alfred Thayer. 1983. *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. UK: Dover.

Modelski, George and William Thompson. 1987. *Sea Power in Global Politics*. United Kingdom: Palgrave MacMillan.

Morris, Michael. 1988. *Expansion of Third World Navies*. Virginia: Palgrave MacMillan.

Till, Geoffrey. 2009. *Sea Power. A Guide for the 21st Century*. 2ed. United Kingdom: Routledge.

RESUMO

A classificação de marinhas, segundo o seu poder relativo, tem sido um desafio para a área acadêmica que trabalha com temas no campo da Segurança e da Defesa. Classificações qualitativas têm sido apresentadas por pesquisadores do porte de Colin Gray, Hervé Coutau-Begarie e Michael Morris, no entanto essas tentativas têm esbarrado em sua simplicidade e pouca abrangência. A partir de estudos baseados em fontes de acesso aberto procurou-se estabelecer uma metodologia comparativa que não só levasse em consideração fatores qualitativos mas também quantitativos. Procurou-se com esse método inovador classificar as marinhas de guerra dos diferentes Estados em um ranking de poder levando-se em consideração parâmetros como o número de meios, capacidade de construção naval, quantidade de bases e arsenais, efetivos navais e disponibilidade de recursos, dentre alguns, de modo a hierarquizar esses poderes navais. Essa metodologia pretende diminuir as incertezas na classificação de marinhas e servir de referência para futuros trabalhos na área acadêmica que se dedicam aos campos de Segurança e Defesa.

PALAVRAS-CHAVE

Metodologia; Estudos Marítimos; Marinhas de Guerra.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.41-65

GASTOS MILITARES E AS AÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS NA AMÉRICA DO SUL: UMA APRECIAÇÃO SOBRE A CONVERGÊNCIA REGIONAL EM DEFESA

Graciela De Conti Pagliari[1]

Introdução

Passada quase uma década da formação do Conselho de Defesa (CDS) sob os auspícios da Unasul já é possível observá-lo a partir de sua condição formadora e ponderar os impactos desse arranjo entre os países da região. Vários estudos (Villa 2017a, 2017b; Nolte 2018) vêm sendo feitos no sentido de ponderar acerca da institucionalização regional e a regular tendência à manutenção de crises militares e políticas. O CDS foi criado com o intuito de "implementar políticas de defesa em matéria de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de Defesa, formação e capacitação"[2]. A dimensão da defesa, portanto, é o elemento norteador das ações do Conselho e para a qual o mesmo foi proposto como uma instância de consulta, cooperação e coordenação.

Considerando-se os seus principais objetivos como sendo consolidar uma zona de paz sul-americana, construir uma visão comum em matéria de defesa e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional nesta área, o que este artigo se propõe a analisar é o CDS e sua capacidade de arregimentação regional em matéria de defesa. Ou seja, se a criação do CDS reduziu os custos das transações regionais na medida em que permitiu uma maior

1 Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutora pela Universidade de Brasília. E-mail: graciela.pagliari@gmail.com

2 Apresentação e objetivos elencados na página inicial do sítio do CDS. Disponível em http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano. Acesso em 12 junho 2017. Tradução nossa.

institucionalização da cooperação regional.

Quando da formação do CDS, o Brasil foi país ativo na busca do consenso regional para a sua criação. A conjuntura apresentava condições propícias para um maior desenvolvimento da institucionalidade regional - o que foi percebido e usado como ativo pelo governo do presidente Lula -, que se valeu dessa condição para congregar os países sul-americanos nesta nova empreitada regional. A ocasião parecia indicar que a não participação dos Estados Unidos no órgão recém-criado revelava um escopo positivo na construção de uma região que apresentava claramente preocupações sobre os mesmos temas de segurança, mas que ainda não havia construído conjuntamente proposições de respostas pois esbarrava em disparidades essencialmente sobre militarizá-las ou não.

A pouca capacidade de ação dos mecanismos hemisféricos em relação aos problemas que a América do Sul apresentava, bem como o foco dos Estados Unidos para outras regiões do mundo[3], associavam-se a um período positivo de crescimento econômico e diminuição das instabilidades políticas regionais. Mas esse limiar entre estabilidade regional e instabilidades internas pode ser visto com uma condição verdadeiramente cambiante na América do Sul.

O propalado anel de paz[4] não se sustenta como uma imagem da situação na região, o que pode ser destacado em importantes – mas não exaustivos exemplos: desde 2001 o Plano Colômbia foi empregado para pôr fim à guerrilha cujo movimento contestatário desafiava a instabilidade das instituições colombianas; em 2006 ocorreu a crise da Media Luna na Bolívia[5], com a Unasul com papel de destaque nessa concertação; em 2008 a invasão das forças armadas colombianas ao território equatoriano põe em destaque as rivalida-

3 Cepik (2009, 76-77) aponta que os focos de insegurança na região são de origem predominantemente doméstica, que os Estados Unidos – mesmo que focados especialmente na agenda de combate ao terrorismo – não descuidam de sua condição de hegemon regional. Além disso, o autor, olhando o quadro geral do complexo de segurança da América do Sul naquele período, aponta para um momento de avanço no desenvolvimento de "uma crescente institucionalização dos processos de solução de controvérsias por meio de uma multiplicidade de organizações, tais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), Mercosul, Comunidade Andina (CAN) e, como desafio principal, a União da América do Sul (Unasur)".

4 Em discurso na cerimônia de anúncio da política de defesa nacional em 07 de novembro de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso é assertivo ao afirmar que "A prioridade que o Governo vem dando à estabilização da economia e ao atendimento dos programas sociais, sem atender plenamente às necessidades de reequipamento dos órgãos de defesa, deve-se, em grande parte, ao verdadeiro anel de paz construído em torno do País".

5 Citando o exemplo de Media Luna, Serbin (2009) destaca a estratégia do Brasil de enfrentar as turbulências à estabilidade regional.

des históricas no arco andino - a Operação Fênix extrapola a disputa bilateral especialmente porque as consequências indicam uma tensão crescente e uma securitização da região; em 2015 militares venezuelanos, em uma aparente emboscada, foram atacados em San Antonio del Táchira, o que levou ao fechamento da fronteira pelo governo venezuelano, precarizando ainda mais as já frágeis relações entre ambos os países.

No que tange ao sistema internacional, o momento apontava para um cenário no qual as potências intermediárias desfrutavam de uma capacidade de ação mais ampla do que era possível nas décadas da Guerra Fria, o que especialmente foi destaque na América do Sul uma vez que a região está apartada dos principais teatros de operações e a superpotência remanescente desenvolveu um baixo perfil de atuação nesta área.

A reatividade da criação da Unasul pende o tênue limiar conflito-cooperação para o segundo caminho quando, em resposta à invasão colombiana ao território do Equador, a Unasul e, posteriormente, o CDS entram em cena. A multilateralidade provocada pela Unasul coloca em outro patamar as relações regionais eis que conforma um cenário favorável para aproximação e para o desenvolvimento de cooperação multilateral em temas de defesa, tradicionalmente relegados a bi ou trilateralidade.

A atuação internacional mais assertiva do Brasil naquele momento destaca ainda mais o papel que Buzan e Waever (2003) colocaram para o Brasil como país-elo entre o norte e o sul da região, aquele que, por suas dinâmicas – seja no Cone Sul ou no norte andino – fazia com que o CRS da América do Sul se mantivesse como um só, em que pese duas sub-regiões de segurança. Assim, nada mais natural do que assumir papel decisivo no processo de aproximação que mirava a defesa regional, mas alcançava também a projeção internacional do país de modo mais amplo.

A proatividade destacada por Villa e Viana (2010) e a assertividade definida por Soares de Lima (2010) são demonstradas em questões como a mediação com a Turquia em relação ao programa nuclear iraniano[6], a formação do documento da Estratégia Nacional de Defesa (2008), mas também, pela liderança na proposição da Unasul e do CDS. A formação de um Conselho de Defesa para fortalecer o diálogo e consenso em matéria de defesa mediante o fomento de medidas de confiança e transparência e visando promover a redução das assimetrias entre os sistemas de defesa dos Estados membros[7] e

6 Gerou a Declaração de Teerã, em 2010, entre Irã, Turquia e Brasil.

7 Conforme Estatuto Consultivo do Conselho de Defesa Sul-americano, item II – princípios, artigo 3, incisos d e i.

com um processo decisório definido por consenso[8], é uma criação sem precedentes no que tange à cooperação e à coordenação em matéria de defesa sul-americana. Solidificar as convergências permitiria aproximação no que tange à defesa, o que poderia reduzir as disparidades geradoras das crises regionais.

Assim, o intento deste trabalho reside em avaliar se a cooperação proposta pelo CDS segue na direção positiva de sua implementação. Metodologicamente o trabalho abordará o desenvolvimento da cooperação em defesa por meio das medidas de fortalecimento da confiança, especialmente em relação aos gastos militares e das missões atribuídas às forças armadas. Ambas variáveis permitirão enfocar especialmente em uma das quatro ações propostas pelo CDS no que diz respeito à implementação de políticas de defesa em matéria de cooperação militar. A primeira se justifica porque a promoção do diálogo e do consenso em matéria de defesa mediante o incremento de medidas de confiança e transparência é um dos objetivos do CDS; e a segunda, porque também tem o propósito de reduzir as assimetrias entre os sistemas de defesa dos Estados membros. Pois o sentido de missão das forças é um fundamento importante para analisar o avanço na cooperação em defesa, na medida em que se parte do pressuposto de que os temas de segurança que a região enfrenta refletiram em expectativas diferentes sobre qual deveria ser o papel das forças armadas no combate a tais ameaças.

O texto está dividido em uma seção introdutória de apresentação da discussão, uma a segunda seção que faz uma análise sobre os gastos militares e as medidas de confiança adensadas via CDS como forma de, por um lado, minimizar a possibilidade de dilemas de segurança e, de outro, de produzir uma instância regional de defesa. No terceiro segmento observa-se as atribuições das forças armadas da região no período pós-Guerra Fria com o intuito de observar se as divergências em segurança estão sendo dirimidas pelas ações adotadas a partir do CDS, visto que esse é um empecilho a ser superado. As considerações finais intentam retomar os pontos trabalhados para observar se os consensos avançaram em detrimento das divergências. Quer dizer, se os custos da institucionalização regional em defesa foram sendo superados via CDS a fim de que se possa testar a hipótese que considera que os países sul-americanos somente tendem a aproximação na medida em que os seus custos estão menos atrelados à mudança de suas políticas individuais tendendo, portanto, a consensos superficiais em detrimento da adoção e incorporação de políticas conjuntas.

Durante o coquetel, Zuma pareceu bastante satisfeito com a sua vida, mas dificilmente foi sincero na sua expressão. Sua saída do Estado levantou

8 Conforme artigo 13, do Estatuto Consultivo.

os freios às instituições legais da África do Sul, que logo entraram em ação. Já em 6 de abril Zuma foi indiciado com 16 acusações que incluíam fraude, corrupção e extorsão, na Suprema Corte de Durban (Times Live 2018). Como antes, ele foi recebido por apoiadores que carregavam cartazes com os dizeres "Tirem as Mãos de Zuma" e "100% Inocente (ainda existem diversos destes na sua província natal) com sua canção favorita "Umshini Wami ([Traga-me] minha metralhadora)" (Daily Maverick 2018). Mas desta vez a sorte dificilmente estará do seu lado. A próxima sessão da corte está marcada para 8 de junho, e o escritório do promotor listou 207 testemunhas (The South African 2018). Até agora, Shabir Shaik, o qual foi libertado da prisão por "questões de saúde", após cumprir dois anos dos 15, não é uma delas, mas testemunhará no tribunal caso seja intimado (WN 2018). O quão forte serão suas evidências que são apresentadas pela mídia como potencialmente "explosivas" e quantos "homens bomba" se juntarão a ele? O que acontecerá com Jacob Zuma? Teremos que esperar pelas respostas finais e, dado o sistema legal sul-africano, isto provavelmente levará anos.

Medida de fortalecimento da cooperação: gastos militares

Essa seção trata de avaliar um ponto importante na construção de uma institucionalidade regional, que se assenta nos gastos militares e seus efeitos em termos de defesa regional. Em uma área que tradicionalmente foi marcada por demonstrações de força, mesmo que não guerra, os gastos militares e suas finalidades são essencialmente importantes.

A agenda regional deu atenção aos investimentos em medidas de fortalecimento da confiança[9] para adensar a cooperação como forma de mitigar as desconfianças e, com isso, modificar as relações entre as díades e tríades visando mudar o cálculo dos atores de relações de tensão e conflitos tradicionais de fronteira e demonstrações de força, para distensões que permitiriam conformar relações de proximidade. Somente com elas é possível almejar a institucionalização regional em defesa. Ao agir desta maneira, os países acumulam um ativo na agenda regional que servirá para aumentar o grau de transparência e confiança necessário para concertar políticas de defesa.

Os gastos em defesa são uma boa medida para verificar se as ações em defesa vão gerar um dilema de segurança entre os Estados. Mesmo que os gastos sejam bastante menores na América Latina em geral do que nas

9 Uma discussão sobre as medidas de fortalecimento da confiança e seu uso na região pode ser vista em Rojas Aravena (1996); Flames (2005); e Saint-Pierre e Palacios Junior (2014).

outras regiões do mundo, as desconfianças e rivalidades se exacerbam em cada movimento de investimento militar. O Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe (2016), produzido pela RESDAL, apresenta os valores dos gastos em defesa na América Latina para o período 2006 a 2016, mostrando que a média do orçamento da região destinado a defesa foi de 3,7% em relação ao orçamento do Estado. Este percentual não é insignificante, bem ao contrário. Por isso intentamos mostrar neste trabalho as destinações destes recursos e seus usos entre diferentes rubricas.

Optou-se por considerar as medidas de confiança como um indicador da aproximação e concertação entre os Estados, seguindo os objetivos traçados pelo CDS. A discussão sobre adoção de medidas de mensuração dos gastos militares se desenvolve no continente americano de maneira mais assertiva a partir de meados da década de 1990. Um importante resultado dessas discussões foi alcançado na Conferência de Ministros da Defesa da Américas de 2004, quando se reiterou que "a transparência orçamentária é um fator fundamental da cooperação em matéria de segurança e defesa, para o que é propícia a implementação de metodologias de medição do gasto de defesa como um mecanismo ótimo de confiança mútua" (CEED 2017, 58).

Em 2010, os países estabeleceram *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad* o qual considera (I) o intercâmbio de informação e transparência com relação aos (A) sistemas em defesa e aos (B) gastos em defesa; bem como as referentes às (II) atividades intra e extra-regionais, além de (III) medidas em âmbito de segurança e (IV) garantias sobre a proscrição do uso da força, zona livre de armas nucleares, respeito ao direito internacional nos acordos de cooperação em matéria de defesa e garantia do não uso destes contra a soberania, segurança, estabilidade e integridade territorial dos membros; e (V) medidas de cumprimento e verificação que serão feitas mediante o mecanismo voluntário de visitas a instalações militares, programas de contatos e cooperação militar e a verificação das situações nas zonas de fronteira, que se desenvolverá com a colaboração de um organismo internacional.

Com relação mais especificamente aos gastos em defesa, concordaram em informá-los e, posteriormente, proceder a homologação das informações fornecidas e conformar um padrão para medição estandarizada destes gastos. O CEED passou a consolidar os dados dos gastos em defesa e, até o presente, lançou três documentos com as relativas informações: "Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2006-2010)", publicado em dezembro de 2014; "Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2011-2013", publicado em maio de 2016, e "Registo Sul-Americano de Gastos

Agregados em Defesa 2006-2015", publicado em janeiro de 2017.

O estabelecimento de uma metodologia comum a partir de 2011 para a medição dos gastos em defesa está estabelecida considerando uma definição dos gastos que inclui

> todos os recursos alocados pelo Estado para financiar as atividades que compõem a segurança externa da Nação. Ela inclui também a ajuda externa recebida para esse efeito (monetária e não-monetária). Do ponto de vista institucional, isso significa considerar o gasto das Forças Armadas e suas agências, e todos os outros órgãos do setor público que têm como papel principal defender o país contra desafios externos (governo central mais entidades descentralizadas).
> É excluído do conceito de gasto de defesa os realizados pelo Estado para proteger a sua segurança interna, inclusive se utiliza meios das Forças Armadas, ou seja, não são incluídos os gastos de polícia, gendarmeria, guarda costeira, órgãos de controle da aviação civil e controle da segurança marítima (CEED 2017, 61).

A metodologia adotada define os principais eixos de medição do Registro a (I) classificação por objeto de gasto e por agência de execução do mesmo e (II) diretrizes para o formato de apresentação da série. A instituição executora do gasto também foi classificada de modo independente e as mesmas são o Ministério da Defesa, o Comando Conjunto; o Exército; a Marinha; a Força Aérea; e, se aplicável, Outros.

Já em relação ao objeto, o gasto em defesa é assim dividido:

1) pessoal (remunerações);

2) operações e manutenção (bens de consumo e serviços);

3) investimentos (sistemas de armas, infraestrutura física e outros equipamentos);

4) pesquisa e desenvolvimento.

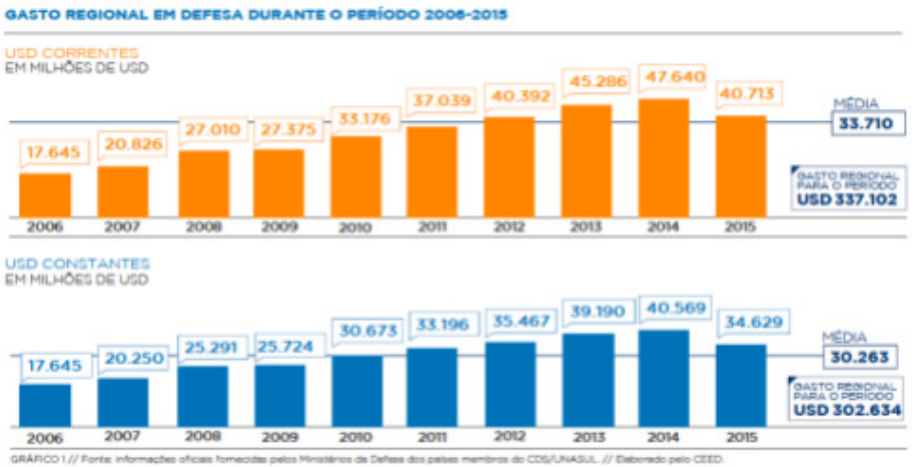
Ao longo do período com dados tabulados que se inicia em 2006 e vai até 2015, pode-se observar um gasto regional em defesa como percentagem do PIB regional com uma média de 0,98%, como se verifica no quadro abaixo. Como já destacado, esses valores são substancialmente abaixo da média mundial e pode ser um fator indicativo de que os países da região consideram pouco prováveis disputas entre atores estatais regionais ou extrarregionais. Mas também uma outra indicação que pode auxiliar a entender os percentuais de gastos militares é que, de maneira geral e ampla, os países da região possuem preocupação muito intensa com problemas

internos aos países, tais como altos índices de violência, e os dados apresentados não incluem os valores destinados à segurança pública via polícias civis e militares.

O desafio de conformar a região como uma zona de paz passa não apenas por gastos militares baixos, mas por relações de confiança de que os gastos – mesmo que em baixa quantidade – não são constituídos para ameaçar os demais países da região, seguindo na linha de rivalidades regionais consubstanciadas por meio de balanças de poder.



Se ao longo do período de 2006 a 2014 ocorreram crescimentos constantes em relação aos valores[10] dos gastos militares, observa-se que no ano de 2015 há uma redução considerável (de mais de 14%), retomando a patamares do início da década. Muitos fatores podem explicar tal redução como a crise econômica que assola vários Estados da região – crise que também refletiu na redução dos gastos militares de Europa e de EUA -; a crise política e instabilidade institucional em Brasil e Venezuela; a desmobilização das FARC na Colômbia que impacta na destinação dos valores de assistência militar dos EUA àquele país.



10 Considerado em dólares.

Nos gastos consolidados em defesa percebe-se que os custos com pessoal representam a destinação de maior monta. Enquanto os gastos regionais em investimentos apresentam variações consideráveis ao longo do período, como será tratado adiante, os gastos com pessoal mantêm-se constantes, com uma tendência de alta pronunciada, variando de 62,76% em 2006 para 67,49% em 2015.

Os investimentos aportam em uma média de 17,18% dos recursos, sendo o terceiro[11] objeto em gastos durante o período. Nesse item estão incluídos:

(I) sistema de armas – aquisição e modernização de equipamentos militares destinados à defesa, como carros de combate, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grande calibre, aviões e helicópteros de combate, navios de guerra, mísseis e lança-mísseis, dentre outros;

(II) a infraestrutura física (que inclui o custo de construção de instalações e aquisições de bens móveis), e

(III) outros equipamentos como aquisição e modernização de veículos, aeronaves, navios de apoio logísticos, máquinas e equipamentos (de transporte, saúde, comunicações, informática...) e intangíveis (licenças, licenças especiais...).

GASTO REGIONAL ANUAL EM DEFESA EM PORCENTAGENS POR OBJETO DO GASTO DURANTE O PERÍODO 2006-2015

ANO	PESSOAL	OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO	INVESTIMENTOS	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
2006	62,76%	22,80%	13,58%	0,35%
2007	57,91%	23,83%	17,61%	0,33%
2008	55,89%	23,15%	20,18%	0,61%
2009	58,46%	24,17%	16,48%	0,72%
2010	57,31%	23,38%	18,40%	0,75%
2011	61,34%	23,63%	14,51%	0,43%
2012	56,53%	21,60%	21,54%	0,23%
2013	57,03%	21,14%	21,57%	0,17%
2014	60,96%	20,88%	17,72%	0,35%
2015	67,49%	21,44%	10,19%	0,77%
MÉDIA	59,57%	22,60%	17,18%	0,47%

TABELA 2 // Fonte: informações oficiais fornecidas pelos Ministérios da Defesa dos países membros do CDS/UNASUL // Elaborado pelo CEED. Nota: A somatória das percentagens dos quatro objetos de gasto não inclui o reportado no conceito de "auxílio externo extra-orçamental", valor equivalente a 0,18% do gasto regional em defesa durante a década.

A pesquisa e desenvolvimento, por sua vez, apresenta percentuais inferiores a 1% do montante investido, conforme se observa no quadro acima. Ou seja, a ações essenciais para a obtenção de novos conhecimentos e/ou pesquisa de suas aplicações baseadas em iniciativas de desenvolvimento tecnológico, inovação para a produção

11 Em primeiro lugar está o item pessoal, seguido dos percentuais de operação e manutenção.

para a defesa e geração de novos conhecimentos, fica relegada ao menor patamar dentre os destinos dos recursos.

Um dos percentuais importantes a serem analisados refere-se aos investimentos. Relativamente ao gasto em defesa constata-se uma queda em relação a esse percentual ao longo dos anos. Em 2006, o percentual na rubrica foi de 13,58%; em 2013 foi o ano de maior percentual investido com 21,57% e em 2015, último ano dos dados consolidados, o percentual foi de 10,19%, totalizando uma média no período 2006-2015 de 17,18%, demonstrando uma variação bastante importante em um período de uma década e meia de amostragem.

Como se pode ver no gráfico abaixo, as percentagens desagregadas em relação aos subcomponentes refletem essa mesma trajetória de variação. O sistema de armas apresenta um percentual de 51,86% em 2006 (seu mais alto percentual, inclusive) depois é reduzido a 25,36% em 2012 e finaliza 2015 com 33,21%. Por outro lado, o subcomponente Outro Equipamento termina o período com uma tendência de alta. Em 2006 representa 36,99%, em 2010 (o mais baixo percentual) fica em 33,33% e encerra 2015 com o percentual de 51,77%.

GASTO REGIONAL ANUAL EM INVESTIMENTOS DESAGREGADO POR SUBCOMPONENTES EM PORCENTAGENS DURANTE O PERÍODO 2006-2015

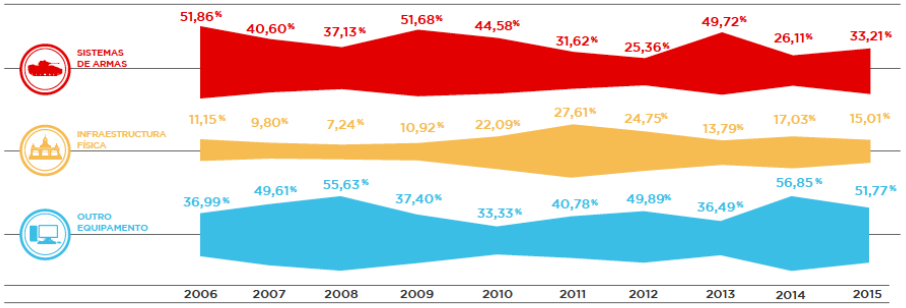


GRÁFICO 16 // Fonte: Informações oficiais fornecidas pelos Ministérios da Defesa dos países membros do CDS/UNASUL. // Elaborado pelo CEED.

Em uma primeira avaliação pode-se verificar uma inconstância de valores que demonstra como os países são suscetíveis a modificarem os valores dos gastos a partir das limitações/constrangimentos financeiros. Os projetos de longo prazo, como o caso dos sistemas de armas, necessitam de investimentos ao longo de vários anos até alcançarem a sua consolidação. Mesmo que percentualmente em termos de PIB os valores dos gastos militares regionais não apresentem grandes variações, nominalmente o impacto é significativo uma vez que o não crescimento do PIB ou sua queda representam redução nominal de investimentos. Outra significativa questão para se pensar a esse respeito é que após a ocorrência da invasão colombiana ao território equatoriano, em 2008, a região não apresentou mais nenhuma situação de securitização regionalizada significativa, mas isso não necessariamente deveria refletir de imediato pois o que se leva em conta aqui são projetos de longo prazo.

Atentando para os resultados que os relatórios em si representam, pode-se

destacar algumas conclusões, especialmente com relação às unidades que mais gastos despendem

> O Exército se destaca como a mais importante unidade de execução do gasto, dispendendo (sic) 42,48% do gasto total regional da década; nesse âmbito, no entanto, desde o ano 2006 até 2014 registra-se um incremento superior ao 600% na execução do gasto realizado pelos Ministérios da Defesa (CEED 2017, 53).

Destaca também o ineditismo do desenho metodológico do registro de gastos em defesa, fator que demonstra a construção de confiança e transparência entre os Estados, uma vez que – após inúmeras reuniões e tratativas – os parâmetros de medição delineados, foram acordados. Verifica-se aqui um claro exemplo de concertação em temas de defesa, o que poderia demonstrar que o CDS apresenta condições de ser um mecanismo de governança regional efetivo, em que pese todas as divergências a serem superadas. O Relatório destaca que

> Conforme as características do desenho metodológico, o Registro Sul-Americano de Gastos em Defesa é um instrumento inédito que não conta com paralelos a nível global. Com efeito, enquanto que os informes de gastos em defesa formulados por algumas das organizações internacionais (governamentais ou não governamentais) dedicadas à matéria se constroem com base em projeções orçamentarias, o Registro Sul-Americano se elabora sobre os gastos em defesa efetivamente executados por cada Estado Membro e oficialmente informados anualmente ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED 2017, 53).

A vontade política e o consenso que os membros da Unasul alcançaram em matéria de verificação dos gastos militares é destacado pelo CEED (Anexo 4, Informe Preliminar) no sentido de que a cooperação no setor de defesa respeita as diferenças e particularidades nacionais, mas também usa os elementos coincidentes para avançar nas complementaridades estratégicas. Nesse sentido, os custos atrelados a aproximação devem ir sendo reduzidos.

Não é possível apresentar maiores conclusões no que diz respeito aos valores em si no sentido de representatividade dos mesmos com relação a formação de balanças regionais uma vez que os dados se encontram integralizados para todos os países. Contudo, para fins

desse artigo, pode-se dizer que o propósito de verificação dos gastos em defesa contribui para a construção da confiança na América do Sul.

Na seção a seguir, trata-se de ponderar acerca da aproximação em termos de defesa a partir da verificação das atribuições que os países designam para suas forças armadas. Espera-se com isso verificar se esse ponto de divergência também foi modificado para uma maior convergência temática e de missão.

Atribuições das forças armadas no pós-Guerra Fria e seu papel em defesa na América do Sul[12]

América Latina de modo geral, e a América do Sul de modo particular, retornam aos regimes democráticos no período coincidente com os anos finais da Guerra Fria o que influencia sobremaneira as relações entre as forças armadas e os sistemas políticos. Assim, ao passo que a área sul-americana foi afetada pelas alterações sistêmicas, também mudanças internas à região e aos Estados se processaram, impactando de modo significativo tanto na expectativa do modo de atuação das forças armadas quanto nas preocupações de segurança e defesa da região.

A consolidação dos processos de democratização vai cristalizando as relações político-militares. E passa a produzir questionamentos tanto em relação aos investimentos militares quanto à necessidade de os Estados possuírem grandes aparatos dessa natureza. De acordo com a tendência ao militar pós-moderno depois da Guerra Fria, as forças armadas dos países e os tomadores de decisão vão se deparar com essa alteração que se processa em várias partes do mundo no sentido de atribuir aos militares tarefas que não são tradicionalmente suas, assim também colocá-los em missões internacionais sob os auspícios de organismos como ONU ou mesmo de atuações em organizações combinadas - como Eurocorps (Garcia 2002).

O que se desenha nesse período é a constituição de uma atmosfera de descrença ou quase impossibilidade de um conflito entre Estados nacionais. As forças armadas da região haviam perdido a função interna que desempenharam na bipolaridade e também se depararam com a ausência de um inimigo externo. Assim, tornava-se difícil justificar aparatos militares robustos. Mesmo tendo sido, tradicionalmente, uma das zonas mundiais que menos

12 Uma versão preliminar dessa seção foi publicada no capítulo "Forças Armadas e sua importância para a região austral do Prata", no livro Fronteiras contemporâneas comparadas: relações internacionais e segurança regional no Brasil e na União Europeia, 2016.

têm investido em termos militares, os questionamentos à destinação de recursos para as forças estiveram presentes, pautados em motivadores como mudanças políticas internas, ressentimentos e problemas econômicos (Aguilar 2008).

O período ditatorial anterior e a percepção da sociedade acerca das forças armadas, influenciaram grandemente tais questionamentos que também se assentavam na baixa ou escassa transparência dos processos de aquisições militares[13]. No imediato pós-Guerra Fria os investimentos militares passam por uma redução percentual em termos de PIB, conforme mostram os percentuais abaixo[14].

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina	2,0%	1,8%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%
Brasil	2,1%	2,7%	2,4%	2,0%	1,5%	1,9%
Chile	4,3%	3,5%	3,4%	2,8%	2,6%	2,7%
Paraguai	-	1,9%	1,7%	2,1%	2,0%	1,5%
Uruguai	3,2%	3,5%	3,5%	2,4%	2,8%	2,8%

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados de SIPRI Military Expenditure Database, 2015.

Com essa redução permite-se modificar a situação de desconfiança que se mantinha entre os países da região, bem como criam-se as condições para que as forças militares passem a participar de encontros conjuntos que são a base para os exercícios militares de fortalecimento de confiança entre os países do Cone Sul (Pagliari 2004).

De outra maneira, em que pese a pressão para a atuação nas chamadas novas ameaças, as forças armadas não incorporaram tal missão. Donadio

13 A elaboração de Livros Brancos visa modificar esse cenário, mas veja-se que o Brasil apenas institui o seu LBDN em 2012. Mesmo que anteriormente tenham sido criadas as Políticas Nacionais de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, é o Livro Branco que representa o caráter de transparência nos assuntos de defesa e o avanço no processo de consolidação do poder civil sobre o militar. A atualização do LBDN publicado em 2012 foi elaborada em 2016 e encaminhada para apreciação do Congresso Nacional.

14 A base de dados do SIPRI tanto usa os percentuais do PIB, quanto os valores em dólares atuais e constantes. Optou-se por utilizar a tabela embasada no PIB pois esses dados demonstram uma proporção em relação ao montante dos gastos do Estado, que nem sempre os valores em dólares permitem constatar pois aparecem isolados do todo.

(2003, 8 - tradução nossa) afirma que "...as forças armadas da região mantiveram-se em geral (com a óbvia exceção da Colômbia) apartadas de pressões para introduzirem-se em tarefas como a luta contra o narcotráfico"[15]. Se essa ação interna foi bastante combatida pelas próprias forças latino e sul-americanas, a proposta de emprego das mesmas em situações internacionais como capacetes azuis da ONU, não encontrou a mesma resistência. Ao contrário, os países passaram a destinar contingentes para essa preparação e atuação que passou a ser bastante constante a partir de então[16].

Diamint (2006) destaca que a democratização se desenhou com a tarefa central de retomar o controle das estruturas militares, mas, se esse propósito foi de certa maneira alcançado, o mesmo não se pode dizer em relação à organização racional e planejada da defesa. Apresenta a autora que

> As falências na produção das políticas de segurança (considerando-se o termo em sua concepção ampliada), contradiz os esforços de fortalecimento do sistema democrático. Este déficit de condução e gestão se reforça pelo exponencial crescimento da insegurança pública, que produz uma eventual sobreposição entre as funções da defesa com as funções policiais, contrariando a necessária separação republicana entre defesa externa e ordem pública interna (Diamint 2006, 59 - tradução nossa)[17].

Com um externo que se apresentava quase sem perspectivas de conflitos, mas com situações internas que mostravam um crescente desafio em termos de segurança pública com impacto cada vez maior no cotidiano de seus cidadãos, a região recorre às forças armadas como resposta institucional. Saint-Pierre e Donadelli (2016, 89) asseveram que

> em alguns casos seja por deficiência institucional, por urgências de agenda eleitoral, por fadiga da democracia ou até mesmo por falta de preparo de civis para exercer a condução política nas áreas da segurança pública e da defesa, os governos da região foram, de forma mais contínua e em uma

15 No original: "... las fuerzas armadas de la región se han mantenido en general (con la obvia excepción de Colombia) apartadas de presiones para introducirse en tareas tales como la lucha contra el narcotráfico".

16 Os documentos de defesa brasileiros elaborados em 2016 ressaltam de maneira significativa a importância das atuações em missões de paz, com a intenção de seguir destinando contingentes para tal tarefa.

17 No original: "Este déficit de condución y gestión se refuerza por el exponencial crecimiento de la inseguridad pública, que produce una eventual superposición entre las funciones de defensa con las funciones policiales, contrariando la necesaria separación republicana entre defensa externa y ordem público interno".

> maior variedade de missões, recorrendo à suas Forças Armadas como única instituição disponível, eficiente e confiável. Em alguns casos, este emprego generalizado das Forças promove perigosas mudanças constitucionais para a sua legitimação; em outras, é promovido em clara desconformidade com os preceitos constitucionais, deixando aos militares cumprirem com essas funções num limbo jurídico e sem qualquer cobertura legal.

Nas jovens democracias da região é interessante observar como na maior parte delas (sendo a maior excepcionalidade a Argentina) as forças armadas são apontadas como a instituição vinculada ao Estado que mais gera confiança. O relatório de 2016 do Latinobarômetro mostra que a confiança nas instituições sofreu uma redução em relação ao período anterior, com exceção das forças armadas e da polícia, apresentando leves altas, esta passando de 36% para 38%, e aquela de 66% para 69%. A média da confiança das forças armadas no período 1995-2016 é de 47%, sendo a instituição pública mais bem colocada em termos de confiança[18]. Essa demonstração de confiança não decorre de seu papel em guerras pois, como destaca o mesmo relatório "sem guerras, América Latina acusa violência, corrupção e a desigualdade como os fenômenos mais potentes que retêm a democracia[19]" (Latinobarómetro 2016, s/n - tradução nossa).

Contudo, em que pese a convergência regional sobre a intensificação da subordinação militar ao poder civil[20], nem os temas de segurança e defesa foram adequadamente definidos nem a questão de o que, de fato, permeia o interesse nacional dos países. Soares de Lima (2010, 409) destaca que "se o controle civil é uma das condições necessárias, não é suficiente, pois falta a definição política do Estado que estabeleça objetivos de sua autonomia no plano internacional".

Na América do Sul, considerando as previsões constitucionais, todos os países da região atribuem às forças armadas a defesa nacional, por outro lado, apenas Brasil, Colômbia e Bolívia, possuem como atribuição a garantia

18 Por seu turno, os dados demonstram que a democracia apresenta dificuldades para se consolidar pois somente 22% (uma cifra em queda há vários anos) tem a percepção de que os seus governos governam para toda a população.

19 "Sin guerras, América Latina acusa violência, corrupción y la desigualdad como los fenómenos mas potentes que retienen a la democracia".

20 Em descompasso com essa tendência de intensificação do tratamento da questão civil-militar, o LBDN do Brasil, na versão 2016 – em trâmite no Congresso Nacional – deixa de abordar essa relação. No documento anterior havia a declaração expressa "ressalte-se que a obediência das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação, estando sob a autoridade do Presidente da República, por intermédio do Ministério da Defesa" (LBDN 2012, 56).

da ordem constitucional. A garantia da ordem interna é atribuída constitucionalmente aos militares no Brasil, Peru e Venezuela, enquanto que a garantia da estabilidade governamental é atribuição constitucional nas constituições paraguaia e boliviana.

Tais previsibilidades de missão também podem ser definidas em leis complementares às constituições[21], como é o caso da cooperação no que diz respeito à ordem (ou segurança interior). Nesse caso, observa-se que há a previsibilidade dessa atribuição em todos os Estados da região, exceto que, no caso da Argentina, esse papel somente se dá em situações de estado de exceção pois a sua atuação mantém-se voltada para o externo - seja ameaças tradicionais ou mesmo participação em operações de paz. Saint-Pierre e Donadelli (2016, p. 94) apontam que as legislações sul-americanas referentes ao emprego militar que não referente à defesa nacional apresentam como previsibilidade de ações internas distintas nomenclaturas como "1.) Garantia da Ordem Constitucional/Estabilidade Governo Legal; 2.) Garantia da Ordem Interna/Segurança Interior; 3.) Participação no Desenvolvimento Nacional; 4.) Apoio a processos eleitorais e 5.) Apoio em caso de desastre".

Segundo dados do Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe (2014), ao longo do tempo, o espectro de ações desenvolvidas pelas Forças Armadas foi sendo ampliado, além da manutenção da paz se incorporaram tarefas relacionadas inclusive com a cooperação em segurança pública. Naquele ano, 94% dos países da região realizaram de maneira regular alguma atividade ou operação vinculada à segurança pública, seja de combate ao narcotráfico, patrulhas urbanas, controle permanente de fronteiras, segurança de grandes eventos e pacificação em zonas violentas. No Altas 2016, os assuntos atinentes à segurança pública mantêm-se ressaltados dentro das situações relativas à segurança na região. A XII Conferência de Ministros de Defesa das Américas que teve lugar em Trinidad y Tobago, entre 10 a 12 de outubro de 2016, o mote principal foi o fortalecimento da cooperação para defesa e a segurança no hemisfério em um entorno global cada vez mais volátil. Seus eixos temáticos giraram em torno da evolução da função das forças armadas, da proteção e capacidade de resposta aos problemas ambientais, e a cooperação e fortalecimento da assistência em emergência humanitária, seguindo-se, portanto, com a demonstração de preocupação com a segurança pública.

No que diz respeito às operações de fronteira, que são sempre destacadas e enfatizadas pelo Brasil[22], são muito mais vinculadas a delitos como

21 Para uma análise mais precisa das legislações infraconstitucionais e das situações de emprego internamente das forças armadas nos países da América do Sul, ver Saint-Pierre e Donadelli (2016).

22 Em discurso na abertura da IIX Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA),

vigiar a fronteira para restringir a entrada de armas e munições, relacionadas com o tráfico de drogas e guerrilhas do que propriamente a eventuais ameaças que outros países possam provocar em termos de ameaças tradicionais de fronteira sobretudo porque na região as ameaças tradicionais estão latentes e não fortemente securitizadas. Como o tráfico de drogas é uma das questões que mais têm preocupado os países[23], mesmo que as forças armadas não tenham sido empregadas em seu combate – como o faz a Colômbia – há operações nas quais elas são empregadas em face de sua logística e treinamento[24].

Pelo discorrido acima, infere-se que às forças armadas cabe, cada vez mais e de maneira mais abrangente em termos de quantidade de países, missões não primárias. Battaglino (2015) considera que na Argentina deu-se uma expansão baixa e supervisionada, portanto, com um nível de controle civil alto e com baixo poder político dos militares; no caso do Brasil o nível de controle civil é baixo, mas com uma expansão média e com supervisão civil incipiente, o que deixa o poder político dos militares alto. Infere-se, portanto, que tampouco a convergência do papel dos militares ou suas missões foram alcançadas em decorrência da não definição ou limitação dos temas de segurança interna e defesa nacional.

O CEED no Informe Preliminar (2014) destaca que "os objetivos de uma possível conformação de um **sistema de defesa sub-regional** [grifo no original], estão vinculados a caracterização e hierarquização de ameaças e riscos de dimensões e impactos regionais, que requerem cooperação e ação conjunta dos países para enfrentá-los de forma coletiva[25]" (CEED 2014 - tradução nossa). Reconhece que os temas clássicos de defesa encontram maior coincidência entre os Estados e que em relação às definições de segurança pública residem as maiores discrepâncias, às quais insta sejam sanadas mediante processos de revisão e redefinição das políticas e sistemas de segurança, mas também de defesa.

---

o ministro da Defesa Raul Jungmann ressaltou a necessidade de os países da região incrementarem a cooperação regional nas fronteiras como modo preventivo de combater crimes transnacionais. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/23783/XII-CMDA--Ministro-Jugmann-defende-cooperacao-regional-nas-fronteiras-/. Acesso em 25 fev 2018.

23 Conforme os documentos das consultas realizadas pela OEA quando da discussão dos mecanismos de segurança hemisférica, que culminaram na Declaração de Segurança das Américas, de 2003.

24 Apenas Chile e Uruguai não preveem o uso das forças armadas para tais operações (ATLAS 2014).

25 No original: "Los objetivos de la posible conformación de un **sistema de defensa sub-regional**, están vinculados a la caracterización y jerarquización de las amenazas y riesgos de dimensiones e impacto regionales, que requierem de una cooperación y ación de los países para enfrentarlos en forma colectiva".

Enquanto os temas clássicos de defesa já estão consolidados e os países, além de se defrontarem há mais tempo com os mesmos, encontram-se em um momento em que eventuais discrepâncias têm menos espaço para se desenvolverem por conta da não iminência ou, pelo menos, da baixa probabilidade de se consolidar uma ameaça nestes termos, a segurança foi impactada pelo forte crescimento da presença de atores não estatais e das dinâmicas transnacionalizadas que daí decorrem.

Considerações finais

Ao longo do tempo os países da chamada América Latina e, mais recentemente os países que compõem o subcontinente da América do Sul, buscaram integrar-se de maneira bastante ampla, alcançando, inclusive, a área de defesa mais recentemente. Se ao longo do século XX a integração não alcançou as condições para se consolidar, no início do século XXI as condições do sistema internacional pareciam convergir para um cenário que permitiria uma aproximação mais definitiva.

Além disso, havia uma convergência regional de diversos governos demonstrando a vontade de aproximação e formação de consensos. Mesmo que não se pudesse descaracterizar completamente seu paradoxo histórico de região com estabilidade externa e instabilidade interna (Medeiros Filho 2010), o fortalecimento da confiança avançava positivamente, especialmente na sub-região do Cone Sul, mas também, em alguma medida, na porção norte-andina da América do Sul. Com as proximidades ideológicas de diversos líderes políticos, a formação de um mecanismo regional na esfera da defesa – sem ser de defesa coletiva – não foi vista com desconfianças e nem com claras intenções de distanciamento dos Estados Unidos, antes disso, promovendo um distanciamento relativo.

O Brasil adotava uma postura de proximidade com seus vizinhos sul-americanos – em um momento de ênfase às regionalidades[26] -, agia no sentido de consolidar sua posição internacional de país emergente, e de potência média e com capacidade de arregimentar a região, bem como, dava sinais de assumir os custos dos processos de aproximação. Promotor do diálogo político, de busca pela multilateralidade – a partir de um discurso que propagava uma multipolaridade cooperativa, como destacado no Livro Branco de Defesa de 2012, - o país demonstrava o protagonismo da América do Sul em sua política externa e a prioridade que a região tinha em suas relações internacionais.

26 Especialmente no que tange a este trabalho Buzan e Waever (2003), mas também Adler e Barnett (1998).

A criação do CDS sem identificar adversários comuns, sem almejar ser um órgão de defesa coletiva, mas visando consolidar a região como uma zona de paz, criar uma identidade sul-americana em defesa e criar consensos para o fortalecimento da cooperação regional em defesa, porque decorrente da possibilidade de aproximação que se descortinou após a mudança de relacionamento baseado em projeção de poder entre Brasil e Argentina ainda no final do século XX, mostrava que naquele ex-complexo conflituoso agora se colocavam as condições para pensar a identidade em defesa.

Contudo, ao longo deste tempo os avanços consensuais não permitiram a incorporação de políticas regionais conjuntas. Em países com traços marcadamente soberanistas e que formaram uma instituição com estrutura minimalista (Medeiros, Teixeira Júnior e Reis 2017), a forma intergovernamental do CDS impede um caráter mais abrangente em sua condução.

Outro desafio regional institucional encontra-se na não superação dos contenciosos fronteiriços, especialmente na região norte. O que demonstra que ainda não é possível pensar em uma região que possa convergir em termos de defesa. Note-se que mesmo que esses contenciosos não estejam completamente resolvidos, eles apresentam uma baixa securitização, mas permanecem latentes. Entretanto parece ser lícito dizer que são pouco securitizados – como nos exemplos de Colômbia e Venezuela – mais devido às situações internas de cada um desses países do que propriamente resultante dos constrangimentos decorrentes da institucionalização regional. Villa (2017, 95) mostra o hibridismo da governança em segurança na América Latina, ao asseverar que na região se mantém lado a lado a lógica do balanço de poder e da comunidade de segurança, e estas condições impactam tanto dentro da região, quanto nos países individualmente, motivando ou constrangendo comportamento militarizados.

O entendimento amplo e abrangente de segurança ou o conceito de segurança multidimensional estabelecido em 2002[27] no âmbito da OEA deixa, por um lado, um espaço aberto acerca do que se entende por segurança e, da mesma maneira, por defesa; mas, por outro, dada tal amplitude dos temas, resulta em restrições ante a possibilidade de coordenação de políticas.

O Brasil desempenha o papel de ator chave para o desenvolvimento das relações de defesa e segurança na região, entretanto, depois do seu

27 "...reconhecem que as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no contexto hemisférico de naturezas diversas e alcance multidimensional, e que o conceito e a abordagem tradicionais devem aplicar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais, que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais", conforme Declaração de Bridgetown: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica. Disponível em http://www.oas.org/juridico/portuguese/ 2002/agdec27.htm.

protagonismo na criação destas instituições e de uma posição bastante definida sobre a região ser um espaço importante na busca por uma inserção internacional proeminente e autônoma do país no mundo, nos últimos anos este protagonismo foi deixado de lado. A política externa brasileira não deu sequência a atuação proativa que resultou na formação desse arcabouço institucional sul-americano.

Uma questão bastante expressiva a considerar é que as características westfalianas são bastante expressivas na região onde os países tradicionalmente são mais e frequentemente impactados por questões internas, voltando-se para dentro de maneira bastante frequente. Esse fator é bastante preponderante atualmente onde o Brasil desempenha um baixo perfil de política externa pois volta-se aos seus próprios problemas de governabilidade e representatividade política, deixando pouco ou quase nenhum espaço para a continuidade da implementação das políticas voltadas aos arranjos regionais. Neste sentido, a Unasul, como projeto político, deixou de ser uma prioridade ao Brasil. A Venezuela, por seu turno, com graves dificuldades econômicas e contestações sociais e políticas enfrentadas pelo governo de Nicolás Maduro, não tem contado com apoio regional para a resolução da situação social e econômica preocupante que o país tem enfrentado.

No mesmo sentido, ao se observar os novos documentos de defesa constata-se que o Brasil negligencia a América do Sul ao não dar destaque à Unasul como projeto político, o que deixa transparecer que o país, como força motriz da institucionalização regional, não mantém uma linearidade e, em alguma medida, a sua atual conduta se dissocia da política de construir uma visão comum em matéria de defesa e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional nesta área.

Diante destas condições, pode-se ponderar acerca de alguns cenários característicos para o futuro das relações de segurança e defesa na região, no primeiro deles, em um contexto internacional de ampliação de espaços multilaterais, a região poderá continuar investindo institucionalmente visando aprofundar acordos de cooperação em defesa e solidificando o espaço regional para sua inserção internacional. Por outro lado, se o Brasil se mantiver com baixo perfil de política externa em decorrência da manutenção e/ou aprofundamento da instabilidade interna econômica e política – o que acarretará sérios custos institucionais regionais – a aproximação regional será bastante pontual, avançando apenas algumas relações bilaterais, pendendo fortemente para o uso seletivo da institucionalização regional.

As visões de concertação capitaneadas em medidas como a formação de confiança mútua, especialmente para criar regras para as compras militares, e para a formação e a capacitação militar, têm sido desenvolvidas no

sentido de uma visão cooperativa, respeitando a coexistência de distintas definições políticas e conceituais sobre defesa e segurança. Esse resguardo à coexistência de distintas definições produz um impacto significativo em relação aos limites que a possibilidade de convergências vai apresentar.

Os empregos distintos das forças armadas, como se denotou na seção anterior, é consequência bastante direta tanto da confusão entre segurança pública e defesa, quanto da imprecisa e ampla definição de segurança. Se as constituições nacionais são menos declaratórias neste sentido, as legislações infraconstitucionais – na maior parte dos países – é que define tais ações. Na falta de fortalecimento dos instrumentos de segurança pública interna, mesmo com crescentes níveis de insegurança decorrentes da violência, mas também do tráfico de drogas e armas, a solução tem-se apresentado como ambígua: não se alcançou a convergência das missões das forças armadas, tampouco se instrumentalizou uma possível mudança, mas o caráter de suas ações é cada vez mais de segurança do que de defesa. Essa característica, contudo, não chega a ser uma inovação na região pois o combate à subversão interna foi, durante muito tempo, uma sua atuação. Mesmo a criação do CDS só teve efeitos limitados na geração de uma agenda positiva o suficiente para coordenar assuntos e perspectivas de ação em defesa.

Os resultados da aproximação com o CDS não foram suficientes para modificar os padrões de relacionamento bilaterais, pois a ambiguidade – especialmente ao não definir precisamente os temas de segurança e defesa -, e a complexidade das relações regionais não desapareceram. Os custos da operacionalização regional se mantêm e mesmo que se tenha avançado nos níveis de concertação e confiança, estes não são lineares para todos os países sul-americanos.

REFERÊNCIAS

Adler, Emanuel and Michael Barnett, eds. 1988. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Aguilar, Sérgio L. C. 2008. "Políticas de Defesa e Orçamentos Militares no Cone Sul." In *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, organized by Maria Celina D'araújo, Samuel A Soares and Suzeley K. Mathias, 101-121. 1ed. Campinas: Mercado de Letras.

Battaglino, Jorge. 2009. "O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens", *Revista Nueva Sociedad* (Dezembro): 79-89.

Battaglino, Jorge. 2015. "Políticos y Militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana". *Política y Gobierno* XXII: 3-43.

Brasil. 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Accessed September 12, 2017. http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf.

Buzan, Barry and Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cardoso, Fernando Henrique. 1996. "Discurso na cerimônia de anúncio da política de defesa nacional 1996". Acessed September 12, 2017. http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/10-mandato/.

Centro de Estúdios Estratégicos de la Defensa (CEED). 2012. Conselho de Defesa Sul-Americano. "Registro Suramericano de gasto de defensa". Accessed March 14, 2015. http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-Metodologia_Comun.pdf.

_____. 2014. Conselho de Defesa Sul-Americano. "Informe del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los terminos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa em la region suramericana".

_____. 2017. Conselho de Defesa Sul-Americano. "Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2015". Edição Especial.

_____. s/d. Conselho de Defesa Sul-Americano. "Formulário Padronizado de Remessa de Informação".

Cepik, Marco. 2009. "Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil. In *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*, organized by Maria Regina Soares de Lima and Monica Hirst, 63-118. São Paulo: Paz e Terra.

Consejo de Defensa Suramericano. 2010. "Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad". Accessed April 2, 2016 http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf.

_____. 2015. Centro de Estudos Estratégicos. "Institucionalidade da Defesa na América do Sul". Accessed April 2, 2016. http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/INST-DEF-PORT.pdf.

Diamint, Rut. 2006. Misiones militares. "Respondiendo a las tensiones del sistema internacional". In *La Seguridad desde las Dos Orillas*. Un debate entre Europa y Latinoamerica, edited by Rafael Martinez and Jo-

seph Tulchin, 59-78. Barcelona: Fundació CIDOB.

Donadio, Marcela. 2003. "Las Relaciones Cívico-Militares y la Construcción de Instituciones en América Latina: enfrentando las crisis de las jóvenes democracias". *RESDAL* – Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Donadio, Marcela. 2010. "El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua". In: CDS-UNASUR. Presidencia Pro Tempore Ecuador. Confianza y Seguridad en América del Sul. *Cuadernos de Defensa* N.2. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano.

Donadio, Marcela. 2011. "Visões estratégicas na América do Sul". In *Comparando a Defesa Sul-Americana,* organized by Marcos Aurelio G. de Oliveira, 111-126. Recife: Editora Universitária da UFPE.

Donadio, Marcela and María de la Paz Tibiletti. 2014. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL.

Donadio, Marcela and Samanta Kussrow. 2016. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL.

Flemes, Daniel. 2005. "Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile". *Revista Sociologia Política* 24: 217-231.

Flemes, Daniel and Michael Radseck. 2009. "Creating Multilevel Security Governance in South America". *Giga Working Paper* 117.

Garcia, Jaime. 2002. "El Militar Postmoderno en América Latina". *Security and Defense Studies Review* 2 (Summer).

Gratius, Susanne. 2007. "O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora?" *Working Paper: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (FRIDE), Madrid, 35.

Heegaard, William. 2010. "El camino largo de integración regional de defensa y seguridad: desafíos y potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano". *Independent Study Project (ISP) Colletion*. Paper 1238.

Latinobarometro. "Corporación Latinobarómetro Informe 2016". Accessed September 17, 2017. http://www.latinobarometro.org.

Medeiros, Marcelo de A., Augusto Wagner M. Teixeira Jr. And Elton G. dos Reis. 2017. "Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul". *Revista de Sociologia e Política*, 61: 97-123.

Medeiros Filho, Oscar. 2010. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Doctoral thesis (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

Nolte, Detlef. 2018. "Cost and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR". *Latin American Politics and Society*, no. 60 (February): 128-153.

Pagliari, Graciela De Conti. 2016. "Forças armadas e sua importância para a região austral do Prata". In *Fronteiras contemporâneas comparadas: relações internacionais e segurança regional no Brasil e na União Europeia*, organized by Maria Raquel Freire, Danielle J. Ayres Pinto and Daniel Chaves. Macapá: UNIFAP.

Rojas Aravena, Francisco. 1996. "Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad". In *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, edited by Francisco Rojas Aravena, 31-54. Santiago: FLACSO-Chile.

Saint-Pierre, Héctor L. and Alberto Montoya C. Palacios Júnior. 2014. "As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, no. 57: 22-39.

Saint-Pierre, Héctor L. and Laura M. Donadelli. 2016. "As atribuições das forças armadas nos países Sul-Americanos". In *Defesa e segurança do Atlântico Sul: VIII ENABED*, organized by Érica C. A. Winand, Thiago Rodrigues and Sérgio Aquilar, 87-104. São Cristóvão: Editora UFS.

Serbin, Andrés. 2009. "A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?" *Nueva Sociedad* (December).

Soares de Lima, Maria Regina. 2010. "Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro". In *Segurança Internacional – Perspectivas Brasileiras*, edited by Nelson Jobim, Sergio W. Etchegoyen and João Paulo Alsina. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

UNASUR. "Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL". Accessed March 17, 2015. http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf.

Villa, Rafael D. and Manuela T. Viana. 2010. "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". Revista Brasileira de Política Internacional, (special edition) no. 53: 91-114.

Villa, Rafael D. and Milton C. Bragatti. 2015. "Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul". Carta Internacional, ed. especial, 10: 4-22.

Villa, Rafael D. 2017a."Brazilian Hybrid Security in South America". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, no. 2: 1-22.

Villa, Rafael D. 2017b. "Security Community or Balance of Power? Hybrid Security Governance in Latin America". In *Power dynamics and security in Latin America*, edited by Marcial A. G. Suarez, Rafael D. Villa and Brigitte Weiffen. London: Palgrave Macmillan.

RESUMO

Investiga-se a aproximação em defesa e segurança na América do Sul. A hipótese testada considera que estes países somente tendem a aproximação na medida em que os seus custos estão menos atrelados à mudança de suas políticas individuais propondo-se, dessa forma, a consensos superficiais em detrimento da incorporação de políticas conjuntas. Para tanto, centra-se a análise nas medidas de confiança relativamente aos gastos militares adotadas desde a criação do CDS, bem como as atribuições das forças armadas para verificar se – no caso daquelas – as medidas serviram para fortalecer as confluências em defesa, e – no caso destas – se, em face dos apontados problemas comuns de defesa, as atribuições têm convergido.

PALAVRAS-CHAVE

América do Sul; Conselho de Defesa Sul-Americano; segurança e defesa

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.66-91

COOPERAÇÃO REGIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA: AVALIAÇÃO DO QUADRO NORMATIVO NO CONTEXTO DA UNASUL

Juliana Viggiano[1]

Introdução

O estudo sobre a segurança internacional foi objeto de intensas discussões no ambiente político e acadêmico nas últimas décadas como consequência das transformações sistêmicas ocorridas no cenário internacional iniciadas, efetivamente, na década de 70 e consolidadas com o fim da Guerra Fria. Em especial, os debates buscavam compreender como adequar o instrumental teórico-metodológico da disciplina à natureza dos novos fenômenos de segurança que surgiam como ameaças em um mundo crescentemente interconectado em suas atividades domésticas, intensificando a porosidade das fronteiras nacionais e, por consequência, questionando o significado e as características da guerra interestatal no contexto dessa nova configuração de poder.

Pensar sobre a segurança pública de forma coordenada e comum no plano regional acompanha, com atraso, a iniciativa de se construir políticas públicas regionais em outras áreas, notadamente na área social, de saúde e educação. Muitas outras áreas flertam, com maior ou menor assertividade, com experiências de caráter regional, embora pareça apropriado afirmar que todas ainda se encontram em estágios relativamente iniciais.

Os debates acadêmicos contemporâneos nas Relações Internacionais deixam em aberto dois aspectos instigantes associados à preocupação com a segurança pública regional. O primeiro diz respeito à introdução sistematizada do âmbito regional como nível de análise dos estudos de segurança

1 Professora Adjunta do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: juliana.viggiano@ufsc.br

internacional. Tanto na perspectiva dos Complexos Regionais de Segurança (Buzan e Waever 2003) quanto das Comunidades de Segurança (Adler e Barnett 1998), para ficarmos com as duas propostas teóricas de maior repercussão, a dimensão regional assume papel prioritário na definição do status de segurança da maior parte dos países do mundo, com as poucas exceções das grandes potências mundiais, cujos interesses são, potencialmente, afetados igualmente por questões regionais e mundiais. A segurança dos Estados, e de suas populações, encontram-se intimamente relacionadas às dinâmicas regionais. Quando se considera a natureza dos fenômenos contemporâneos da ameaça enfrentados pelos países da região Sul-Americana, no entanto, os contornos atribuídos ao conceito de segurança parecem insuficientes. Tradicionalmente, o objeto de estudo da segurança internacional tem como referência a segurança do Estado – de suas funções, população, território e recursos diversos. Portanto, compreender a (in)segurança motivada por instabilidades regionais como aspecto de segurança internacional, sem transgredir a fronteira da ação interna e externa no uso da força, implicava em aceitar a necessidade de securitização das questões de segurança regional - nos termos propostos por Buzan, Waever e de Wilde (1997): elevar por meio da prática discursiva questões da agenda política ao plano da ameaça, autorizando o uso de medidas extraordinárias para resolvê-las. De fato, essa preocupação, tanto com os limites do uso da força quanto da relevância do âmbito regional para a segurança do Estado, motivou em certa medida a militarização, ou a securitização, de temas da agenda regional, em especial, o tráfico de drogas. O que esses quadros conceituais não contemplam é precisamente como lidar com o impacto das dinâmicas de (in)segurança regional nas estruturas da (in)segurança doméstica para além da construção de um discurso que implique em ameaça à sobrevivência do Estado e/ou à violação de fronteiras.

O segundo ponto do debate a merecer atenção refere-se à proeminência das discussões e dos processos acerca da integração regional. A revitalização dos processos de regionalização das relações políticas, econômicas e comerciais, impulsionados pela dissolução dos pilares de estruturação das relações entre os Estados característica da Guerra Fria, acompanhou a intensificação do debate acerca da relevância da dimensão regional nas diversas partes do globo. Não foi diferente na América do Sul. Com um longo histórico na construção de iniciativas direcionadas a promover a integração regional, a década de 1990 assistiu ao florescimento de uma série de novos arranjos cooperativos. Especial ênfase merecem os arranjos sub-regionais do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN). Nos anos 2000, destacam-se a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, com menos protagonismo e mais recente em sua criação, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e

Caribenhos (CELAC). Embora a relevância estratégica e o alcance operacional desses organismos sofram variações de ênfase de governo a governo, pode-se afirmar que esses projetos atendem a interesses compartilhados pelos países da região de criar mecanismos que facilitem a cooperação entre os Estados em diferentes áreas temáticas, influenciem positivamente na redefinição dos termos de inserção global desses países e confiram maior grau de autonomia na condução dos assuntos regionais. Disparidades em termos de recursos, estruturas e objetivos de política externa – e nacional - entre os diversos Estados da região certamente imprimem significados e funções diferentes para esses arranjos no contexto particular de cada um dos agentes que compõem esses blocos, o que faz com que essas afirmações sejam identificadas por cada um dos países sul-americanos com assertividade igualmente distintas.

Por sua diversidade e quantidade, os arranjos cooperativos multilaterais na América do Sul apresentam uma série de sobreposições funcionais e temáticas. Em si, essas convergências não possuem significado positivo ou negativo para a ação coordenada entre os atores regionais; em casos, reforçam ou complementam-se umas as outras (Perrotta 2016; Hartlapp 2016). Em termos de abrangência e ambição de propósitos, a UNASUL coloca-se como o ator de maior protagonismo nos processos de cooperação entre os países da América do Sul como um todo. Adicionalmente, estabelece dentre os preceitos normativos de seu Tratado Constitutivo a intenção de criar as bases para a construção de uma cidadania comum regional e, nesse sentido, fomentar o surgimento de mecanismos capazes de garantir o conjunto de obrigações de direitos e deveres associados à mesma.

Especificamente no caso da segurança e defesa, até a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL em dezembro de 2008, o principal órgão de coordenação política da área no âmbito regional consistia na Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, um organismo ligado à Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, criado em 1995. Com reuniões bianuais e constrangida na definição de objetivos comuns para a região Sul-Americana pela presença dos Estados Unidos, esse Conselho, não obstante, deu início a um histórico de construção de medidas de confiança mútua entre seus países membros, em paralelo a iniciativas bilaterais que ocorriam nesse mesmo sentido entre os Estados da região. O CDS, como de maneira geral à instituição a qual encontra-se vinculada, a UNASUL, propõe-se a estabelecer as bases de uma integração de maior alcance. Além de incentivar o fortalecimento de medidas de confiança mútua entre os países, procura viabilizar o intercâmbio e a cooperação da indústria de defesa, reduzir as assimetrias entre os sistemas de defesa da região, criar uma identidade comum em matéria de defesa e uma visão compartilhada en-

tre os países da região sobre o tema – vale ressaltar, como proposta normativa (UNASUL 2008b).

Independente dos avanços em direção aos objetivos e princípios gerais estabelecidos em seu estatuto, o CDS tem sido um dos órgãos efetivamente ativos e centrais da atuação da UNASUL. Os debates no âmbito do Conselho geraram alguns desdobramentos institucionais importantes, como a criação do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Se não podemos aqui afirmar que tal Conselho tenha nascido exclusivamente das preocupações oriundas no CDS, é seguro afirmar que a percepção do Conselho de Defesa Sul-Americano da necessidade de se estabelecer uma distinção clara, em termos conceituais e institucionais, entre segurança e defesa contribuiu para esse desdobramento. O estudo preliminar encomendado pelo CDS ao Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, publicado em 2012, oferece uma distinção conceitual entre defesa e segurança, ressaltando, por um lado, o CDS como lócus inapropriado para se pensar sobre questões de segurança pública, e, por outro, a necessidade de se pensar sobre temas transnacionais, como o tráfico de drogas, a partir perspectiva da segurança pública com coordenação regional, no qual atua o Conselho em Matéria de Segurança Cidadã (UNASUL 2012b).

Esse artigo tem por objetivo avaliar o quadro normativo da cooperação na área de segurança regional, com especial ênfase às atividades desenvolvidas pelo Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT), instituição da UNASUL que concentra os esforços nessa questão. A primeira seção do texto discute as diferenças e aproximações entre as concepções de cooperação e políticas públicas, fundamentando a debate na produção sobre políticas públicas regionais, com maior difusão na área social. A segunda parte desse trabalho dedica-se a analisar os documentos produzidos pelo Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. A terceira seção, a título de considerações finais, oferece um diagnóstico das limitações, obstáculos e oportunidades identificadas a partir da análise dos documentos no que diz respeito à construção de políticas públicas de segurança regional.

Discussão sobre políticas públicas regionais

Acompanhando o fenômeno em si, análises sobre políticas públicas

regionais são bastante recentes. Em parte, a incipiência desse corpo literário resulta do próprio desenvolvimento histórico contemporâneo de políticas dessa natureza, que surgem com o amadurecimento, ou talvez com mais acuidade, com o ajustamento dos processos de integração em se adequarem a demandas de estados e sociedades impactadas pelas transformações desencadeadas pelas dinâmicas da globalização e da ineficiência dos regimes democráticos em oferecer respostas satisfatórias a um conjunto daí oriundas. Por outra parte, o Estado ainda se configura como o lócus privilegiado de produção de políticas. O deslocamento de poder decisório, mesmo que em pequena proporção, para a arena externa esbarra nas dificuldades de construção de consensos e/ou mecanismos institucionalizados de negociação outros quando em referência a instâncias de composição intergovernamental, ou reposicionamento de lealdades cidadã, respaldada por aceitáveis critérios de representação que confiram legitimidade decisória a organismos supranacionais. Portanto, o avanço e aprofundamento da produção de políticas públicas de âmbito regional depende da composição de uma série de fatores, que podem se combinar com forças, formas e ordens distintas: vontade política dos governantes e da burocracia governamental, envolvimento de atores não governamentais, coordenação interagências governamental e intergovernamental e a existência de uma estrutura institucional minimamente estabelecida.

Por certo, a política pública regional, embora nova no sentido mais tradicional do termo 'política pública', encontra convergência com as práticas de cooperação internacional. Amplamente difundida, a cooperação internacional demanda, igualmente, um alto grau de comprometimento e coordenação política. O que se espera é que práticas classificadas como políticas públicas alcancem maior grau de institucionalização, considerando-se a cooperação intergovernamental como uma forma mais branda de atividade política (Yeates 2014). Nesse sentido, convém compreender como as instituições regionais "contribuem para a regulação e o provimento de políticas públicas" (Bianculli e Hoffmann 2016, 1). No caso das políticas sociais, por exemplo, Yeates (2014) sugere que as atividades do exercício da política pública sejam categorizadas em redistribuição, regulação e provimento de direitos no nível regional, o que ultrapassaria os propósitos da cooperação.

Diversas definições de políticas públicas foram formuladas desde a criação desse campo de estudos. Souza (2007) resumidamente sugere que algumas perspectivas privilegiam o papel de solução de problemas das políticas públicas, enquanto críticos dessa leitura excessivamente racionalizada da questão enfatizam as dinâmicas de conflito entre ideias e interesses, e de cooperação e compromisso entre governos e outros atores governamentais e não governamentais. De qualquer forma, sugere que "as definições de políti-

cas públicas, mesmo as minimalistas, guiam nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, o governo. (...) [A]s definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (Souza 2007, cap. 2, posição 1135).

Evidentemente, embora seja possível traçar paralelos entre os conflitos de interesses e ideologias entre atores governamentais e intergovernamentais, tratam-se de arenas bastante distintas em termos de dinâmicas decisórias, capacidade de atuação com base em programas e projetos derivados de propostas políticas desenhadas e limitações impostas aos atores envolvidos. Ainda se trata, sem dúvida, de um jogo em duas esferas, que podem ou não serem articuladas simultaneamente. Portanto, o que temos aparentemente em diversas áreas, a segurança pública ainda em seus estágios iniciais na América do Sul, e um pouco mais disseminada na área das políticas sociais, são tentativas intermediárias entre cooperação internacional e política pública. No entanto, as organizações regionais exercem um importante papel de se colocarem como uma instância adicional, potencial ou efetiva, de contestação e conflito político, além de proverem um espaço de coordenação mais permanente entre atores governamentais e não governamentais.

Uma definição de política pública regional, mais restritiva e operacional para o caso de organismos intergovernamentais, foi elaborada por Perrotta (2016, 187):

> "[Políticas] públicas regionais [são] as ações e decisões políticas tomadas por organismos governamentais regionais para alcançar objetivos motivados pelo exercício do poder político. Tais poderes políticos são tanto Estados-nação que tenham assinado acordos de integração regional, assim como instituições de governança regional, que podem ou não serem dotadas de autoridade decisória, mas foram auto-executadas. Políticas regionais são resultado da interação complexa de vários atores posicionados em diferentes níveis e escalas de ação e que dispõe de diferentes recursos, interesses, ideiais e valores".

Por esse motivo, uma importante dimensão das análises de políticas públicas regionais recai nos processos de difusão dessas políticas do plano regional para sua adoção no nível governamental (Bianculli e Hoffmann 2016), juntamente com os determinantes para a adoção de políticas. No que diz res-

peito a instituições de caráter supranacional, como no caso europeu, Radaelli (2003) afirma que as políticas públicas são inicialmente definidas e consolidadas no âmbito da União Europeia, para depois serem absorvidas pelos Estados dela participantes. Não seria, além disso, uma via de mão única: ou seja, no seu processo de constituição, preferências são expostas em complexos processos de negociação no âmbito da União Europeia e, igualmente, os Estados selecionam, dentre um conjunto amplo de opções, as políticas a serem adotadas no nível nacional. As experiências na América do Sul, seja no Mercosul ou na UNASUL, sugerem menor espaço de negociação e de opções políticas para a construção de políticas comuns. Em parte porque o maior envolvimento do âmbito regional nas políticas da esfera nacional acompanha a crescente alocação de competências nos organismos da União Europeia (Hartlapp 2016). No caso das instituições sul-americanas, embora haja alguma equivalência se considerarmos os constrangimentos impostos por normas legais produzidas na esfera regional, a distribuição de competências desses organismos é extremamente limitada. A própria estrutura das organizações intergovernamentais, nesse sentido, coloca-se como empecilho na medida em que são fortemente calcadas no executivo dos governos participantes, com pouca autonomia do parlamento quando existente, como no caso do Mercosul[2].

No entanto, o desenvolvimento institucional dessas organizações, com a criação de organismos especializados em áreas temáticas, de maior ou menor abrangência, aparecem como uma importante evolução na construção de políticas públicas, ou ao menos para instituição de normativas comuns dentro dos setores da política, no Mercosul e na UNASUL. Esse foi o caso, por exemplo, da difusão das políticas de Acreditação e Garantia da Qualidade do ensino superior por intermediação do Setor Educacional do Mercosul (Perrotta 2016) a instituição do Instituto Social do Mercosul, da Comissão de Coordenação de Ministros e Autoridades Sociais do mesmo organismo, e o Alto Representante do Mercosul, responsável pela Unidade de Participação Social, o Instituto de Políticas Públicas do Mercosul para os Direitos Humanos e o Estatuto da Cidadania, que, coordenados, permitiram a criação do Guia de Ação para a Incorporação da Perspectiva de Gênero nas políticas do Mercosul (Espino 2016). Em si, não se trata de uma política, mas um quadro de referência importante para o desenvolvimento de políticas de trabalho na região, que embora siga, como regra geral, determinações de ordem doméstica, devem atender a padrões mínimos de regulação estipulados no âmbito do Mercosul: "proibição de trabalho noturno por crianças, [proibição] de trabalho forçado [e] introdução de redes de segurança [para trabalhadores] em todos os Estados-membro" (Hartlapp 2016, 96).

2 Para mais detalhes, ver discussão feita por Perrotta (2016, 188).

Assim também ocorreu com o caso da segurança pública no contexto da UNASUL[3]. Embora o Mercosul tenha se antecipado em inserir a questão da segurança como um tema de interesse comum na região, inicialmente por meio do "Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela"[4], salientando a necessidade de crescente interação e coordenação de ações para lidar com o caráter transnacional dos delitos que afligem os países da região[5], foi no contexto da UNASUL que se criou um organismo específico para tratar da questão, além de explicitamente abordar o tema da segurança pública[6]. Igualmente, a UNASUL reconhece os desafios comuns impostos pelas ameaças transnacionais. Embora seu tratado constitutivo negligencie mencionar explicitamente a questão em termos de segurança pública, o objetivo específico (q) deixa clara a intenção de se dar tratamento aos assuntos de segurança, sem a preocupação de distingui-los entre propósitos de segurança ou defesa[7]. O responsável por ex-

3 No caso do Mercosul, nenhum organismo específico foi determinado para o tratamento das questões de políticas de segurança pública, embora alguns acordos de cooperação dessa natureza tenham sido assinados, como a criação de equipes conjuntas de investigação no combate ao crime organizado, no âmbito do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, de agosto de 2010.

4 Esse acordo substitui os anteriores "Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL" e "Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, A República da Bolívia e a República do Chile", de 2004.

5 Afirma o documento: "Conscientes de que a crescente dimensão transnacional da ação criminosa implica novos desafios que requerem ações simultâneas, coordenadas e/ou complementares em toda a região, com o fim comum de reduzir ao mínimo possível o impacto negativo desses delitos sobre o povo e sobre a consolidação da democracia no MERCOSUL e Estados Associados" (MERCOSUL 2006, 3) e, em seu Artigo 1 – Objetivo: O objetivo do presente acordo é otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais (...)" (MERCOSUL 2006, 4) e em seu Artigo 2 – Alcance: A cooperação e assistência mencionadas no artigo anterior serão prestadas, por meio dos organismos competentes das Partes que formulem e implementem políticas ou participem na manutenção da segurança pública e da segurança das pessoas e seus bens, a fim de tornar cada dia mais eficientes as tarefas de prevenção e repressão das atividades ilícitas em todas as suas formas" (MERCOSUL 2006, 4)

6 A próxima seção tratará em mais detalhes o conteúdo dos documentos da UNASUL sobre a matéria.

7 Objetivo específico (q): "a coordenação entre os organismos especializados dos Estados membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como promover o desarmamento, a não-

plicitar a necessidade de se estabelecer uma distinção clara entre propósitos e definições das matérias relativas à segurança pública e à defesa foi o Conselho de Defesa Sul Americano, por meio de relatório encomendado ao Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do mesmo, em 2012. O estudo considera que "[o]s diversos e variados impactos dos delitos transfronteiriços e o incremento da criminalidade organizada têm gerado no âmbito regional uma forte demanda social por melhores níveis de segurança pública" e "não corresponde ao Conselho de Defesa Sul-Americano o tratamento de assuntos de segurança pública", sendo "necessário avançar no estudo de um possível mecanismo de cooperação regional em matéria de Segurança Pública" (UNASUL 2012). O Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional foi criado em 2012, com a missão de tratar das questões de coordenação de políticas regionais relativas à segurança pública.

Além da institucionalização setorizada, o processo pelo qual uma política passa a ser incorporada por todos os atores membros de um organismo também ocupa papel importante na compreensão do desenvolvimento de políticas públicas regionais. Esse processo de difusão do âmbito regional para o nacional, em uma leitura mais sofisticada, pode ser exercido por mecanismos diretos (coerção, manipulação dos cálculos de utilidade, socialização e persuasão) e indiretos (competição, aprendizado e imitação normativa, todas por parte de quem absorve essas políticas) (Bianculli e Hoffmann 2016, 10). A definição de difusão adotada por Bianculli e Hoffmann (2016, 9), na qual trata-se de um "processo pelo qual ideias e práticas particulares, instituições, regras e regulações se difundem ao longo do tempo e espaço" apesar de reconhecer interdependência no processo, aceita divergências de resultados nas práticas finais dos Estados (ibid.). Isso certamente confere maior flexibilidade para estudar um fenômeno tão incipiente como a produção de políticas públicas regionais, permitindo que se identifique mecanismos e abordagens bastante específicos, de pequeno alcance, como inovações e influência regional. Sua implementação, os atores envolvidos, os recursos disponíveis e os resultados esperados podem variar, embora derivem de uma mesma abordagem sobre a matéria da política. Coloca-se aqui uma questão importante sobre o desenho da política, um aspecto central na definição da política pública, mas abre espaço para compreendermos como a perspectiva regional pode influenciar na convergência de objetivos de políticas públicas entre os governos envolvidos.

Para organismos intergovernamentais que não possuem autoridade supranacional e, portanto, reduzido poder de coerção formal sobre os Esta-

proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem". E ainda, objetivo específico (t): "a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã" (UNASUL 2008a, 4).

dos-membros, a difusão, portanto, torna-se um aspecto essencial da possibilidade de construção de políticas que possam ser consideradas de caráter regional. Não se trata de um organismo que concentra o poder de decisão e implementação no nível regional, mas sim de um conjunto de políticas comuns, que idealmente compartilham instrumentos normativos e informativos e cooperam operacionalmente para alcançar um propósito comum, elaborado a partir de lutas ideológicas, de interesses e de poder nessas instituições criadas no âmbito regional[8].

Um elemento fundamental para a ocorrência do processo de difusão de uma política consiste na existência de uma base normativa acordada, capaz de oferecer um direcionamento, um propósito, um objetivo e/ou um mecanismo operativo comum ao tratamento do tema abordado pela política pública. Tratados, protocolos, resoluções, declarações e/ou decisões elaboradas no âmbito regional colocam-se como condições necessárias para a construção de políticas públicas regionais, em paralelo com uma liderança comprometida, clareza quanto a definições e abordagem do problema e articulação da política, em seus objetivos e implementação, com outras agências e arranjos regionais (Van Langehove e Kingah 2016)[9]. A próxima seção dedica-se a analisar os documentos normativos elaborados pelo Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada, procurando oferecer subsídios para se pensar os avanços e limitações para a construção de políticas de segurança pública regional.

Previsões normativas do Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional da UNASUL

Diretamente relacionadas a questões de natureza transnacional no campo da segurança, dois organismos da UNASUL devem ser mencionados. O primeiro consiste no Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada

8 No caso da política de educação de Acreditação e Garantia da Qualidade de Ensino no Mercosul, por exemplo, incorporada em diferentes graus pelos países membros, o debate regional foi dominado pela Argentina, país mais avançado em termos de cultura acadêmica e arcabouço regulatório, sustentado ainda pelas assimetrias estruturais (Perrotta 2016)

9 Essas observações foram feitas tomando como base as políticas sociais regionais, mas parece razoável considera-las de forma generalizada como arcabouço mínimo para construção de políticas públicas regionais se aceita-se que as políticas públicas, seja resultado de uma leitura racionalista ou de disputa, atendem a um propósito a partir de certas determinações e limitações conceituais e materiais.

(CSSCJDOT), e o segundo refere-se ao Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CPMD). Conforme será discutido adiante, o CSSCJDOT torna-se protagonista nos assuntos de políticas públicas de segurança, ocupando-se o CPMD de abordar o problema das drogas de uma vertente mais multidisciplinar, que inclui, mas não se limita, aos temas de segurança pública.

O CSSCJDOT foi em criado em 2012 e, em 2013, elaborou um Plano de Ação de 5 anos, com previsão de término prevista, portanto, no ano de 2017. Trata-se de uma instância permanente de consulta da UNASUL e a discussão realizada nessa parte do artigo teve como suporte os documentos normativos disponibilizados no Repositório Digital da UNASUL[10], usando 'seguridad' como termo de busca. Um volume significativo dos documentos encontrados consistem em Atas de reuniões – dos Grupos de Trabalho, da Instância Executiva e das Reuniões de Ministros, complementado por Resoluções, Declarações e Informes. As discussões do Conselho foram divididas em grupos de trabalho – um para Segurança Cidadã, outro para Justiça e um terceiro voltado para Delinquência Organizada Transnacional. As deliberações desses grupos eram subsequentemente remetidas à Instância Executiva do Conselho e, quando apropriado, ao Conselho de Ministros.

Em seu Estatuto de criação, estabelece como princípios "(d) [o] fomento da inclusão social, da participação cidadã e a equidade de gênero, tendo em conta o direito dos cidadãos à segurança e a obrigação do Estado em provê-la" e "(f) [a] coordenação integral no planejamento e execução de ações contra a Delinquência Organizada Transnacional" (UNASUL 2012a). Em seus objetivos gerais, propõe-se a "(c) promover relações de amizade, confiança e diálogo entre os Estados membros mediante a cooperação regional, integral e coordenada entre as respectivas instituições especializadas com fins de elaborar estratégias conjuntas de política criminal, projetos de cooperação e intercâmbio de informação em matéria de segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional"(ibid.). Todas essas ações, afirma ainda o Estatuto, não obliteram a autonomia soberana dos países de definir suas prioridades nas matérias, "assim como para definir políticas e medidas adequadas para fazer frente a estes desafios" (ibid.).

A abrangência das questões tratadas pelo CSSCJDOT se reflete no Plano de Ação elaborado para seus primeiros anos de atuação (2013-2017). Ao todo, compõe um quadro com 11 eixos temáticos, 32 desafios estratégicos e 137 linhas de ação/objetivos. Em linhas gerais, os eixos temáticos procuram fomentar o fortalecimento das capacidades institucionais dos organismos

10 Disponível em http://docs.unasursg.org/latest-documents, acesso em 24 de novembro de 2017.

nacionais envolvidos com as temáticas de segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional, além de criar oportunidades para aprimorar a participação cidadã e a atenção aos princípios de direitos humanos nas políticas públicas de segurança e justiça. Procuram equacionar, de acordo com os desafios estratégicos identificados no âmbito do fortalecimento das capacidades institucionais, capacitação dos profissionais que atuam na área, modernização tecnológica de mecanismos de prevenção de delitos e violência, sistematização de dados e informações de inteligência, acesso igualitário aos serviços de justiça, incremento da cooperação jurídica internacional e reforçar políticas específicas de prevenção, controle, investigação e sanções de delinquência organizada transnacional, com foco na cooperação e compartilhamento de informações (UNASUL 2013c).

Com relação ao estímulo de maior participação cidadã e valorização dos direitos humanos, os desafios estratégicos concentram-se, em linhas gerais, na promoção da participação dos cidadãos em programas e políticas de prevenção de delitos e violência, fortalecer instituições responsáveis por conceber políticas públicas de direitos humanos, promoção de políticas da mesma natureza, respostas efetivas a graves violações de direitos humanos, estímulo à cultura da não violência, assim como um olhar cuidadoso para as políticas penitenciárias e de reinserção e reabilitação de pessoas privadas de liberdade, adultos e jovens. Adicionalmente, há um interesse particular com a segurança cidadã das populações fronteiriças, para as quais o documento sugere fortalecimento dos órgãos responsáveis pela segurança cidadã e incentivo para a "participação e colaboração cidadã no desenho, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de prevenção contra" a delinquência organizada transnacional das populações de zona de fronteira (UNASUL 2013b, 20).

Com o propósito de se pensar que tipo de sustentação oferece esse quadro normativo elaborado pelo CSSCJDOT para a cooperação política e o desenvolvimento de políticas públicas regionais de segurança, convém destacar os desafios estratégicos cuja linguagem sugerem construção de mecanismos convergentes para lidar com situações sobretudo envolvendo a delinquência organizada transnacional. Destacam-se os desafios estratégicos 1.4 ("Promoção da criação de mecanismos para o intercâmbio de informação e inteligência referida à DOT, em conformidade com os Princípios de Reciprocidade e Confidencialidade das informações intercambiadas); 2.1 ("Promoção de mecanismos de coordenação e cooperação fronteiriça e transnacional") e 2.2 ("Promoção de um mecanismo sul-americano de cooperação policial que facilite a ação conjunta e a coordenação de ações da delinquência organizada transnacional") do plano de Coordenação de Ações contra a Delinquência Or-

ganizada Transnacional. (UNASUL 2013c, 20).

As linhas de ação/objetivos desses desafios selecionados igualmente abrem oportunidades de gerenciamento regional de questões operacionais e disseminação de informações relacionadas à delinquência organizada transnacional. Assim, propõem, dentre outros pontos, "gerar um sistema sul-americano de intercâmbio de informação e inteligência criminal para mapear rotas, modus operandi, estruturas financeiras e tendências da DOT, entre outros aspectos" (ibid., 18); "elaborar procedimentos integrados para acionar contra a DOT em geral e em zonas fronteiriças em particular, entre elas: a) ações operativas e investigativas comuns; b) guias de atuação para a detecção antecipada de situações delitivas em zonas fronteiriças; c) atividades de assistência técnica; d) adoção de convênios de colaboração recíproca a serem acionados contra a DOT" (ibid., 19) e "promover a conformação de uma instância sul-americana de cooperação policial que coordene a nível estratégico e operacional a ação conjunta contra a DOT" (ibid., 20).

Os núcleos responsáveis pela Segurança Cidadã e Justiça também formularam objetivos com potencial de se transformarem em políticas públicas de segurança regional. No que se refere ao primeiro, propõe-se a elaboração de princípios comuns para fortalecer políticas institucionais de promoção e proteção dos direitos humanos e para oferecer atenção prioritária a casos de violência contra mulher, contra população LGBT, casos de violência intrafamiliar e contra pessoas com incapacidade física ou mental. (ibid., 7-8). O grupo de trabalho dedicado à Justiça, por sua vez, prevê a elaboração de um guia de implementação de serviços de assistência jurídica gratuita (1.1.1), construir ferramentas para democratização ao conhecimento jurídico (1.2.2), estabelecer padrões mínimos em matéria de assessoramento jurídico a cidadãos dos Estados-membros que sejam processados ou condenados em outros Estados-membros (1.4.3) e para o translado dos mesmos se assim solicitado (1.4.4), promover a implementação de políticas de memória como forma de reparação e promoção da cultura de não violência (3.2.3), promover implementação de políticas de proteção a grupos que encontrem-se em situação de vulnerabilidade (3.3.1), compartilhar e implementar experiências de novos modelos de gestão penitenciária (4.1.1.), identificar princípios comuns para a elaboração de registros de casos de tortura ou tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (4.1.5) (ibid., 10-15).

Essas propostas, no entanto, são exceção nesse conjunto de 137 linhas de ação/objetivos elaborados no Plano de Ação do Conselho. De maneira geral, as atividades estão voltadas para troca de experiências e informações, seminários de capacitação profissional, elaborar diagnósticos nacionais sobre matérias de interesse e promover ações de cooperação e assistência técnica.

Há, evidentemente, mérito nessas ações, especialmente devido ao potencial de socialização e imitação que a troca de experiências e informações oferece. Nenhuma dessas dinâmicas, no entanto, garante incorporação, adequação ou alteração da política de outros países; esse processo depende da combinação de um conjunto de fatores, como sugerido na seção anterior. Certamente, a maior parte das ações são direcionadas para o fortalecimento e aprimoramento das instituições nacionais em funcionamento e seus profissionais.

A tentativa de padronização de indicadores e de práticas reflete a complicada realidade da escassez de informações sistematizadas na área da segurança pública em especial e da diversidade de metodologias adotadas para categorização dos dados das áreas em questão. De qualquer forma, é sem dúvida um primeiro passo necessário para que (futuras) tentativas de adoção de políticas voltadas para propósitos comuns sejam alcançadas. E, de fato, talvez o feito mais relevante do CSCJDOT no período aqui estudada tenha sido a aprovação da Rede da UNASUL contra a Delinquência Organizada Transnacional em 24 de novembro de 2016. Tal Rede consiste em "um mecanismo de coordenação e intercâmbio de informações para a coordenação de ações contra os delitos de caráter transnacional em atenção a competência jurídica das Forças Policiais e demais organismos competentes" (UNASUL 2016a, Artigo 1) e, embora tenha sido aprovada pelo Conselho de Ministros, ainda carece de implementação.

A maior parte das ações propostas, no entanto, foram consideradas cumpridas pelo Conselho. Tratam-se de ações tímidas, em sua grande maioria de atividades pontuais, que não desfrutam de continuidade na abordagem do conteúdo. Quase todas as atividades são originalmente oferecidas pelo Estado-membro responsável para seus nacionais, e abrem espaço para a participação de um ou dois membros dos demais Estados da UNASUL. Uma só ação também contempla uma série de linhas de ação em diversas ocasiões, o que reduz ainda mais o número de atividades direcionadas para atender uma determinada questão. Interpretado no limite mínimo que sugerem as palavras, de fato as ações realizadas cumprem os objetivos delineados, mas os termos "fomentar", "fortalecer" e "promover" demandam ações mais continuadas e estruturadas em torno das temáticas. A latitude que a linguagem utilizada oferece sugere ao que os Estados-membros produziram um Plano de Ação pragmático, considerando efetivamente quanto poderiam dispor de tempo e recursos nessas ações, e o reconhecimento da dificuldade de se concertar assertivas prioridades nas áreas de segurança pública e Justiça entre os membros da UNASUL.

Novamente, convém reforçar que se trata de um primeiro passo para a socialização e troca de informações e experiências tão necessárias para qual-

quer modelo de resposta política conjunta mais ambiciosa, seja pela implementação de políticas com direcionamento comum nos planos nacionais, seja a partir de algum tipo de coordenação oriunda do âmbito regional. A Rede da UNASUL contra DOT mostra-se uma proposta promissora a medida que eventualmente podem levar à conformação, por parte dos organismos envolvidos, sobretudo a força policial, de procedimentos compartilhados para atender padrões estabelecidos de coleta e registro de informação. Seu estágio em desenvolvimento ainda gera muitas dúvidas sobre seu funcionamento e potenciais resultados, mas sua proposta normativa demonstra possibilidades interessantes no aprofundamento da cooperação e, eventualmente, aprofundamento de políticas comuns.

Um obstáculo para a melhor compreensão das oportunidades oferecidas pelo quadro normativo criado no âmbito do CSCJDOT é o limitado acesso a informação de conteúdo substantivo das ações. Os instrumentos utilizados para diagnósticos e coleta de informações sobre delitos e violência, por exemplo, foram incluídos nos documentos originais como anexos, não disponibilizados para o público[11]. O anexo seria somente o projeto de atividade, ou a proposta de questionário no seu original, que, embora fosse de muito maior valia analítica se o acesso às respostas fossem publicizados, em si, exclusivamente as escolhas acerca dos temas a serem tratados nos questionários e conteúdo das oficinas e workshops oferecidos contribuiriam significativamente para compreender as prioridades possivelmente preferidas em termos de temas e tratamento de matérias de segurança pública no contexto regional. Acesso às respostas permitiria identificar o grau de convergência entre os países em termos de procedimentos, desenho de políticas e prioridades estratégicas para a área. Talvez isso reflita a própria imaturidade dos sistemas políticos dos países da América do Sul na construção e transparência de suas atividades e decisões envolvendo a área segurança pública coordenadas no nível federal.

Associada à falta de transparência em torno de conteúdos apreciados nas discussões e instrumentos utilizados pelo CSSCJDOT, uma outra faceta pouco democratizante dos processos do Conselho reside na participação dos atores nos debates e reuniões. Duas características podem ser constatadas: a primeira, com relação à ausência de participação da sociedade civil; a segunda referente à disparidade de autoridades decisórias nos encontros. Em nenhum dos encontros em que foram divulgados os participantes nesse período de

11 Tratam-se da primeira, da segunda e da terceira reunião de cada um dos grupos temáticos, todas realizadas em 2016, em que foi dividido o Conselho: Grupo de Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional, Grupo de Trabalho de Justiça e o Grupo de Trabalho de Segurança Cidadã. Available at http://docs.unasursg.org/all-documents, accessed November 24, 2017.

2013-2017 atores não-governamentais estiveram presente (UNASUL 2014d). Curioso, uma vez que diversas das iniciativas no plano das linhas de ação/objetivos e desafios estratégicos são voltados para fortalecer ou promover maior participação cidadã nas políticas e programas de combate a delitos e violência. Não só isso reforça a hipótese anterior de que a abertura ao debate para a sociedade ainda carece de incentivos institucionais e políticos na área da segurança, como inibe um mecanismo que se mostrou relevante para a disseminação e incorporação de políticas regionais na arena nacional: a atuação de grupos da sociedade civil enquanto agentes de interesse, que pressionam e influenciam autoridades locais a discutirem e definirem políticas públicas.

A segunda questão, referente aos atores governamentais indicados a participar dos encontros, possui duas dimensões. Em primeiro lugar, convém mencionar a diversidade da origem institucional dos atores que participam das reuniões da Instância Executiva. São profissionais que atuam nos equivalentes, no Brasil, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Polícia Federal, Ministério do Planejamento, Procuradoria Geral do Estado, Ministério dos Direitos Humanos e a Agência Brasileira de Inteligência (UNASUL 2013a, 2013b, 2013c). Trata-se, portanto, de um contexto complexo de coordenação pelo número de agências envolvidas no nível intragovernamental e intergovernamental. Além disso, diferem bastante os cargos ocupados pelos participantes em cada uma dessas instituições. Alguns Estados-membro – que variam de reunião para reunião – enviam representantes com maior autoridade para os encontros, enquanto outros representantes ocupam cargos mais baixos na escala hierárquica, tornando o processo decisório e o expediente de andamento dos procedimentos e atividades mais moroso. Outro dado é que nem sempre as mesmas instituições de um mesmo país participam dos encontros. Há menos que haja consistente comunicação interagências, há grandes chances de haver lacuna no conhecimento sobre o desenvolvimento das atividades realizadas no âmbito do Conselho.

No entanto, é preciso salientar que o número de documentos que apontam os participantes dos encontros, seja com relação aos grupos de trabalho quanto da Instância Executiva, é consideravelmente baixo. Depois de 2014, nenhum dos documentos disponíveis no repositório digital da UNASUL apresenta anexos, espaço em que se listava nos documentos até esse ano o nome e o cargo ocupado pelos representantes. Para os grupos de trabalho, somente dois documentos estão disponíveis com a mencionada informação entre 2013-2017; para a Instância Executiva, somente três. Tratam-se, portanto, de inferências com base em informação consideravelmente limitada.

Embora o Plano de Ação contenha significativas atividades a serem

desenvolvidas e tenha sido elaborado para um período de 5 anos, os encontros tanto de grupo de trabalhos quanto da Instância Executiva são relativamente escassos. De acordo com os documentos disponíveis até o presente momento, a Instância Executiva se reuniu em onze ocasiões. Os Grupos de Trabalho variaram bastante de ano para ano. Em 2014, por exemplo, o Grupo de Trabalho de Justiça produziu três atas de encontros, o mesmo para 2016; os Grupos de Trabalho dedicados à Segurança Cidadã e DOT produziram uma ata cada para o ano de 2014 e três para o ano de 2016. Existe a possibilidade, sem dúvida, de que encontros tenham ocorrido sem nenhum registro. O ano de 2015 é excepcional por haver somente um registro de encontro: a III Reunião de Ministros do CSSCJDOT. O documento aborda três propostas de coordenação e adoção de práticas políticas comuns; somente uma delas foi aprovada de acordo com os documentos disponíveis: a Rede UNASUL Contra DOT[12] (UNASUL 2015).

O número reduzido de reuniões e a diversidade de atores e agências que participam dos encontros sugere, em um primeiro olhar, pouco prioridade da organização e dos Estados no tratamento da cooperação regional na área da segurança pública. Contribui para isso o fato de que diversos dos questionários enviados, sobretudo relacionados a diagnósticos de políticas locais que permitiriam aprofundamento do diálogo, não foram respondidos por todos os Estados quando solicitados, muitas vezes em mais de uma ocasião formalmente. Como mencionamos anteriormente, nenhum dos questionários solicitados é de domínio público, mas considerando a diversidade e abrangência dos temas tratados (por exemplo, Questionário de Diagnóstico Regional 1.1.1 Estado da Situação da DOT: Mecanismos estatais de prevenção, investigação e sanção; Diagnostico Regional 1.4.1 Questionário do Sistema Sul-Americano de Intercâmbio de Informação de Inteligência Criminal; Questionário sobre Guia de Atuação para a Detenção Preventiva de Pessoas em Zonas de Fronteira, dentre outros (UNASUL 2016b), a tarefa de conseguir informações adequadas sobre o assunto não deve de fato ser de fácil execução. Demanda um número considerável de atores, boa coordenação entre agências, dados sistematizados disponíveis sobre a questão. Esses seriam obstáculos de natureza burocrática, mesmo que haja vontade política.

Antes de passarmos para a próxima seção, dois aspectos finais devem ser mencionados com relação à atuação e construção do quadro normativo da CSSCJDOT. O primeiro diz respeito a tentativa de articulação das iniciativas voltadas para tratar a delinquência organizada transnacional com o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. A sobreposição de

12 As outras duas propostas são a criação de Regras Mínimas da UNASUL sobre Acesso à Justiça e a criação do Centro de Estudos Estratégicos contra a Criminalidade Organizada Transnacional (UNASUL 2015).

funções e interesses é evidente, e o CSSJDOT desde suas discussões iniciais apontou para a necessidade de se estabelecer ação coordenada com esse organismo, por determinação do próprio Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo da UNASUL quando de sua criação, em 2012[13]. Uma reunião entre os Presidentes Pro-Tempore dos dois Conselhos foi realizada em julho de 2014, no qual se acordou sobre a criação de grupos ad hoc para desempenharem ações de acordo com suas singularidades, de modo a garantir a complementaridade de esforços nos temas coincidentes de interesse e explicitados nos objetivos específicos de cada um dos Conselhos. Giram em torno da promoção da cooperação judicial, policial e de unidades de inteligência financeira, promover o intercâmbio de experiências e boas práticas, contribuir para o fortalecimento da capacidade institucional dos organismos competentes e a formação e capacitação de agentes envolvidos (UNASUL 2014c). Não houve posterior menção a ações conjuntas entre esses dois organismos. A outra sugestão de aproximação institucional foi com organismos de similar função da União Europeia (UNASUL 2015), também sem indicações posteriores sobre seu andamento.

O último ponto a ser aqui discutido refere-se à definição dos conceitos, ou melhor, a ausência de clara definição dos conceitos que subsidiam a delimitação do campo de atuação e interesse do Conselho. Em momento algum, nem em seu estatuto, nem nos demais documentos produzidos ao longo dos últimos 5 anos, o Conselho oferece uma definição do que seria "segurança cidadã" ou "Delinquência Organizada Transnacional". O que se infere, por indicação das justificativas para a criação do CSSCJDOT e do Conselho sobre o problema das drogas como instâncias independentes e autônomas em suas atribuições e funções, é que tais conceitos tomam como base as elaborações adotadas pela Organização das Nações Unidas, que cuidou de definir os referidos termos, assim como considerou prudente criar agências distintas para lidar com o problema das drogas e da DOT.

Em linhas gerais, pode-se resumir as atividades do Conselho como relativamente pragmáticas, à medida que estabelece linhas de ação/objetivos que possam ser, na sua interpretação mais minimalista, atendidas por atividades já desenvolvidas no âmbito nacional, sem demandar excessivo aporte de recursos, capital humano e modificações no desenho institucional ou de

13 Foram definidos como áreas temáticas comuns a 1) "[r]edução da oferta de drogas, incluindo o tráfico, o cultivo, a comercialização, a distribuição, a produção e a fabricação de ilícitos que afetem a segurança cidadã ou constituam manifestações de Delinquência Organizada Transnacional; 2) Ações contra os delitos conexos e atividades vinculadas ao problema mundial das drogas tais como o desvio de precursores e insumos químicos e a lavagem de dinheiro que afetem a segurança cidadã ou constituam manifestações da Delinquência Organizada Transnacional" (UNASUL 2013c, anexo V).

políticas nacionais; difusa, pois contempla um número excessivo de temáticas, cuja abrangência torna sua realização, de forma satisfatória em todas as frentes, virtualmente inalcançável no período de tempo estipulado; e em consequência desses dois últimos pontos, uma atuação com avanços pouco memoráveis, à exceção, talvez, da decisão de criar a Rede da UNASUL contra a Delinquência Organizada Transnacional. Vale lembrar, no entanto, que as especificações do funcionamento da rede ainda estão em aberto, assim como a quantidade de recursos a ser destinada para sua manutenção.

Considerações Finais: perspectivas e cenários a cooperação regional na área da segurança pública na América do Sul

Para qual direção o quadro normativo construído no âmbito da CSSCJDOT indica para se pensar a possibilidade de cooperação política na área de segurança pública regional, em um primeiro momento, e a construção de políticas públicas comuns, coordenadas regional ou nacionalmente, para o mesmo tema? Gostaríamos de especular em três direções.

O primeiro ponto refere-se ao conteúdo substantivo das políticas e ações sugeridas pelo CSSJDOT. Como vimos na seção acima, tratam-se de ações propositivas, que focam em fortalecer instituições, promover programas e projetos e capacitar profissionais dos governos nacionais, com poucas iniciativas realmente voltadas para iniciativas que demandem adequações político-institucionais para atenderem os preceitos conceituais estabelecidos na região. A manutenção desse padrão de atuação permitirá, por um lado, a continuidade da instituição com um mínimo de relevância no contexto regional, oferecendo oportunidades, ainda que aparentemente bastante limitadas, de socialização e transferência de conhecimento sobre as questões em pauta. A eventual manutenção desse contato institucionalizado e permanente pode permitir que pontos de convergência específicos surjam entre um número menor de Estados-membros, que poderá entrar em acordos de coordenação e definições de desenhos políticos comuns de forma independente da UNASUL. De fato, o grande número de atores envolvidos, com consideráveis assimetrias estruturais, pode dificultar a cooperação em nível mais aprofundado.

Por outro lado, é preciso reconhecer que, no que diz respeito às mazelas de segurança pública, há bastante convergência entre os países da região. Um crescente aumento no número de homicídios na maior parte deles, denúncias de utilização excessiva do uso da força por parte da polícia, pouca participação da sociedade civil nos processos e decisões relacionadas à segurança pública, parcelas significativas da população em situação de vulnerabilidade,

os impactos da delinquência organizada transnacional na violência social, falência do sistema de justiça criminal; em outras palavras, uma dinâmica com forte componente estrutural (Cerqueira, Lobão and Carvalho 2005). Definir com clareza os conceitos envolvidos na elaboração das políticas de segurança pública, e sua tentativa de compatibilização, aparece como condição necessária para qualquer avanço consistente e significativo nos planos nacional e regional. Assim, o esforço de contextualizar a definição de "Delinquência Organizada Transnacional" e "Segurança Cidadã" consiste em um passo importantíssimo do processo.

Sem dúvida, trata-se de uma tarefa bastante desafiadora. Na realidade, antes da própria criação do CSSCJDOT, em 2011, houve uma iniciativa para se discutir e definir conceitualmente os termos Segurança e Defesa Regional, assim como de se criar um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL. (UNASUL 2011a, 2011b, 2011c). A empreitada não foi bem-sucedida e as discussões não avançaram – ao menos não há registro público de que tenham tido continuidade. Mas tratar a questão é essencial. Se não for possível determinar definições conceituais holísticas sobre segurança, subitens e tópicos específicos podem ser objeto de discussão e consenso, permitindo que alguma das diversas áreas que o CSSCJDOT abarca contribuam para melhores concepções de ações conjuntas e/ou comuns. Parece pouco promissor o aprofundamento das relações regionais para segurança pública se o CSSCDOT optar por não realizar esse diálogo, como aparentemente o fez até o momento.

Reflexo disso é que questões centrais da discussão de políticas públicas no plano regional foram deixadas de fora, ou tratadas no mínimo marginalmente, pelos eixos temáticos, desafios estratégicos e linhas de ação/objetivos do Conselho. Independentemente das possibilidades (ou impossibilidade) de se estabelecer linhas de ação ambiciosas, de difícil consecução, esses temas poderiam ser contemplados nas próprias propostas de troca de experiências e boas práticas, seminários ou atividades de fomento do conhecimento de mesma natureza. Duas chamam atenção. A primeira é o tema da reforma da polícia; o segundo, "um enfoque integrado de gestão, baseado no planejamento científico, focado na prevenção e no tratamento das causas que levam ao crime" (Cerqueira, Lobão and Carvalho 2005, 13). Adicionalmente, pode-se mencionar uma terceira questão, central para a discussão das ameaças transnacionais de segurança: as particularidades da relação entre o índice de homicídios e a Delinquência Organizada Transnacional. Dessa forma, há um descompasso entre as preocupações de políticas públicas de segurança no nível local, além do nacional. Mas inegavelmente, a esfera local, como sugere a própria preocupação do Conselho com a participação, não pode ser

negligenciada, sobretudo se pretende-se identificar os impactos reais da DOT sobre a segurança cidadã.

No que diz respeito à última, o CSSCJDOT, na Reunião de Ministros de outubro de 2013, determinou como prioridade temática o crime de lavagem de dinheiro (UNASUL 2013c)[14]. Não se demonstrou nos documentos, no entanto, nenhum tratamento diferenciado para a questão, seja no que diz respeito a ações quanto a discussões sobre procedimentos e/ou dinâmicas particulares.

A segunda perspectiva a ser considerada é a evolução do sistema de trocas de informações, bastante promissora no projeto da Rede da UNASUL contra a DOT. A sistematização da informação e a padronização da coleta de dados coloca-se hoje como um empecilho para avaliações mais precisas sobre as características e o status da segurança pública no Brasil, por exemplo (Cerqueira, Lobão and Carvalho 2005). Se há divergências em função da autonomia de que gozam as unidades federativas em determinar seus critérios e procedimentos de registro de delitos e crimes de violência, as discrepâncias entre os países prometem ser consideráveis. O CSSCJDOT reconhece isso, em grande medida, ao instigar a elaboração de um conjunto de diagnósticos sobre realidades locais associadas à segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional. Caso haja investimento nesse tipo de prática, as possibilidades de padronização para mais efetiva troca de informações soam bastante promissoras. Iniciativas bem-sucedidas nesse sentido demandarão esforços coletivos no âmbito dos governos nacionais e, portanto, indispensável vontade política para que ocorram. Mas podem contribuir muito tanto para a criação de políticas direcionadas a fins comuns entre os países da região, quanto para se identificar novas explicações para os crimes de natureza transnacional, seu impacto sobre a segurança doméstica dos países sul-americanos e modelos de prevenção da violência nessas circunstâncias. Novas metodologias de coleta e armazenamento de dados voltados para prevenção, como sugere a literatura internacional sobre segurança pública (Cerqueira, Lobão and Carvalho 2005), no entanto, tendem a se beneficiar da participação cidadã nas diversas etapas do processo de gerenciamento e definição das políticas públicas. Não está claro se a Rede será um instrumento de acesso público, ao menos em parte da sua informação, mas seria um elemento importante para a efetividade das atividades de troca de informação padronizada. A sociedade civil funciona como um instrumento de legitimação dos processos, detentor de conhecimento especializado e proximidade das demandas da

14 Ver também http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2/foros-internacionais/uniao-das-nacoes-sulamericanas-unasul, acesso em 4 de dezembro de 2017.

sociedade, ao menos de parte da sociedade[15]. Como argumentado ao longo do texto, o histórico do CSSCJDOT na publicização dos conteúdos discutidos de debates entre membros que participam dos encontros é restrito. Pode ser resultado de deficiências burocráticas, mas em algumas ocasiões, como no caso da elaboração da Cartilha de Boas Práticas em Matéria de Reinserção Social de Pessoas Privadas de Liberdade e Políticas Penitenciárias, deliberadamente definida como uma atividade sem difusão pública pela Instância Executiva do Conselho (UNASUL 2014b).

Por fim, a terceira perspectiva a ser debatida refere-se à institucionalidade regional em torno da segurança pública, isto é, trata mais amplamente da institucionalidade dos processos de regionalização em si. Historicamente, na América do Sul, a incorporação de temáticas distintas da integração comercial tiveram seu maior impulso com a onda de governos de esquerda – ou centro-esquerda – que assumiram o poder nos países da região. Embora outras temáticas tenham sido objeto de apreciação em momentos anteriores a esse, como no caso do Mercosul, foi efetivamente com esse movimento que se intensificou sua a institucionalização no âmbito regional. A criação da UNASUL em 2008 consiste talvez no exemplo mais evidente deste acolhimento e reconhecimento da relevância da dimensão regional como esfera legítima para o tratamento de matérias previamente menos propensas a serem pauta da agenda externa[16]. O futuro de um envolvimento mais comprometido com a cooperação regional na área de segurança pública e, eventualmente, com a construção de políticas regionais de segurança pública, assim como a forma que irão assumir essas políticas, portanto, parecem estar de alguma forma atreladas aos rumos e características mais amplas impressas pelos governos aos processos de regionalização.

A análise dos instrumentos normativos lança luz em uma parcela muito modesta do processo de cooperação regional de segurança públicas. Como discutido na segunda seção desse texto, um universo grande de variáveis se combinam em arranjos complexos para explicar os resultados de interações permeadas por disputas de interesses, ideias, recursos e atores que podem levar a formulação de uma política pública ou um acordo de cooperação com fins comuns. No entanto, o quadro normativo dentro do qual esses

15 Não se pretende aqui sugerir a ausência de disputas acerca de percepções políticas entre os diversos atores da sociedade civil, tampouco desconsiderar discordâncias sobre o conceito de sociedade civil e a pluralidade de suas manifestações. Somente levantar o ponto sobre um tipo de representação institucionalizada de interesses da sociedade.

16 Esse foi o caso das políticas públicas sociais regionais, que tiveram maior impulso nesse período em que os governos nacionais forma mais influenciados por partidos de esquerda e centro-esquerda (Hartlapp 2014).

atores estabelecem suas lutas – em si, também objeto de disputas – é o ponto de partida para se compreender os limites e as possibilidades oferecidas pelas circunstâncias. O futuro da segurança pública regional é incerto, mas os números desanimadores do aumento da criminalidade e da violência nos países da região na última década deixam a esperança de que a regionalização seja uma alternativa eficiente para se começar a sanar o problema.

REFERÊNCIAS

Adler, Emanuel and Michael Barnett, eds. 1988. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bianculli, Andrea C. and Andrea R. Hoffmann. 2016. "Regional Organizations and Social Policy: The Missing Link." In *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?*, edited by Andrea C. Bianculli and Andrea R. Hoffmann, 1-22. New York/Hampshire: Palgrave MacMillan.

Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde. 1997. *Security. A New Framework for Analysis*. UK: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, Barry and Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cerqueira, Daniel, Waldir Lobão and Alexandre X. Carvalho. 2005. "O Jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil." *Texto para Discussão no 1144*. Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), December: 1-30.

Espino, Alma. 2016. "Work and Employment in Mercosur from a Gender Perspective: Challenges and Public Policies." In *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?*, edited by Andrea C. Bianculli and Andrea R. Hoffmann, 139-162. New York/Hampshire: Palgrave MacMillan.

Hartlapp, Miriam. 2016. "Regulating Social Policy in the EU and Mercosur: Patterns and Developments in Social Security and Related Areas." In *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?*, edited by Andrea C. Bianculli and Andrea R. Hoffmann, 92-116. New York/Hampshire: Palgrave MacMillan.

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). 2006. "Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados

Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela". Córdoba, July 20.

Perrotta, Daniela and Mariana Vazquez. 2010. "El Mercosur de las Políticas Públicas Regionales. Las Agendas em Desenvolvimento Social e Educação." Documento de Trabajo 010. Uruguai: CEFIR – Centro de Formación para la Integración Regional: 15-71.

Perrotta, Daniela. 2016. "Mercosur's Regional Policies in Higher Education: The Diffusion of Accreditation and Quality Assurance Policies." In *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?*, edited by Andrea C. Bianculli and Andrea R. Hoffmann, 185-205. New York/Hampshire: Palgrave MacMillan.

Radaelli, Claudio M. 2003. "The Europeanization of Public Policy". In *The Politics of Europeanization*, edited by Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, 27-56. Oxford: Oxford University Press.

Souza, Celina. 2007. "Estado da arte da pesquisa em políticas públicas." In *Políticas Públicas no Brasil*, organized by Gilberto Hochman, Marta Arretche and Eduardo Marques, chapter 2. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. E-Book.

Union of South American Nations (UNASUL). 2008a. "Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americana". May 23.

_____. 2008b. Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL/Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. December 16.

_____. 2011a. "IV Reunião do Grupo de Trabalho Encarregado de Elaborar o Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação da UNASUL". Informe da Presidência, July 7 -8.

_____. 2011b. "II Seminário Sul-Americano Visão de Enfoques Conceituais de Defesa, Riscos e Ameaças a Região - Elementos Coincidentes da Mesa nffl 2. 'Caracterização da realidade em matéria de segurança e defesa regional: ameaças e riscos'. Conselho de Defesa Sul-Americano, Caracas, September 6-8.

_____. 2012a. "Estatuto do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional". November 29-30.

_____. 2012b. "UNASUL e a Cooperação na Luta contra o Crime Organizado Transnacional e os Delitos Transfronteiriços.", Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-

Americano.

_____. 2013a. "Ata da I Reunião da Instância Executiva do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", February 28 – March 01.

_____. 2013b. "Ata da II Reunião da Instância Executiva do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", April 8-10.

_____. 2013c. "Ata da III Reunião da Instância Executiva do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", May 20 -21.

_____. 2014a. "Ata da II Reunião do Grupo de Trabalho de Justiça. Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", April 23- 24.

_____. 2014b. "Ata da VI Reunião da Instância Executiva do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", June 25 -26.

_____. 2014c. "Ata da Reunião entre a Presidência Pro-Tempore do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas e a Presidência Pro-Tempore do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", July 7-8.

_____. 2014d. "Ata da III Reunião do Grupo de Trabalho Especializado de Justiça do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", September 8-9.

_____. 2015. "Ata da III Reunião de Ministros do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional da UNASUL", October 30.

_____. 2016a. "UNASUR/CMRE/RESOLUCION Nffl 15/2016 - Criação da Rede UNASUL contra a Delinquência Organizada Transnacional entre os Organismos dos Estados Membros da UNASUL.", November, 24.

_____. 2016b. "Ata da IX Instância Executiva do Conselho Sul-

Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.", November, 24-25.

Van Langenhove and Stephen Kingah. 2016. In *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship?*, edited by Andrea C. Bianculli and Andrea R. Hoffmann, 231-250. New York/Hampshire: Palgrave MacMillan.

Yeates, Nicola. 2014. "The Socialization of Regionalism and The Regionalization of Social Policy: Contexts, Imperatives, and Challenges". In *Transformations in Global and Regional Social Policies*, edited by Alexandra Kaasch and Paul Stubbs , 17-43. Hampshire: Palgrave Macmillan.

RESUMO

Esse artigo tem por objetivo avaliar o quadro normativo no qual se apoia as práticas cooperativas na área de segurança pública regional com base nas atividades desenvolvidas pelo Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional da UNASUL. O texto discute as diferenças e aproximações entre as concepções de cooperação e políticas públicas, analisa os documentos produzidos no âmbito do Conselho e apresenta limitações, obstáculos e oportunidades identificadas a partir da análise dos documentos no que diz respeito à cooperação regional na área da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperação regional, segurança regional, UNASUL.

Traduzido por Laura Schaan Chiele

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.92-111

O TERRORISMO DE BAIXO CUSTO OU A AMEAÇA INVISÍVEL: O TERRORISMO E AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ANTITERRORISMO

Marcial A. G. Suarez[1]
Igor P. Acacio[2]

Introdução: o Terrorismo no século XXI como um fenômeno complexo

O terrorismo ganhou importância política durante o século XIX como um instrumento de demanda política usado por grupos nacionalistas, anarquistas e revolucionários. Durante o final do século XIX e início do século XX, houve um aumento acentuado no uso do terrorismo como instrumento de ação política. A violência deixou de ser um tipo de ação dos Estados e passou a ser comumente praticada também por atores não estatais (Schmid 2004, 399).

Entre as principais características do terrorismo contemporâneo, podemos listar a organização descentralizada, o uso de tecnologias de ponta, retirando recursos de falhas no sistema financeiro internacional e o uso de meios de comunicação em tempo real. Se no início do século 20, a maioria dos ataques terroristas foram tentativas de assassinato usando armas de fogo ou explosivos, no século 21, os fenômenos do terrorismo só podem ser limitados pela sofisticação e recursos dos perpetradores e, inversamente, a falta de sofisticação e recursos das autoridades responsáveis pelas políticas de contraterrorismo. Estes incluem terrorismo biológico, terrorismo nuclear, terrorismo simbólico, terrorismo químico.

1 Marcial A.G. Suarez , Departamento de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense.
2 Igor P. Acacio, Universidade da Califórnia, Riverside.

Bauman (2002) desenvolveu um argumento destacando o caráter perene da suposição de que o território garante segurança. Os ataques de 11 de setembro mostraram como essa suposição é frágil, já que os estados eram incapazes de detectar recursos que pudessem levar à prevenção de tais ataques. Essa falibilidade tem uma relação intrínseca com o crescente acesso que as sociedades têm nos sofisticados meios de comunicação e na fluidez da nova fronteira:

> "O espaço global assumiu o caráter de uma fronteira. Nas fronteiras, a agilidade e astúcia contam mais do que uma pilha de armas. Nas fronteiras, cercas e paliçadas marcam intenções e não realidades. Os esforços para dar aos conflitos uma dimensão territorial, para fixar as divisões e inimizades mútuas, raramente trazem resultados. Suspeitando desde o início de ser ineficaz, eles tendem a ser indiferentes de qualquer maneira: estacas de madeira sinalizam a falta de autoconfiança manifestada por paredes de pedra ou de concreto. Capturar o território, que eles ocuparam ontem, não significa a vitória de hoje sobre os adversários, muito menos a "interrupção das hostilidades". Certamente, isso não garante um futuro seguro. No curso da interminável guerra fronteiriça, as trincheiras raramente são cavadas. Os adversários são conhecidos por estarem constantemente em movimento. Seu poder e capacidade de fazer incômodos residem em sua velocidade e na imperceptibilidade e aleatoriedade de seus movimentos. Para todos os efeitos e propósitos práticos, nesta realidade, os adversários são extraterritoriais "(Bauman 2002, 83, tradução nossa).

Os conflitos acabam por se desenvolver em um território, mas Bauman refere-se à fluidez que deriva inerentemente dos avanços tecnológicos e dos fluxos mais rápidos de pessoas, informação e finanças na globalização. É difícil distinguir alianças ou separar combatentes de não-combatentes e alianças entre grupos são questões de conveniência (2002: 85, tradução nossa). Além disso, a insegurança advinda da contemporaneidade é ampliada pela sensação de que ataques com armas químicas, biológicas e nucleares podem ocorrer a qualquer momento em estados que não podem manter todos seguros, dada a fluidez territorial acima mencionada.

Kaldor (2003), reagindo aos ataques pós-911, questiona as motivações sob as quais o governo britânico aderiu aos esforços da guerra global contra o terror (GWOT). O autor menciona que havia um interesse limitado em compartilhar informações com o Parlamento ou a população. O terrorismo é definido como uma técnica cada vez mais usada por extremistas religiosos e/ou movimentos nacionalistas como parte de um conjunto de formas de violência dirigidas principalmente a civis. Os indivíduos que compõem

as fileiras desses grupos são jovens que não encontram seu lugar nas sociedades modernas, incapazes de se inserir produtivamente na sociedade por causa de sua baixa renda financeira e, às vezes, precisam legitimar atividades semi-criminosas pelas quais derivam seus benefícios. Esses jovens se encontrariam em uma lacuna entre a tradição e a globalização, na qual não podem reconhecer claramente seu espaço e seus papéis sociais. O terrorismo é visto por Kaldor como uma forma de globalização regressiva. Grupos terroristas transnacionais usam a amplitude técnica fornecida pela globalização, isto é, usam a mídia como a televisão e a internet para compartilhar sua ideologia, tática e fortalecer suas organizações. Para Kaldor (2003), os grupos terroristas transnacionais têm quatro características principais:

A) Seu objetivo é o poder político, geralmente visando o controle do Estado.

B) Os grupos se percebem como opositores da modernidade.

C) Ênfase na necessidade de regenerar e unificar uma sociedade corrupta.

D) Eles acreditam ser parte de uma grande guerra contra o outro[3]:

Resumindo, o terrorismo contemporâneo não é dirigido apenas contra alvos indicados como estratégicos do estado oposto e é um fenómeno complexo que parte das vulnerabilidades da palavra tecnologicamente globalizada. Apresenta violência indiscriminada contra qualquer pessoa, não apenas agentes do Estado e tal violência não é meramente simbólica e passível de ocorrer no que Kaldor (2003) chama de "buracos negros da ilegalidade", isto é, lugares onde uma cultura de violência é criada. Além desta primeira seção introduzindo o terrorismo no século XXI como um fenômeno complexo, o presente artigo irá proceder da seguinte maneira. A nova seção enquadra a questão das políticas antiterrorismo como um processo de macrossecuritização, trabalhando a partir dos conceitos de estudos críticos de segurança. A terceira seção descreve e define uma importante mudança tática nos ataques terroristas, pela qual se pode perpetrar tais atos causando danos consideráveis com recursos limitados. Rotulamos isso como "terrorismo de baixo custo", fornecemos dados descritivos dessa tendência crescente e narramos brevemente alguns desses eventos ocorridos em cidades europeias nos últimos cinco anos. A quarta seção revisa uma literatura recente sobre ciência política que trata de uma troca entre segurança e liberdade no contexto de democracias que enfrentam os desafios de criar políticas de contraterrorismo. A quinta seção discute as políticas brasileiras de contraterrorismo baseadas

3 A ideia do "outro" adquire significado não apenas o outro como não-eu, mas como alguém com quem os grupos não compartilham crenças centrais.

em breves narrativas históricas e análises de legislação, apontando as tensões entre a estrutura recém-elaborada e seus usos potenciais para atividades não relacionadas ao terrorismo, e destacando sua inadequação para enfrentar o "Terrorismo de Baixo Custo". A última seção conclui este artigo e aborda algumas implicações de nossos argumentos.

Políticas antiterrorismo como processo de macrossecuritização

O terrorismo do século XX após a Segunda Guerra Mundial poderia ser resumido de acordo com as táticas usadas em cada ataque: os anos 60 eram o tempo das bombas, os anos 70 eram o tempo dos seqüestros de aviões e os anos 1980 e 1990 eram o tempo de ambos. Em 11 de setembro de 2001, porém, algo novo aconteceu em Nova York quando dois aviões comerciais foram usados como mísseis contra dois dos edifícios mais famosos da cidade, e outro avião colidiu deliberadamente com o Pentágono em Washington, DC.

O que esses ataques demonstraram ao mundo? Várias respostas a essa pergunta são possíveis, mas gostaríamos de enfatizar que o principal objetivo dos terroristas não era apenas espalhar o medo entre o público americano, mas demonstrar que o poder militar mais poderoso do mundo era vulnerável ao ataque de "armas inesperadas". A Caixa de Pandora foi aberta naquela manhã e o contraterrorismo se tornou a questão mais importante na agenda de segurança internacional.

A violência extrema usada pela al-Qaeda nos ataques de 11 de setembro mobilizou toda a comunidade internacional para questionar como tais ataques eram possíveis. A resposta a essa pergunta pode ser analisada se entendermos o que aconteceu naquela manhã. O terrorismo do alcance global difere fortemente de ataques terroristas anteriores e outras formas de luta violenta.

Quando levamos em conta o ambiente político, temos que considerar a relação não-linear imposta por múltiplos cenários, o que significa que estamos analisando estados diferentes, cada um com seus interesses, status regional e global, população e assim por diante. O problema de definição do terrorismo surge como uma das questões centrais da ciência política, porque a essência desta questão de pesquisa não está nos aspectos mais familiares do terrorismo, como violência, tática e objetivos, mas com uma ampla compreensão da esfera política.

O terrorismo também está relacionado à questão das armas de destruição em massa (WMD), *weapons of mass destruction*, já que a capacidade

tecnológica de produzí-las não pertence exclusivamente às grandes potências, mas também foi alcançada por Estados pequenos e fracos e atores potencialmente não-estatais. Isso aumenta a dificuldade de se chegar a um amplo acordo sobre a definição de terrorismo. É necessário, então, explicar diferentes ambientes políticos e a possibilidade de cenários imprevisíveis.

O próprio processo de definição do terrorismo após os ataques de 11 de setembro pode ser caracterizado como problemático porque começou a abranger muitos tipos diferentes de violência que povoaram a imaginação de toda a comunidade internacional - biológica, química, terrorismo nuclear, para citar alguns. Como as possibilidades do terrorismo eram ilimitadas, o conceito tornou-se o mais amplo possível. Nesse sentido, o que o governo dos EUA chamou de Guerra Global ao Terrorismo (GWOT) poderia ser considerado como parte de um processo de macrossecuritização de uma questão de segurança na agenda global. Segundo Buzan e Weaver (2009: 257), a macrossecuritização pode ser entendida como um processo de securitização em maior escala, em que o nível de agregação é maior do que o estado-nação:

> Macrossecuritizações são definidas pelas mesmas regras que se aplicam a outras securitizações: identificação de uma ameaça existencial a um objeto de referência valorizado e a solicitação de medidas excepcionais. A principal diferença é que eles estão em uma escala maior do que as coletividades tradicionais no nível intermediário (estados, nações) e buscam agrupar as securitizações desse nível em uma ordem "superior" e maior (tradução nossa).

Eles apresentam uma lógica mais inclusiva e buscam mais decisivamente convencer o público em geral da necessidade de se proteger de uma ameaça. Exemplos são o GWOT, a Guerra Fria ou o aquecimento global. Uma condição para os processos de macrossecuritização é a disponibilidade de ideologias universalistas. Buzan e Waever (2009) categorizam quatro tipos de universalismo, que funcionam como um elemento coeso e inclusivo para ocupar uma posição privilegiada na agenda de segurança global. "Universalismo inclusivo" refere-se a crenças sobre como otimizar a condição humana (seja por meios religiosos ou não - por exemplo, o liberalismo, o marxismo, o cristianismo, o islamismo). Eles são universalistas no sentido de que se aplicam a toda a humanidade. Por sua vez, essas crenças ideológicas que reivindicam direitos e status superiores para um grupo sobre o resto da humanidade são chamadas de "universalismo exclusivo". Exemplos incluem doutrinas imperiais europeias e nazismo. "Universalismos de ordem existentes" são reivindicações políticas sobre ameaças a uma ou mais instituições da sociedade

internacional, que são universalistas no sentido de que se referem à estrutura social internacional de nível global. "Universalismos de ameaça física" têm como objeto de referência o futuro físico da humanidade, com danos potenciais em escala global devido ao terrorismo, armas nucleares, doenças infecciosas ou aquecimento global (Buzan e Waever 2009: 260-1).

Para Bigo (2006), o ambiente de segurança internacional pós 11 de setembro é marcado pelo surgimento da vigilância eletrônica de indivíduos e pelo uso da retórica de segurança para legitimar práticas de exceção. É um período que reforça um estado permanente de exceção ou emergência, reforçando o discurso de que a insegurança é a característica central do ambiente global. Uma das soluções que se espalhou foi o uso de tecnologia de vigilância para prevenir ataques terroristas, com o lado negativo de um dano potencial aos direitos fundamentais de privacidade e dignidade humana (Bigo 2006, 49, tradução nossa).

A conseqüência mais arriscada do GWOT (além da tortura e da guerra preventiva) é o processo contínuo de normalização que permite que essas medidas de emergência sejam amplamente percebidas como soluções para lidar com questões de segurança no contexto pós-11 de setembro (ibidem, 63, tradução nossa).

> [...] Concentrar-se apenas nas políticas antiterroristas governamentais, na Baía de Guantánamo e na tortura no Iraque ou em outros lugares, sem ver a relação com o tratamento diário de estrangeiros nas fronteiras e a suspeita de qualquer comportamento desviante, é enganosa. Precisamos insistir nessa normalização da emergência como uma técnica de governo por mal-estar e no sucesso da diferenciação entre uma população normalizada que tem o prazer de ser monitorada "contra o perigo" e uma "alienação" de alguns grupos de pessoas consideradas como "outros" perigosos. A vigilância e o monitoramento do movimento de cada indivíduo estão crescendo, mas controles eficazes e restrições coercitivas da liberdade estão concentrados em alvos específicos. Esses alvos são construídos como "inimigos invisíveis e poderosos em redes" e as narrativas referentes a essas ameaças são anteriores a 11 de setembro e até mesmo ao fim da bipolaridade [...]

A partir de percepções fornecidas por autores como Bigo (2006) e Buzan e Waever (2009), podemos notar que o terrorismo é apresentado como uma ameaça existencial e perene para todo o sistema internacional - de acordo com o governo dos Estados Unidos. Esse processo de securitização, por sua vez, proporciona aos países incentivos consideráveis para a adoção de políticas antiterroristas que se baseiam em medidas excepcionais (ou seja, além do espectro da democracia)

Terrorismo de baixo custo: a ameaça do terrorismo invisível

Temos testemunhado no início do século XXI grupos terroristas que atuam na arena internacional usando algumas combinações de métodos bem conhecidos de ataques e organização (por exemplo) usando armas de fogo, bombas, etc. Entretanto, terrorismo de baixo custo significa ataques violentos que usam uma quantidade mínima de organização e requisitos técnicos do método ou até mesmo do perpetrador.

Os bancos de dados consolidados sobre terrorismo não classificam especificamente os eventos como "terrorismo de baixo custo". Portanto, é necessário procurar eventos que poderiam ser incluídos em nossa definição para ter uma estimativa do tamanho desse problema. O Gráfico 1 mostra o número de ataques terroristas classificados pela Global Terrorism Database (GTD) em três rubricas.

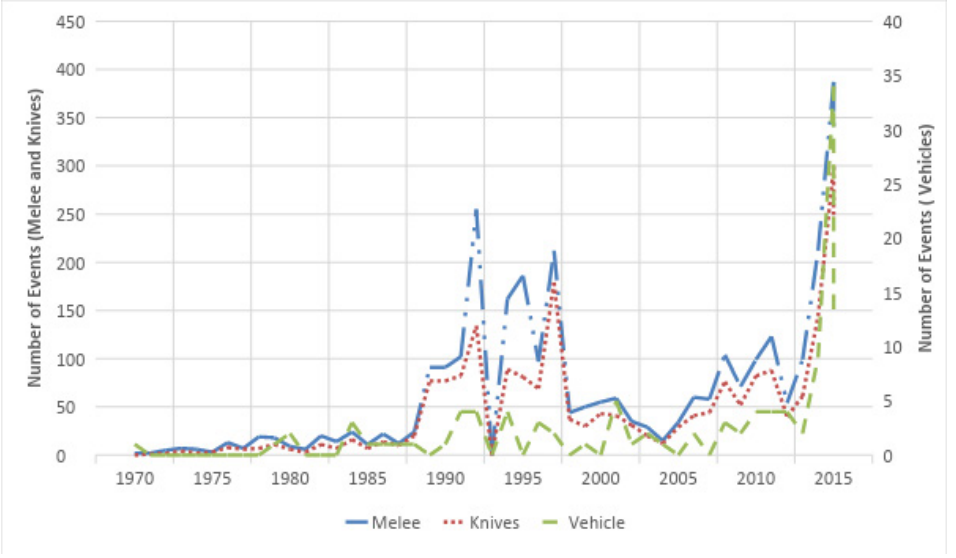


Gráfico 1 - Número de Ataques de Terrorismo de Baixo Custo (1970-2017)
Fonte: Global Terrorism Database (2018).

Sob a rubrica "corpo a corpo" (meelee, no original), o GTD codificou ataques perpetrados usando facas e ataques perpetrados usando veículos como arma de escolha (excluindo carros-bomba). Um ataque corpo-a-corpo atinge pessoas e não envolve um projétil no qual o usuário e o alvo estão em contato com ele simultaneamente. As armas usadas nos ataques corpo a corpo são geralmente objetos contundentes, mãos, rações e punhos, facas e

objetos pontiagudos, cordas e estrangulamento e asfixia (Livro de Regras do GTD: 29). Os ataques de veículos acontecem quando o automóvel é usado em um incidente que não incorpora o uso de explosivos, como um carro-bomba ou um caminhão-bomba (GTD Codebook: 27).

No total, de 1970 a 2016, 3338 ataques corpo a corpo ocorreram, 307 na Europa Ocidental, 60 na América do Norte, 188 na América do Sul e 1160 no Oriente Médio e Norte da África. O Global Database compilou 116 eventos para ataques terroristas perpetrados usando veículos, com um pico radical na ocorrência de tais eventos: 50% de todos os ataques nesta modalidade aconteceram depois de 2013. 10 desses ataques aconteceram na Europa Ocidental, 12 na América do Norte e 60 no Oriente Médio e Norte da África. Tais ataques ainda representam uma pequena porcentagem do número total de ataques terroristas documentados desde 1970, mas é importante enfatizar tanto a tendência de crescimento quanto a intensa cobertura da mídia que eles vêm recebendo.

Além de mostrar alguns dados agregados de um banco de dados bem conhecido de eventos terroristas, a abordagem que escolhemos para avançar nosso argumento é demonstrar a relevância do conceito de terrorismo de baixo custo examinando mais de perto os recentes ataques nas democracias ocidentais desenvolvidas, que têm recebido uma enorme atenção das agências de notícias. Vamos analisar, ainda que superficialmente, o ataque ao jornal Charlie Hebdo.

Os irmãos Said e Chérif Kouachi mataram 12 pessoas no dia 7 de janeiro de 2015, na sede do jornal satírico francês em Paris. Entre as vítimas estavam o diretor da publicação, alguns dos cartunistas mais renomados do país e dois policiais. Os irmãos Kouachi eram franceses de origem argelina, órfãos, que cresceram em um centro educacional em Treignac, na região de Limousin, no centro-oeste da França. Ambos Said e Chérif, acusados dos atos contra a sede da Charlie Hebdo, faziam parte de um grupo de jovens muçulmanos franceses doutrinados durante os anos 2000 em Paris.

Outro caso recente e emblemático de terrorismo foram as ações que resultaram em 129 vítimas fatais em Paris, apenas dez meses depois do ataque ao jornal satírico Charlie Hebdo. Os terroristas realizaram uma série de ataques à capital francesa, matando mais de 120 pessoas, 70 no salão de concertos Bataclan. As investigações chegaram aos terroristas que tinham entre 20 e 31 anos, a maioria deles de nacionalidade europeia. Além do Bataclan, os bombardeiros atacaram as explosões causadas nas proximidades do Stade de France, ao norte de Paris, em que houve um amistoso entre a equipe francesa e alemã. Os terroristas de Bataclan foram mortos durante o ataque policial, mas mais de 100 pessoas foram mantidas como reféns, e 70 delas foram

mortas.

As formas de aliciamento assumiram novos contornos desde o lançamento do aplicativo Telegram, que tem um sistema de mensagens criptografadas que gradualmente se tornou a plataforma preferida de membros de grupos terroristas como o Estado Islâmico. Anteriormente, as ações online de terroristas se depararam com barreiras impostas pela censura em conteúdo violento em plataformas como Facebook, Twitter e YouTube. Nesse sentido, o aplicativo baseado na Rússia ajudou a facilitar o contato entre os que cooptam e possíveis novos jihadistas a milhares de quilômetros de distância.

Outro fator, igualmente crucial, além das plataformas utilizadas, é sem dúvida o que Farhad Khosrokhavar (2015)[4] chama de "carisma à distância". Para isso basta a presença de um líder convincente e popular. Em pelo menos oito casos entre 2016 e 2017, os criminosos usaram seus veículos como armas, incluindo ataques em cidades como Edmonton, Barcelona, Paris, Estocolmo, Londres, Berlim, Nova York e Nice, e em todos esses casos parece haver um padrão de violência: o uso dos automóveis como forma de realizar atos terroristas. Tais ataques são de custo relativamente baixo e quase impossíveis de evitar, já que aglomerações de pessoas fazem parte da vida cotidiana e o uso de automóveis. Embora essa tática terrorista não seja exatamente algo novo, seu emprego é uma realidade crescente no cenário internacional. Em uma era em que a difusão da informação acontece à velocidade da luz - e também o recrutamento para grupos terroristas - é justo esperar que esses ataques continuarão acontecendo, já que sua ocorrência pode alimentar outros. Essa tendência, argumentamos, será reforçada nos próximos anos, à medida que as políticas contraterroristas que foram aplicadas desde o 11 de setembro, restringiram substancialmente os meios pelos quais os indivíduos podem perpetrar ações terroristas. Por exemplo, é consideravelmente mais difícil assumir o controle de aviões ou estar em posição de colocar um dispositivo explosivo onde haja grande aglomeração de pessoas.

A troca entre liberdade e segurança

Uma literatura recente em ciência política tem tentado avaliar empiricamente as causas e os efeitos das políticas contraterroristas e sua relação com a democracia. Em uma análise para o período entre 1990 e 2010, Chenoweth (2012) mostra que o terrorismo é um fenômeno predominante nas democracias e aumentou em "anocracias". Na revisão da literatura sobre a

4 Sociólogo franco-iraniano, pesquisador da Foundation Maison des Sciences de L´homme-FMSH. Paris

relação terrorismo e democracia, o autor destacou que "se há uma mensagem comum emergindo de pesquisas recentes é a de que a melhor defesa de um país contra o terrorismo é aumentar sua legitimidade, não apenas através de práticas democráticas, mas também através de práticas liberais genuínas tanto em casa como no exterior" (Chenoweth 2013: 375, tradução nossa). Ash (2016) mostra que a democracia e a representação podem ser uma forma de lidar com o terrorismo a longo prazo porque galvanizam atores políticos e criam amplo consenso para combater essas ameaças. O problema parece então ser quando as democracias adotam práticas não liberais.

A revisão das evidências quantitativas transnacionais mostra que a ocorrência de ataques terroristas enfraquece consideravelmente as liberdades civis e os direitos políticos nas democracias. O efeito de ataques terroristas para o enfraquecimento da democracia é mais preponderante em democracias menos consolidadas, mas uma palavra de cautela é necessária em políticas abrangentes de contraterrorismo, já que há sempre a possibilidade de gerar um efeito difundido na democracia (Hunter 2016, 187).

As possíveis soluções para o problema premente de lidar com o terrorismo internacional, equilibrando os interesses da segurança nacional e dos direitos individuais, variam desde não adotar tais práticas de coleta de informações a ignorar os direitos individuais em nome de "proteger o domínio". E a solução intermediária está construindo instituições judiciais sólidas que aplicam a proporcionalidade em uma base caso a caso, avaliando os méritos com base na necessidade e na evidência (Lowe, 2016).

Além da troca entre segurança e liberdade, os estados devem, então, identificar o princípio para estabelecer uma abordagem ética à coleta de informações. Lá, os métodos, o contexto e o alvo precisam ser avaliados para navegar entre privacidade e segurança (Walsh e Miller 2016). Garcia e Geva (2016) avaliam empiricamente a troca entre liberdade e segurança nos Estados Unidos usando evidências experimentais. Os autores fornecem evidências de que o público está mais disposto a aceitar maiores reduções nas liberdades civis sob uma ameaça maior de terrorismo somente quando a eficácia percebida dessas políticas para prevenir futuros atos de terrorismo for alta.

Os ataques que podem acontecer em qualquer lugar sob a premissa de que os perpetradores não precisam de recursos ou de altos níveis de organização implicam em um aumento substancial do sentimento de incerteza sobre a ocorrência de tais ataques. A literatura aponta para um debate sobre a priorização da segurança sobre liberdades no contexto de ameaças de segurança, no qual os estados são obrigados a promulgar políticas de segurança que priorizem a vigilância de indivíduos dentro de seus territórios, a fim de evitar a ocorrência de ataques. O ponto final desse processo é o sistema de

estados que normaliza práticas de vigilância e exceção, pelo qual o controle é uma prioridade das políticas de segurança.

Políticas de Contraterrorismo: o caso brasileiro[5]

E quanto às possíveis respostas brasileiras à ameaça terrorista? Ao analisar o conceito de terrorismo e seu uso freqüente no ambiente político internacional, é necessário enfatizar que sua importância aumentou consideravelmente. Pode-se dizer assim que o terrorismo passou por um processo de securitização. Esse processo na América do Sul é marcado pela ausência de uma definição precisa de terrorismo, que abre espaço para o uso flexível desse conceito político, permitindo que os estados forneçam o significado mais adequado aos seus interesses políticos. A política antiterrorista do Brasil, por meio de uma lei "antiterrorista", só foi aprovada em 2016.

Para entender o atraso do Brasil em reagir a esse "processo de macrossecuritização", é preciso reconhecer o significado do terrorismo nos países sul-americanos. O terrorismo teve um caráter único na política sul-americana, especialmente durante os anos 1960 e 1970. Durante esse período, tanto atores estatais quanto não-estatais usaram táticas para empregar a violência política.

Depois de 1959, ano da Revolução Cubana e no contexto da Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos estava empenhado em apoiar sistematicamente o surgimento de regimes militares de direita nas Américas. O terrorismo na América do Sul significava, principalmente, o terrorismo de Estado, pelo qual os regimes autoritários reprimiam brutalmente os cidadãos que eles consideravam oponentes políticos. Nesse contexto, surgiram grupos de resistência contra os regimes militares. Exemplos incluem a RM-8 e a ALN no Brasil; os Montoneros na Argentina; os Tupamaros no Uruguai; o MIR no Chile; as FARC e o ELN na Colômbia. Esses grupos eram considerados terroristas pelos governos desses países, embora pudessem ser chamados de insurgentes ou guerrilheiros no exterior.

No Brasil, a securitização do terrorismo ocorreu de maneira complexa. Isso é especialmente verdadeiro se levarmos em consideração a história brasileira e a ambiguidade com a qual o termo "terrorismo" foi usado na política e na lei. Durante o período da ditadura militar que governou o país de 1964 a 1985, os "terroristas" eram membros de grupos armados de esquerda que se

5 Esta seção é uma versão atualizada de nossos escritos anteriores. Para uma versão mais detalhada da adoção de políticas de contraterrorismo no Brasil, ver Suarez, Brancoli e Acácio (2017)

opunham ao governo. O governo realizou grandes campanhas armadas contra grupos "terroristas" tanto em terreno urbano quanto rural. Nesse sentido, os militares rotularam grupos nacionais que se opunham ao regime como elementos potencialmente destrutivos da sociedade, uma "ameaça existencial", e empregaram as forças armadas contra eles, apesar de seu status como cidadãos. As ações contra esses grupos foram caracterizadas pela desconsideração dos direitos humanos fundamentais. A existência desses "inimigos da pátria" constituía um estado de exceção no qual os militares confrontavam a oposição por meio de tortura, assassinatos ilegais e desaparecimentos. A anexação discursiva de "grupos terroristas" autorizou, assim, agentes estatais a operar por meio de medidas extremamente coercitivas.

Este desvio histórico é perspicaz para explicar porque a Constituição Brasileira de 1988, aprovada após a saída do poder militar, condena atos de terrorismo, sem definir realmente o que eles realmente são. O novo governo civil queria revogar os usos discursivos das ameaças terroristas do regime anterior, ao mesmo tempo em que se distanciava das violações dos direitos humanos cometidas no passado. Além disso, parte da nova elite política (políticos de esquerda, jornalistas, advogados e ativistas sociais) foi presa sob acusações de terrorismo durante a ditadura e é muito cuidadosa ao se referir a esse termo para enquadrar qualquer comportamento violento.

O contexto pós-9/11 no Brasil é único por três razões específicas. Primeiro, o Brasil procurou aumentar sua projeção no sistema internacional. Segundo, a macrossecuritização do terrorismo como uma ameaça global. Terceiro, a consolidação da democracia brasileira e a falta de legitimidade de uma estrutura antiterrorista criada durante o regime autoritário. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o pânico legislativo varreu muitos países e, sob a orientação dos esforços da guerra global contra o terrorismo dos Estados Unidos, as leis penais foram alteradas para dar respostas fortes ao mesmo. Como resultado desse processo, mesmo países que nunca haviam sido vítimas de ataques terroristas adotaram leis draconianas contra o terrorismo. Por todas as indicações, o Brasil enfrentou um problema muito complexo para tentar responder às demandas internacionais por uma estrutura antiterrorista. O país precisava atualizar suas perspectivas políticas, legais e estratégicas para lidar com a situação de ser um alvo potencial para grandes ataques terroristas. Lafer (2003) fornece uma visão geral do status brasileiro em meio aos ajustes rápidos que o processo de securitização do terrorismo como uma ameaça global exigia no contexto pós-11 de setembro. Nesse período, o Brasil rapidamente adotou um conjunto de padrões internacionais. O país juntou-se a este processo global de securitização do terrorismo de uma forma mimética. Cabe ressaltar que o país o fez sem um profundo debate interno que permitisse

uma adaptação das normas internacionais aos objetivos e interesses da política interna e externa brasileira. Internamente, o Brasil inicialmente resistiu às pressões para adotar uma nova legislação antiterrorista e não sucumbiu à tendência de usar o terrorismo como justificativa para restringir os direitos individuais. Imediatamente após o 11 de setembro, Brasília conseguiu expressar sua rejeição aos ataques contra civis, enquanto ao mesmo tempo manteve distância do GWOT patrocinado pelos EUA. Washington repetidamente pediu apoio ao Brasil para lidar com indivíduos suspeitos de fazer parte de grupos terroristas islâmicos na fronteira comum com a Argentina e o Paraguai. Além de atividades ilícitas, a maior questão é que a área abriga uma população muçulmana em crescimento de cerca de 30.000 habitantes - cerca de 10% da população local -, a maioria de origem síria e libanesa. Isso chamou a atenção da política de segurança dos EUA após o 11 de setembro. O governo Bush argumentou que membros do grupo libanês Hezbollah operavam nessa área sem controle. Nesse sentido, concordamos com Villa (2014) ao analisar o impacto do processo de macrossecuritização realizado pela política externa dos EUA na América do Sul. No entanto, a recusa do governo brasileiro em rotular tais grupos como terroristas demonstrou que o país não estava completamente inserido na esfera de influência dos EUA.

A Constituição Federal do Brasil (artigo 4º, parágrafo VIII) classifica a condenação do terrorismo como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, e o Brasil tem uma participação significativa em instrumentos internacionais de contraterrorismo. A necessidade de absorver a legislação internacional contra o terrorismo é indiscutível. Em 19 de fevereiro de 2001, o Brasil adotou, por meio de decreto, a Resolução 1333 do Conselho de Segurança da ONU, aprovada em 2000[6]. O país também adotou com firmeza a luta contra a lavagem de dinheiro, corrupção e organizações criminosas. Enquanto o Brasil repudia o terrorismo internacional, tem uma postura extremamente cautelosa quanto ao uso da força militar para enfrentar essa ameaça, destacando a necessidade de resolução pacífica de conflitos e abordando as "causas-raiz" econômicas e sociais dos fenômenos.

A Constituição Brasileira não oferece uma definição de terrorismo, e o desenvolvimento de legislação nacional específica sobre a questão do terrorismo tem sido em grande parte irregular ou pouco claro. As leis brasileiras que tiveram algum conteúdo antiterrorista foram as aprovadas durante o período autoritário e seu principal exemplo é a Lei de Segurança Nacional 7.170/83, que permite sanções contra atos terroristas. Inicialmente, nenhuma mudança

6 A Resolução 1333 do Conselho de Segurança da ONU do ano 2000 foi, entre outras penalidades, destinada a bloquear os recursos financeiros e organizacionais de Osama bin Laden.

foi feita em reação ao 11 de setembro e o Brasil absteve-se de criar uma estrutura legal para aprofundar o contraterrorismo.

A transformação do arcabouço jurídico do Brasil para enfrentar o terrorismo teve suas raízes no substancial crescimento econômico do país, após a eleição do presidente Lula da Silva (2003). O Brasil se beneficiou do aumento dos preços das commodities e do crescimento econômico da China, aproveitando os ganhos financeiros para tentar angariar capital simbólico na arena internacional. É principalmente devido a esses desenvolvimentos que o país passou a sediar uma série de grandes eventos, incluindo a Rio + 20 (2012), a Copa do Mundo de Futebol (2014) e as Olimpíadas de Verão (2016).

A intenção de internacionalizar o país, hospedando delegações internacionais com uma frequência cada vez maior, entrou em conflito com a falta de capacidade operacional para lidar com as ameaças que tais eventos acabam trazendo. A ausência de ataques terroristas islâmicos no país significava que as agências militares e de segurança nacional não possuíam conhecimento ou estrutura para lidar com atos terroristas. Além disso, como mencionado anteriormente, o próprio ato da fala de nomear "terror" como uma ameaça fez com que alguns setores da sociedade lembrassem as ações criminosas da ditadura militar, que aumentaram o custo político de mudanças na política de segurança com relação ao terrorismo. Dois eventos exemplificam o problema de denominar situações de revolta violenta: em 2006, o PCC, uma organização criminosa em São Paulo, realizou ataques que acabaram matando 86 pessoas; em 2010, ataques da quadrilha do Comando Vermelho no Rio de Janeiro também foram considerados "terroristas" por partes da opinião pública. A resposta institucional, no entanto, sempre foi não tratar esses eventos como terrorismo, mas como crimes comuns.

A resposta das forças de segurança aos protestos brasileiros em junho de 2013 foi particularmente violenta[7]. Durante esses eventos, jovens em várias cidades recorreram à estratégia de fechar grandes vias como atos de contestação social. Imagens da Polícia Militar do Rio de Janeiro usando violência excessiva contra manifestantes rapidamente se espalharam pela internet, o que encorajou certos segmentos dos manifestantes a também operar violen-

7 Até mesmo o Conselho de Direitos Humanos da ONU expressou preocupação com a volta das forças de segurança brasileiras em direção a práticas mais repressivas. Em 10 de junho de 2015, um adendo ao Relatório do Relator Especial sobre o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação (Conselho de Direitos Humanos da ONU 2015) referiu-se aos episódios de violência política: "O Relator Especial continua preocupado com as alegações de excesso de violência política. Uso da força pela polícia contra manifestantes pacíficos em uma série de assembleias e nas alegações de prisões em massa de indivíduos com o objetivo de intimidar os críticos e desencorajar a participação em manifestações públicas. '

tamente. As manifestações foram acompanhadas por intensos debates na opinião pública, com as primeiras páginas dos jornais preenchidas com fotos de manifestantes atacando bancos e ônibus. Políticos conservadores e a imprensa começaram a empregar a palavra "terror" para descrever essas ações.

Enquanto isso, algumas estruturas burocráticas internacionais que ganharam força durante a era Bush continuaram a exercer influência sobre os países para priorizar o contraterrorismo em suas políticas de segurança. Uma dessas estruturas é o Grupo de Ação Financeira (FATF). Esse grupo, criado para melhorar a cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro, ganhou super poderes em 2001 para também ser responsável por medidas financeiras para combater o terrorismo. O FATF faz uma série de recomendações e publica uma lista negra de países que não as implementam. Estar na lista negra pode afetar seriamente o crédito de um país. Durante o governo Lula, os burocratas do FATF tentaram pressionar o Brasil a criar uma legislação específica para criminalizar o terrorismo.

A combinação de pressões externas por uma estrutura antiterrorista para o discurso dos megaeventos e das forças conservadoras contra os protestos fez com que o país atualizasse sua lei antiterrorista. Nesse processo, que pode ser definido como movimento de securitização, o Brasil começou a acelerar o desenvolvimento de sua estrutura legal de combate ao terrorismo por meio do Decreto Presidencial 7606, de 17 de novembro de 2011. Essa legislação expressou o compromisso brasileiro de combater o terrorismo e implementar a Resolução 1989 do Conselho de Segurança da ONU, adotado em 2011[8]. O processo tornou-se mais estritamente focado em ameaças à segurança doméstica após os protestos de junho de 2013. No caso do Rio de Janeiro, o então senador Crivella propôs o projeto de lei 728/2011, que buscava aumentar a segurança ao limitar o acesso a áreas ao redor dos estádios das partidas da Copa das Confederações e da Copa do Mundo àqueles indivíduos que tinham ingressos. Este projeto de lei não foi aprovado, entre outras coisas, devido à imprecisão dos conceitos utilizados.

Em nível nacional, o projeto de lei 2016/2015 foi uma primeira tentativa de estabelecer uma definição do crime de terrorismo no país. É altamente controverso e foi sujeito a numerosas modificações. Em sua versão original, caracterizou o terrorismo da seguinte forma (Congresso Nacional Brasileiro 2016, tradução nossa):

8 Esta resolução reafirma um conjunto significativo de resoluções contraterrorismo prévias: 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) e 1988 (2011).

> Organizações terroristas são aquelas cujos atos preparatórios e executórios ocorrem por razões ideológicas e políticas, por motivos de xenofobia, discriminação ou preconceito baseado em raça, cor, etnia, religião ou gênero, e cuja finalidade é causar terror, pôr em perigo pessoas, bens, público segurança ou paz pública, ou coagir as autoridades a fazer ou não fazer alguma coisa.

Quando o projeto de lei acima mencionado foi finalmente aprovado pelo Congresso brasileiro - e depois de considerável pressão social - ele eliminou de seu conteúdo razões ideológicas e políticas entre as motivações para o terrorismo. Houve considerável controvérsia sobre o que seriam considerados atos de terrorismo, especialmente desde que o projeto de lei listou uma série de táticas frequentemente empregadas por manifestantes, como sabotar ou apreender o controle dos meios de comunicação ou transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais e locais que realizam serviços públicos. A natureza contestada e a fragilidade dos conceitos utilizados também se manifestam na cláusula de exclusão prevista no terceiro parágrafo do projeto de lei 2016/2015, que afirmava que certos tipos de atividade política não poderiam ser classificados como terrorismo. Isso traz à luz o problema da imprecisão na definição de terrorismo. Este artigo foi vetado pela então presidente Dilma Rousseff ao sancionar a lei

Atos terroristas são definidos pela legislação brasileira como "usar ou ameaçar usar, transportar, armazenar, transportar ou transportar explosivos, gases tóxicos, venenos, biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou causar destruição em massa" (Governo brasileiro, 2016, tradução nossa).

Além disso, foi mantida a linguagem para definir atos terroristas como potencialmente destruidores de infraestruturas críticas do país, pois um ato terrorista significa "obstruir a operação ou apreender, com violência, grave ameaça à pessoa ou usando mecanismos cibernéticos, controle total ou parcial, mesmo temporariamente, meios de comunicação ou transporte, portos, aeroportos, estações de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionam serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás, e serviços bancários e sua rede de serviços "(Governo brasileiro, 2016, tradução nossa). As penalidades impostas, pendentes da violação, variam de cinco a trinta anos na prisão e multas a serem estabelecidas por um juiz.

É importante ressaltar que a definição de terrorismo adotada pela atual lei antiterrorista do Brasil já está desatualizada para lidar com ações que

encaixam na descrição da nossa definição de "Terrorismo de Baixo Custo". Se um indivíduo, motivado por razões políticas, decide apunhalar alguém ou dirigir um carro em uma área lotada, como nos ataques brevemente narrados no presente documento, isso simplesmente não é considerado um ato de terrorismo sob a lei brasileira. Os autores teriam que ser julgados sob outros artigos do código penal do Brasil.

A lei antiterrorista 13.260 de março de 2016[9] respondeu com firmeza ao desejo de combater o "terrorismo internacional" quando os Jogos Olímpicos de 2016 se aproximaram do horizonte. Ao mesmo tempo, deixa lacunas de definição suficientes que abrem a possibilidade de sua aplicação a grupos domésticos e protesto social. Neste contexto, existe um discurso emergencial excessivo. O ato de fala de apontar para os manifestantes como terroristas, em última análise, autoriza uma série de medidas de emergência. Ao entender o processo de securitização como o deslocamento de um amplo processo político para uma agenda política dominada pelo discurso da segurança, pode-se considerar que o Brasil está aderindo tardiamente ao processo de macrossecuritização descrito por Buzan e Waever (2009).

Conclusões

Quando as democracias precisam lidar com a ameaça do terrorismo, elas também devem refletir cuidadosamente sobre as implicações que a aplicação de tais políticas pode ter para a proteção necessária dos direitos humanos dos indivíduos que habitam esses territórios. Na maioria das vezes, as políticas contraterroristas concedem ao poder executivo uma grande dose de poder discricionário sob a premissa de que, na troca entre segurança e liberdade, a primeira supera a última. Com o terrorismo de baixo custo em ascensão, a comunidade internacional tem alternativas limitadas além de aumentar os esforços de vigilância de indivíduos e compartilhamento de informações, possivelmente com eficácia limitada - já que é virtualmente impossível evitar ataques que dependam de táticas empregadas como facas ou correndo em um veículo em uma multidão aberta.

À medida que entendemos as implicações da crescente ameaça do Terrorismo de Baixo Custo, poderemos claramente pensar e ver qual é o problema. Nosso ponto é explorar o novo perfil de alguns atores violentos não estatais, incorporados em sociedades de alta tecnologia e como eles usam todas as possibilidades para fazer avanços tecnológicos contra essas sociedades.

9 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm, acessado em 8 de junho de 2018.

Além dessa discussão conceitual, este artigo procurou contextualizar as políticas antiterroristas do Brasil, narrando brevemente como foram elaboradas em um contexto de macrossecuritização e necessidades domésticas. O resultado do debate proposto é que o estado brasileiro enfrenta um desafio permanente de estabelecer uma estrutura legal para abordar a questão do terrorismo sem recorrer a medidas de emergência legais e políticas. O ambiente de "estado de emergência" que pode ser decretado por aplicação indevida de políticas contra terroristas é um risco que o Brasil assume sem ter um profundo debate sobre a questão do terrorismo. Existem problemas potenciais em se adotar uma estrutura legal amplamente baseada em normas e percepções internacionais que não são adequadas a novas formas de ataques terroristas e que não são capazes de compreender um novo tipo de atores políticos perpetrando violência. Além disso, a imprecisão dos conceitos nas leis adotadas pode criar uma área cinzenta na qual o protesto social - que é inteiramente razoável em uma democracia - poderia ser enquadrado como terroristas, o que é particularmente problemático em tempos de agitação social e política com os quais o país teve de tratar desde 2013 e que incluem protestos de rua, procedimentos de impeachment de um presidente, intervenção militar na segurança pública de um dos principais estados do Brasil (Rio de Janeiro) e uma greve geral de motoristas de caminhão que causou grandes transtornos ao fluxo de bens, pessoas e a prestação de serviços públicos na maior parte do país.

O processo de securitização do terrorismo internacional levantou uma ampla gama de questões com relação à sua implementação pela legislação interna. No caso do Brasil, pode-se ver que esse processo levou a adoção da legislação antiterrorista à agenda de segurança brasileira. Resta saber se deixará marcas adicionais nas instituições do país, especialmente no que diz respeito à aplicação futura do quadro legal recentemente criado. Quanto ao Terrorismo de Baixo Custo, a adoção tardia do Brasil de leis antiterroristas é amplamente incapaz de resolver tais problemas e, se acontecesse em solo brasileiro, os tribunais no país provavelmente teriam que julgar perpetradores de outros crimes comuns presentes no direito penal brasileiro.

REFERÊNCIAS

Ash, Konstantin. 2016. "Representative Democracy and Fighting Domestic Terrorism." *Terrorism and Political Violence* 28 (1): 114–34. doi:10.1080/09546553.2014.880836.

Bauman, Zygmunt. 2002. "Reconnaissance Wars of the Planetary Frontier-

land." *Theory, Culture & Society* 19 (4): 81–90. doi:10.1177/02632764020190040006.

Bigo, Didier. 2006. "Security, Exception, Ban and Surveillance." In *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*, edited by David Lyon. London: Willan Publishing.

Buzan, Barry, and Ole Waever. 2009. "Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory." *Review of International Studies* 35 (35): 253–76. doi:10.1017/S0260210509008511.

Chenoweth, Erica. 2012. "Is Terrorism Still a Democratic Phenomenon ?" Uluslararası *İlişkiler* 8 (32): 85–100.

———. 2013. "Terrorism and Democracy." *Annual Review of Political Science*, no. 16. doi:10.1146/annurev-polisci-032211-221825.

Garcia, Blake E, and Nehemia Geva. 2016. "Security Versus Liberty in the Context of Counterterrorism: An Experimental Approach." *Terrorism and Political Violence* 28 (1). 2016: 30–48. doi:10.1080/09546553.2013.878704.

Hunter, Lance Y. 2016. "Studies in Conflict & Terrorism Terrorism , Civil Liberties , and Political Rights : A Cross-National Analysis Analysis." *Studies in Conflict & Terrorism* 39 (2). Taylor & Francis: 165–93. doi:10.1080/1057610X.2015.1084165.

Kaldor, Mary. 2003. "Terrorism as Regressive Globalisation." *Open Democracy*, no. September 23: 1–6.

Khosrokhavar, Farhad. 2015. *Inside Jihadism: Understanding Jihadi Movements Worldwide*. London and New York: Routledge.

Lafer, Celso. 2003. "A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo." In *Terrorismo e Direito: Os Impactos Do Terrorismo Na Comunidade Internacional e No Brasil – Perspectivas Político-Jurídicas*, edited by Leonardo N. C. Brant. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Lowe, David. 2016. "Surveillance and International Terrorism Intelligence Exchange: Balancing the Interests of National Security and Individual Liberty." *Terrorism and Political Violence* 28 (4). Taylor & Francis: 653–73. doi:10.1080/09546553.2014.918880.

Schmid, Alex. 2004. "Terrorism - The Definitional Problem." *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2/3): 375–419.

Suarez, Marcial A. G., Fernando L. Brancoli, and Igor D. P. Acácio. 2017. "Counterterrorism Policies in Brazil: A Securitization Syndrome?" In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, edited by Marcial A.G. Suarez, Rafael Duarte Villa, and Brigitte Weiffen, 273–93.

London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-57382-7.

Villa, Rafael Duarte. 2014. "O Paradoxo Da Macrossecuritização: Quando a Guerra Ao Terror Não Securitiza Outras 'Guerras' Na América Do Sul." *Contexto Internacional* 36 (2): 349–83.

Walsh, Patrick F, and Seumas Miller. 2016. "Rethinking ' Five Eyes ' Security Intelligence Collection Policies and Practice Post Snowden." *Intelligence and National Security* 31 (3). Routledge: 347–70. doi:10.1080/02684527.2014.998436.

RESUMO

Propomos o estudo de uma inflexão tática na ação política dos ataques terroristas: somados aos carros bombas e ataques ao público realizados por células terroristas organizadas, ataques crescentemente têm sido realizados com baixo custo organizacional e material. Propomos definir tais ataques como "terrorismo de baixo custo", tomando como referência eventos recentes Paris, Londres, Bruxelas e Barcelona. Além desta visão teórica e a caracterização do terrorismo como processo de macrossecuritização, discutimos a legislação antiterrorista brasileira neste contexto e destacamos as inconsistências e inadequações do país para lidar com o fenômeno do terrorismo, em particular o "terrorismo de baixo custo".

PALAVRAS-CHAVE

Terrorismo de baixo custo, Políticas anti-terrorismo brasileiras, Securitização.

Traduzido por Fernanda Gomes Carvalho

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.112-137

GUIANA FRANCESA E MALVINAS: A PRESENÇA MILITAR DA FRANÇA E DO REINO UNIDO NO ATLÂNTICO SUL E NO CONTINENTE SUL-AMERICANO

Marcos Valle Machado da Silva[1]

Introdução

As dimensões continentais do território brasileiro, tendo fronteiras com 10 países, bem como os 3,5 milhões de km² das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)[2] são fatores que configuram a América do Sul e o Atlântico Sul como a área de interesse prioritário do Estado brasileiro, nas questões afetas à defesa nacional.

O Atlântico Sul permite o acesso às principais portas de entrada e saída do comércio exterior brasileiro e está cada vez mais ligado ao desenvolvimento econômico nacional, seja por meio da exploração de petróleo, gás e pesca, ou como via de comércio nacional e internacional. As águas do Atlântico Sul têm a singular característica de que, exceto pela questão das Malvinas, são

1 Professor da Escola de Guerra Naval (EGN). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Email: mbvalle2002@yahoo.com.br

2 O termo "Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)" é utilizado neste artigo em consonância com conceito apresentado no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a seguir transcrito: "Compreende as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas bases, acrescidas das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer" (Brasil 2016b, 15).

usualmente percebidas como livres das tradicionais ameaças decorrentes de conflitos militares de caráter interestatal[3]. Entre os Estados sul-americanos, não existem disputas por soberania ou jurisdição em relação ao Atlântico Sul. No entanto, dois estados exógenos a região estão presentes, tanto no continente sul-americano, quanto em ilhas no Atlântico Sul. São eles: a França e o Reino Unido.

A França mantém uma colônia no continente sul-americano, com o *status* de Departamento Ultramarino, com contingente e instalações militares, usualmente ignorados nas análises afetas à presença militar de atores extrarregionais na América do Sul. Já o Reino Unido com suas possessões insulares no eixo norte-sul do Atlântico do Sul, englobando as ilhas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, desponta como Estado causador do principal foco de tensão no Atlântico Sul em função, principalmente, da questão da soberania sobre as Malvinas com a Argentina.

Neste contexto, cabe questionar: a presença militar desses atores extrarregionais gera tensões atuais e potenciais em relação à visão brasileira de defesa regional?

Buscando responder à questão proposta, este artigo tem como objetivo evidenciar a presença militar da França e do Reino Unido na América e Atlântico Sul e analisar as tensões decorrentes dessa presença, em relação à visão brasileira de defesa para a região.

O argumento central desenvolvido e defendido é o de que a presença militar da França na Guiana Francesa e do Reino Unido nas Malvinas têm o potencial para gerar tensões e crises, contrárias à visão de defesa brasileira para a América do Sul e Atlântico Sul.

Para responder à questão formulada e sustentar o argumento enunciado, bem como para a consecução do objetivo proposto, o texto está dividido em três seções. Na primeira, é identificada qual é a visão de defesa brasileira para a América do Sul e para o Atlântico Sul. Para tanto, foram analisados os documentos de defesa de mais alto nível do Estado brasileiro, em suas diversas atualizações, isto é, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).

---

3 O termo conflito interestatal é aqui utilizado em seu sentido amplo, tal como apresentado no *Glossary of Terms and Concepts in Peace and Conflict Studies* (Miller 2005, 22), publicado pela University of Peace: "Os conflitos interestatais são disputas entre Estados ou violações do sistema de alianças feitas entre Estados" (Tradução nossa). No original: "Interstate conflicts are disputes between nation-states or violations of the state system of alliances."
O termo conflito militar interestatal é usado aqui para significar esse tipo de conflito em que a força militar é usada ou existe a ameaça de usá-la por um dos estados envolvidos no conflito.

As duas seções seguintes têm como foco a análise dos meios, efetivos e as principais instalações militares do Reino Unido e da França, em suas possessões na América do Sul e no Atlântico Sul, bem como os propósitos declarados por estes Estados para justificar a sua presença na região. Nessas duas seções são também identificadas as tensões, existentes e potenciais, decorrentes da presença militar britânica e francesa no entorno estratégico brasileiro. Nas Considerações Finais é evidenciado como as tensões decorrentes da presença militar, dos dois atores extrarregionais analisados, interferem com a visão de defesa brasileira para a região.

A Visão de Defesa do Estado Brasileiro para a América do Sul e Atlântico Sul

O Brasil possui um conjunto de documentos relativos à política e à estratégia de defesa, emanados do poder executivo, aprovados pelo legislativo e revisados periodicamente com participação de políticos, militares, acadêmicos, diplomatas e outros representantes da sociedade civil. Em ordem de precedência estes documentos são: a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia de Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Tal como exposto na edição de 2016, a "PND é o documento de mais alto nível do País em questões de Defesa, baseado nos princípios constitucionais e alinhado às aspirações e aos Objetivos Nacionais Fundamentais, que consolida os posicionamentos do Estado brasileiro e estabelece os objetivos mais elevados neste tema." (Brasil 2016c).

O documento foi concebido originalmente em 1996, com o nome de Política de Defesa Nacional (PDN), foi atualizado em 2005 e em 2012, ano em que teve seu título alterado para Política Nacional de Defesa (PND). Em 2016, consonante com a legislação em vigor[4], a PND passou por novo processo de atualização. Essa versão foi encaminhada para apreciação do Congresso Nacional, em novembro de 2016 e disponibilizada para consulta publica, pelo Ministério da Defesa. [5]

Já a Estratégia Nacional de Defesa orienta os segmentos do Estado

4 A Lei Complementar (LC) nffl 97/1999, alterada pela LC nffl 136/2010, no parágrafo terceiro do seu artigo nono, determina que o Poder Executivo encaminhe para a apreciação do Congresso Nacional, a cada quatro anos, a partir do ano de 2012, as atualizações da PND, END e LBDN (Brasil 2010).

5 Vide Brasil 2016c.

brasileiro quanto às ações que devem ser implementadas para que os Objetivos Nacionais de Defesa[6] sejam alcançados. Sua primeira versão foi elaborada em 2008, sendo atualizada em 2012 e em 2016.[7]

O Livro Branco de Defesa Nacional é o documento que contextualiza de forma ampla a Estratégia Nacional de Defesa, em perspectiva de médio e longo prazo, permitindo também o acompanhamento da evolução orçamentária e do planejamento plurianual dos principais projetos de defesa do Estado brasileiro (Brasil, 2010).

Feitas essas considerações iniciais sobre os principais documentos de domínio público, relativos à defesa nacional brasileira passaremos à análise das edições da PND e da END, buscando identificar qual é a visão de defesa brasileira para a América do Sul e para o Atlântico Sul. O eixo analítico central consistiu em identificar como a América do Sul e o Atlântico Sul são percebidos nesses documentos, quais são os Objetivos Nacionais de Defesa para essa região, bem como se existem Estratégias de Defesa para a sua consecução.

Analisando a Política Nacional de Defesa constata-se, em suas quatro edições (1996, 2005, 2012 e 2016), nos respectivos capítulos dedicados à análise do ambiente internacional e regional, que a América do Sul e o Atlântico Sul integram o chamado entorno estratégico brasileiro.[8]

A América do Sul é percebida, nas quatro edições do documento, como um continente sem graves conflitos de natureza interestatal e relativamente pacífica, tal como sintetizado no Quadro 1.

Edição da PDN / PND	**Percepção Relativa à América do Sul**
PDN 1996 (Seção 2.6)	"A América do Sul, distante dos focos mundiais de tensão, é considerada a região mais desmilitarizada do mundo. [...] Os contenciosos regionais têm sido administrados em níveis toleráveis."

6 A PND 2016 em seu item 4.1, aponta que os Objetivos Nacionais de Defesa "devem ser interpretados como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito de defesa" (Brasil 2016c).

7 Vide Brasil 2008, 2012a e 2016a.

8 A PND 2016, em seu segundo capítulo, subitem 2.1.6, delimita o entorno estratégico brasileiro da seguinte forma: "[...], sem desconsiderar a esfera global, estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica (Brasil 2016c).

PDN 2005 (Seção 3.2) e PND 2012 (Seção 4.2)	"A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica."
PND 2016 (Seção 2.3.9 e 2.3.10)	"No âmbito regional, o período sem conflitos graves e a convergência de interesses poderão contribuir para o incremento da cooperação entre os países Sul-americanos [...]." "Por outro lado, a América do Sul, o Atlântico Sul, a Antártica e a África ocidental detêm significativas reservas de recursos naturais, em um mundo já cioso da escassez desses ativos. Tal cenário poderá intensificar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas, com eventual militarização do Atlântico Sul, área cuja consolidação como Zona de Paz e Cooperação revela-se fundamental para resguardá-la da interferência de interesses não legítimos."

Quadro 1 – Percepções Relativas à América do Sul Expressas nas Três Primeiras Edições da PND.

Cabe observar quer a última atualização da PND (2016) continua a apontar para a América do Sul, assim como para o Atlântico Sul como regiões estáveis, sem graves conflitos interestatais e com possibilidade de crescente cooperação regional. No entanto, o documento, de modo distinto das edições anteriores da PND, contém a ressalva de que essa situação de estabilidade pode ser rompida em decorrência de conflitos envolvendo o uso da força militar, originados pela disputa das significativas reservas de recursos naturais abundantes na região e escassos em outras partes do globo.

No que tange aos cenários internacionais e regionais apresentados nas edições da PDN 2005 e PND 2012 e 2016 vê-se que, a partir destes cenários, foram enunciados os Objetivos Nacionais de Defesa (OND)[9]. Nos três documentos, a estabilidade regional é identificada como um dos OND do Es-

9 Tal como já mencionado, a PND 2016, em seu item 4.1, aponta que os Objetivos Nacionais de Defesa "devem ser interpretados como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito de defesa" (Brasil 2016c).

tado brasileiro, tal como evidenciado no Quadro 2.[10]

Edição da PDN / PND	Estabilidade Regional como OND
PDN 2005	"Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem objetivos da Defesa Nacional: [...] IV – a promoção da estabilidade regional."
PDN 2012	"Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem os Objetivos Nacionais de Defesa: [...] IV – contribuir para a estabilidade regional."
PDN 2016	"São Objetivos Nacionais de Defesa:[...] V – Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais."

Quadro 2 – Estabilidade Regional como OND.

Em síntese, a estabilidade regional faz parte da visão de defesa do Estado brasileiro para a América do Sul e para o Atlântico Sul. Nesse sentido, é pertinente observar como a Estratégia de Nacional de Defesa (END), estabelece estratégias, diretrizes e ações a empreender para a consecução deste Objetivo Nacional de Defesa.

Antes, porém, cabe apontar a percepção decorrente da pesquisa efetuada de que a END de 2008 não é um documento diretamente alinhado com a PDN de 2005 e, portanto, não apresenta Estratégias de Defesa e suas subsequentes Ações Estratégicas de Defesa, específicas para os Objetivos Nacionais de Defesa enunciados na PDN de 2005. Mesmo assim, sua Diretriz número 18, tem como tema a integração da América do Sul e a construção de uma identidade sul-americana como fatores que contribuiriam para a defesa do Estado brasileiro.

> Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.
> [...].18. Estimular a integração da América do Sul.
> Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como pos-

10 A PDN de 1996 não tem a estabilidade regional como um dos Objetivos de Defesa Nacional. No entanto, estabelece, como Diretriz:
"f. Contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional;
g. Atuar na manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul" (Brasil 1996).

> sibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à **construção da unidade sul-americana**. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, **sem que dele participe país alheio à região.** (Brasil 2008). (Grifo nosso).

A END atualizada em 2012 apresenta, em sua Diretriz número 18, praticamente o mesmo conteúdo do documento de 2008, continuando a destacar a relevância da integração e da criação de uma identidade regional como parte do projeto de defesa do Estado brasileiro.

Um ponto a ser destacado é que tanto na END de 2008 quanto na de 2012, a Diretriz supracitada explicita que o projeto de integração e construção de identidade exclui países exógenos à região.

Nesse sentido, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), representou um marco significativo na consolidação da visão brasileira de defesa para a região. Cabe, portanto, uma breve remissão à criação desses dois órgãos.

A UNASUL teve seu Tratado constitutivo aprovado pelos representantes dos 12 Estados membros durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008 (Brasil 2012c).

O Tratado apresenta no seu artigo 3, os Objetivos Específicos da UNASUL que na alínea "s" prevê: "o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa."

Consoante com esse Objetivo Específico, os Estados membros da UNASUL criaram o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cujo Estatuto foi aprovado em 16 de dezembro de 2008, durante a Cúpula Extraordinária da UNASUL realizada em Salvador. O Estatuto, em seu Artigo 4, define os Objetivos Gerais do CDS nos seguintes termos:

> a) Consolidar Suramérica como una zona de paz [...].
>
> b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.
>
> c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.[11]

11 UNASUR. Archivo Digital de UNASUR. "Estatuto Del Consejo de Defensa Suramericano

Feita essa breve remissão acerca da criação da UNASUL e do CDS, cabe observar o conteúdo da END revisada em 2016. Essa edição do documento configura-se como aquela de maior aderência à PND que lhe deu origem, isto é aquela revisada em 2016. Isso decorre do alinhamento claro das Estratégias de Defesa (ED) apresentadas na END 2016, em relação aos Objetivos Nacionais de Defesa enunciados na PDN 2016. Além disso, a END 2016 apresenta as Ações Estratégicas de Defesa (AED), decorrentes de cada Estratégia de Defesa, a fim de orientar as ações a empreender para a consecução dessa Estratégia e consequentemente do Objetivo Nacional de Defesa a alcançar.

Nesse sentido, para o Objetivo Nacional de Defesa número 5 (OND 5) – Contribuir para a Estabilidade Regional e para a Paz e a Segurança Internacionais – a END (2016) apresenta três Estratégias de Defesa (ED)[12], das quais destacamos a de número 11, bem como as Ações Estratégicas de Defesa (AED) a empreender para sua consecução, sumarizadas no Quadro 3.

Estratégias de Defesa (ED)	Ações Estratégicas de Defesa (AED)
ED-11 Promoção da integração regional Trata-se das ações que visam à **consolidação de uma mentalidade própria de defesa no âmbito da América do Sul**, buscando-se incrementar o nível de comprometimento dos países da Região, nos esforços conjuntos para solução de problemas comuns nesse tema. (Grifo nosso)	**AED-44** - Estimular **o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa**. (Grifo nosso). **AED-45** - Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL. **AED-46** - Incrementar a participação brasileira no Conselho de Defesa Sul-Americano – CDS/UNASUL.

Quadro 3 – Estratégias de Defesa (ED) e Ações Estratégicas de Defesa (AED) para a consecução do OND-5 "Contribuir para a Estabilidade Regional e para a Paz e a Segurança Internacionais".

de La UNASUR". Available at <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO_DE_DEFENSA_SURAMERICANO_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=ddb8870e-73fa-4573-bd12-eec3aaf67f55, accessed April 21, 2018.

12 ED-11 Promoção da integração regional; ED-12 Promoção da cooperação internacional; e ED-13 Atuação em organismos internacionais (Brasil 2016a).

À luz dos documentos analisados é perceptível que os objetivos de defesa relativos à América e Atlântico Sul, expressos nas diversas edições da Política Nacional de Defesa, bem como as estratégias para alcançá-los, expressas com maior ou menor precisão e alinhamento nas edições da Estratégia Nacional de Defesa, permanecem constantes desde 1996.

Em síntese, pode-se inferir que a visão de defesa do Estado brasileiro para a América do Sul e para o Atlântico Sul, tem como objetivo a crescente integração e a manutenção da paz e da estabilidade dessa região, estando também associada à criação de uma "identidade sul-americana".

O projeto está inserido no contexto de que a sua consolidação impulsionará a autonomia e o desenvolvimento dos Estados da região, por meio da cooperação e de uma perspectiva própria, ancorada em uma convergência de fatores históricos, econômicos, sociais, políticos e militares. No conjunto, o efeito final desejado em termos de defesa é minimizar as possibilidades de conflitos militares interestatais no entorno estratégico brasileiro.

No entanto, tal projeto tem e terá que lidar com Estados exógenos à região que possuem territórios, continentais na América do sul e insulares, no Atlântico Sul. A França e o Reino Unido são os Estados que possuem esses territórios, nos quais estão presentes contingentes militares que já causam tensões na região, caso da Malvinas, como poderão gerar tensões futuras, caso da Guiana Francesa, conforme será discutido adiante.

O Reino Unido e o Atlântico Sul

Ao longo do século XIX, o Reino Unido construiu uma estratégica rede de possessões insulares no Atlântico Sul, por meio das ilhas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Destas ilhas, as três últimas são objeto de disputa de soberania com a Argentina, sendo o principal foco de tensão político-militar interestatal na região.

As ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul eram parte das possessões coloniais espanholas e são reivindicadas pela Argentina, desde a sua independência em 1816. No entanto, os britânicos dominaram e colonizaram as ilhas Malvinas desde 1833.

Em abril de 1982, o governo argentino, então uma ditadura militar, invadiu e ocupou militarmente as ilhas, desencadeando a reação militar britânica e o conflito conhecido como Guerra das Malvinas. Após 73 dias de conflito militar (2 de abril a 14 de junho de 1982), as ilhas voltaram ao domínio

britânico.

Cabe uma breve remissão ao apoio que o Reino Unido recebeu, direta ou indiretamente, de alguns Estados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), podendo ser destacados os seguintes eventos:

- o governo de Portugal se mostrou disposto a autorizar a utilização da base de Lajes, nos Açores, caso o governo do Reino Unido assim solicitasse (Anguera, Ayuso, Toledo 1985, 44);

- os Estados Unidos autorizaram a utilização do seu aeródromo na ilha de Ascensão, bem como forneceram mísseis Ar-Ar *Sidewinder* (AIM-9L)[13] para as aeronaves *Harrier* e *Sea Harrier* britânicas, mesmo antes de declarar seu apoio irrestrito ao Reino Unido (Woodward 1997, xviii, 82, 87 e 126); e

- o governo francês embargou a entrega dos mísseis Ar-Superfície AM-39 *Exocet* comprados pela Argentina[14] (Woodward 1997, 224).

Em síntese, o apoio prestado por parte de alguns membros da OTAN foi decisivo para viabilizar a campanha militar do Reino Unido, durante a Guerra das Malvinas.

Nos anos subsequentes ao término da Guerra das Malvinas, os dois Estados iniciaram uma lenta reaproximação e normalização das relações diplomáticas. No entanto, as relações entre os governos da Argentina e do Reino Unido passam por períodos recorrentes de tensões políticas. Os governos de Nestor e Cristina Kirchner protagonizaram várias delas. Porém, as mais recentes foram decorrentes das iniciativas britânicas para exploração de hidrocarbonetos na Zona Econômica Exclusiva associada às ilhas. É também pertinente recordar que em 2012, com o aniversário dos 30 anos do conflito de 1982, os dois Estados iniciaram uma ofensiva diplomática defendendo seus respectivos direitos de soberania nas ilhas.

Nesse contexto, mesmo com as tensões recorrentes produzidas tanto pelo presidente Nestor Kirchner quanto por sua sucessora Cristina Kirchner, a diplomacia brasileira apoiou, de forma clara, a reivindicação de soberania argentina, mas manteve a prudente postura de não se envolver em nenhuma crise decorrente das posições assumidas pelo governo argentino. Um exem-

13 Esses mísseis, então de última geração, foram decisivos nos engajamentos das aeronaves britânicas contra as aeronaves de ataque argentinas, uma vez que seus novos sensores infravermelhos permitiam o seu lançamento, sem a necessidade de se posicionar atrás da aeronave alvo, possibilitando uma vantagem tática ao seu utilizador (Nota do autor).

14 Cabe recordar que os cinco mísseis Exocet AM-39, que já haviam sido recebidos pela Marinha da Argentina, foram utilizados ao longo do conflito e resultaram no afundamento da *HMS Sheffield* e do *Atlantic Conveyor* (Nota do autor).

plo dessa postura ocorreu em 2011, quando o Itamaraty negou permissão para que o navio de patrulha oceânico *HMS Clyde*, que opera nas Malvinas, fosse reabastecido em portos brasileiros. No entanto, de acordo com as notícias publicadas na mídia brasileira[15], argentina[16] e britânica[17], a chancelaria brasileira esclareceu que a permissão para que navios do Reino Unido pudessem atracar em portos brasileiros seria analisada caso a caso. Em outras palavras, foi esclarecido que não havia uma determinação para que a decisão relativa ao *HMS Clyde* fosse estendida a todos os navios da *Royal Navy* que operassem nas Malvinas. O evento não teve maiores repercussões junto ao governo britânico e um porta-voz do *Foreign Office* comunicou que governo britânico respeitava a decisão brasileira e os dois países continuavam a ter relações positivas.

Em síntese, para o governo britânico as Malvinas são as Falkland Islands e têm o status de "*overseas territory*", sendo parte do Reino Unido e, portanto, protegidas pelas forças armadas daquele Estado.[18] É neste contexto que se inserem as *British Forces South Atlantic Islands*, um comando conjunto com contingentes do exército, marinha e força aérea. Após a Guerra das Malvinas (abril – junho de 1982), sucessivos governos britânicos investiram no aparato defensivo das ilhas, incluindo a construção de uma Base aérea – *RAF Mount Pleasant* – a cerca de 40 km a oeste de Port Stanley, a qual está operacional desde 1985.[19]

15 Folha de São Paulo. "Em apoio à Argentina, Brasil barra embarcação britânica" (12 de janeiro de 2012), Available at http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1201201102.htm, accessed April 30, 2018.

16 La Nacion. "Confirman que negaron el ingreso a un buque inglés" (13 de enero de 2011), Available ar http://www.lanacion.com.ar/1341022-confirman-que-negaron-el-ingreso-a-un-buque-ingles, accessed April 30, 2018

17 The Telegraph. "Royal Navy's Falklands ship turned away by Brazil" (10 Jan 2011), Availabel at http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/8251130/Royal-Navys-Falklands-ship-turned-away-by-Brazil.html, accessed April 30, 2018.

18 A página do governo britânico intitulada *British forces overseas: Falkland Islands and Ascension Island* apresenta a seguinte explicação para a presença militar britânica naquelas ilhas: "Forces are based in the Falklands to demonstrate the government's continued commitment to the security of UK overseas territories in the south Atlantic. They include air defence assets, maritime patrol capability and infantry forces. There are also regular naval deployments to the region and temporary deployments for routine exercises. The exact force levels are kept under constant review and are structured and maintained at a level consistent with this policy." (United Kingdon.Gov.UK. "British forces overseas: Falkland Islands and Ascension Island," Available at https://www.gov.uk/guidance/british-forces-overseas-falkland-islands-and-ascension-island, accessed April 22, 2018.

19 United Kingdon.Gov.UK. "Mount Pleasant Defence Aerodrome Manual 2017," Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/657078/20170427-Mount_Pleasant_DAM_V1.0.pdf, accessed April 22, 2018.

A *Royal Air Force (RAF)* mantém permanentemente desdobradas naquela base, quatro aeronaves *Eurofighter Typhoon*, uma aeronave de transporte C-130 e uma aeronave VC-10 para reabastecimento em voo. Baterias de Mísseis Superfície-Ar (MSA) *Rapier* estão posicionadas pelas duas ilhas principais e o contingente militar britânico nas ilhas oscila em torno de 1.200 homens.[20]

A base aérea *Wideawake*, torna a ilha de Ascensão um ponto de apoio logístico valioso para as forças militares britânicas desdobradas no Atlântico Sul. Em conjunção com a base aérea de *Mount Pleasant*, o Reino Unido tem condições de reforçar militarmente as Malvinas ao menor sinal de movimentação ou hostilidade por parte de uma eventual força militar argentina.[21]

A *Royal Navy* mantém um navio de patrulha, um navio de apoio logístico e uma fragata ou contratorpedeiro permanentemente em patrulha na região. Ocasionalmente, surgem notícias na imprensa britânica que um submarino nuclear (SSN) é mantido também em patrulha no Atlântico Sul[22]. Mesmo sem este último meio, o aparato militar mantido na região para defesa das ilhas é significativo e, certamente, age como um elemento de dissuasão quanto a qualquer pretensão argentina de uma nova tentativa de retomar as ilhas pela força militar.

O Ministério de Relações Exteriores do Reino Unido expressa, em diversos e recorrentes comunicados, que a razão da presença militar britânica nas ilhas visa a respeitar e garantir a autodeterminação dos seus habitantes que desejam permanecer cidadãos britânicos. Esse compromisso foi mais uma vez reiterado na mensagem do *Foreign Office Minister* – Sir Allan Duncan – relativa ao 35º aniversário do término do conflito militar de 1982. Disse o ministro: "Continuamos comprometidos e empenhados em defender o direito dos habitantes das Falkland de determinar seu próprio futuro e de permanecer britânicos, de acordo com seus desejos."[23] (Tradução nossa).

---

20 As seguintes fontes permitiram uma compilação básica das presença militar britânica nas Malvinas: United Kingdon. Royal Air Force (RAF). RAF Mount Pleasant. "The Station". Available at , https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/raf-mount-pleasant/, accessed April 21, 2018; - BBC. "Britain to boost Falklands Islands defences," Available at http://www.bbc.com/news/uk-politics-32031342, Accessed April 21, 2018; BBC. "Where are British troops deployed overseas?" Available at http://www.bbc.com/news/uk-34919954, accessed April 21, 2018.

21 United Kingdon. Royal Air Force (RAF). "RAF Ascension Island". Available at , https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/raf-ascension-island/, acessado em June 8, 2018.

22 Daily Mail Online. "British nuclear submarine sent to Falklands in show of strength as tensions rise ahead of 30th anniversary of conflict". Available at http://www.dailymail.co.uk/news/article-2147045/Sub-way-Falklands.html, Accessed April 21, 2018.

23 "We remain committed to upholding the right of the Falkland Islanders to determine their own future, and to remain British in line with their wishes" (United Kingdom.Gov.UK.gov.uk. Press release published 14 June 2017. "Foreign Office Minister Statement on the

É pertinente recordar que nos dias 10 e 11 de março de 2013, foi realizado um referendo entre os habitantes das ilhas, para que se manifestassem quanto a continuidade ou alteração do status de "*British Overseas Territory*". De um eleitorado de 1.653 pessoas, 1.517 exerceram seu direito de voto e apenas três votaram contra a manutenção do atual *status*. Em outras palavras, 99,8% dos votos foram favoráveis à manutenção das ilhas como parte do Reino Unido.[24]

Assim sendo, para o governo britânico a presença militar nas ilhas é um compromisso com a segurança e defesa dos habitantes das ilhas, decorrente da autodeterminação daquelas pessoas que, de forma legítima e democrática, optaram por permanecer com o *status* de *British Overseas Territory*.[25]

O custo para a manutenção desse aparato militar nas ilhas Malvinas corresponde a aproximadamente 0.5 % do orçamento de defesa do Reino Unido.[26] Uma relação "custo x benefício" vantajosa sob quaisquer aspectos, haja vista que as ilhas apresentam uma indústria pesqueira lucrativa, além de reservas de hidrocarbonetos significativas em sua Zona Econômica Exclusiva. Adicionalmente, constituem uma importante posição em relação ao continente antártico, tanto no presente quanto em futuras negociações envolvendo aquela região.

À luz do exposto, percebe-se que a presença militar britânica no Atlântico Sul é expressiva e, principalmente, fundamentada em interesses econômicos, políticos e estratégicos, não configurando a possibilidade de alteração desse *status quo* em uma moldura temporal de curto e médio prazo. Nesse contexto, as crises escaladas pelos dois Estados envolvidos, notadamente, aquelas eventualmente protagonizadas pela Argentina em relação à soberania das ilhas e/ou exploração da zona econômica exclusiva, podem levar a maior presença militar do Reino Unido na região. No limite, um ativo programa de modernização das Forças Armadas argentinas, associado a discursos de recu-

35th anniversary of end of the Falkland Islands conflict," Available at https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-statement-on-the-35th-anniversary-of-end-of-the-falkland-islands-conflict, accessed April 29, 2018).

24 Falkland Islands Government. "Results of the referendum on the Political Status of the Falkland Islands". Available at https://www.falklands.gov.fk/results-of-the-referendum-on-the-political-status-of-the-falkland-islands/, accessed April 22, 2018.

25 United Kingdom.Gov.UK. Policy. "Falkland Islanders' right to self-determination" Disponível emhttps://www.gov.uk/government/policies/supporting-the-falkland-islanders-right-to-self-determination, acesso em 22 de abril de 2018.

26 United Kingdom.Gov.UK. Policy Paper. "2010 to 2015 government policy: Falkland Islanders' right to self-determination". Available at https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-falkland-islanders-right-to-self-determination/2010-to-2015-government-policy-falkland-islanders-right-to-self-determination, accessed April 22, 2018.

peração das ilhas, pode levar a uma resposta similar do Reino Unido, implicando em uma militarização do Atlântico Sul e em instabilidade no cone sul do continente sul-americano. Tal cenário estaria frontalmente em desacordo com a visão de defesa brasileira para a região.

A questão das Malvinas é um caso singular para a política externa brasileira, uma vez que o Estado brasileiro apoia as reivindicações argentinas quanto à soberania sobre as ilhas, porém tem como princípio constitucional regulador da sua política externa a autodeterminação dos povos.[27] A situação coloca um dilema potencial para a política externa brasileira, pois, refutar apoio a uma reivindicação de soberania do seu maior vizinho e parceiro econômico regional comprometeria o OND de manter a estabilidade na região, bem como as Estratégias de Defesa relativas ao projeto de integração regional e de criação de uma mentalidade sul-americana e sul-atlântica sem Estados exógenos à região. Por outro lado, o princípio constitucional supracitado, bem como os fortes laços econômicos com o Reino Unido, permitem apontar que a manutenção do *status quo* é o que, no momento, menos prejudica a visão de defesa do Estado brasileiro para o Atlântico Sul.

A França na América do Sul

A França é outro Estado europeu presente na América do Sul, em uma privilegiada posição tanto no continente quanto no Atlântico Sul, por meio da posse da Guiana Francesa. Esse território, com uma área de aproximadamente 86.000 km² e com uma população de aproximadamente 260.000 habitantes[28], tem o *status* de Departamento Ultramarino (*département d´outre-mer*)[29]. Sua localização estratégica, próxima à linha do Equador, proporcionou à França a construção de uma base de lançamento de foguetes extremamente rentável, além do acesso aos recursos naturais existentes na região.

A proximidade da Guina Francesa em relação à linha do Equador possibilitou que a França iniciasse, em 1964, a construção do Centro Espacial de Kourou (*Centre Spatial Guyanais – CSG*), localizado a aproximadamente 500 quilômetros ao norte da linha do Equador. Essa posição permite a utilização de veículos lançadores de satélites de forma economicamente competitiva,

27 Artigo 4, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988).

28 França. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). "Recensement de la population en Guyane." Available at https://www.insee.fr/fr/statistiques/3309060, accessed April 28, 2018.

29 Collectivite Territoriale de Guyane. "Guyane française: situation géographique." Available at http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/guyanefr1.htm, accessed April 29, 2018.

haja vista que quanto mais próximo da linha do Equador menos combustível é requerido (para uma mesma massa a ser transportada) para que um foguete saia da atmosfera terrestre. A Agência Espacial Europeia é a principal cliente do CSG, mas outros usuários também pagam para utilizar as instalações do Centro. A Ucrânia, a Rússia, o Japão e a China já efetuaram lançamentos de seus respectivos foguetes Zénith, *Soyuz*, H2 e Longa Marcha.[30]

O Brasil é, também, um cliente do CSG. Em maio de 2017 foi lançado o primeiro satélite geoestacionário brasileiro, destinado a comunicações, incluindo aquelas da área de defesa. O satélite foi lançado do CSG por um foguete *Ariene 5* e posicionado, em órbita geoestacionária, a uma distância de aproximadamente 36.000 quilômetros da superfície da Terra.[31]

O CSG materializa a capacidade francesa de efetuar lançamentos de foguetes para fins científicos e comerciais próprios. Além disso, proporciona à França uma excelente fonte de recursos, decorrentes da colocação de satélites em órbita para outros Estados, utilizando os veículos lançadores da série *Ariane*, ou da locação temporária das instalações para o lançamento de foguetes de outros Estados detentores desses meios. Esses fatores conferem à Guiana Francesa, uma importância singular em termos políticos, estratégicos e econômicos. Essa percepção está presente no conteúdo do mais recente Livro Branco de Defesa da França, cuja edição é de 2013 e apresenta a seguinte percepção em relação à Guiana Francesa:

> A área Antilhas - Guiana é uma encruzilhada onde se expressam múltiplas influências. Os Estados Unidos estão muito presentes, mas também os países da América Central e do Sul (Brasil, México, Venezuela...) e alguns países europeus que retêm interesses na região (Espanha, Holanda, Reino Unido). **Esta área representa um desafio estratégico não só para a França, mas para a Europa, em função da localização do Centro Espacial de Kourou** na Guiana. É também uma área de incerteza significativa que viu o crescimento do tráfico ilícito transnacional: **drogas** (a região é a fonte de metade da produção mundial de cocaína), **lavagem de dinheiro, mineração, imigração e pesca ilegal** etc [...]. Além disso, o risco de desastres naturais é particularmente elevado no Caribe. Finalmente, a presença de muitos cidadãos

30 França. Centre Spatial Guyanais. "Politique Spatiale," Available at http://www.cnes-csg.fr/web/CNES-CSG-fr/9778-politique-spatiale.php, accessed April 29, 2018.

31 O satélite opera nas bandas de comunicações X e Ka, sendo a primeira destinada ao uso por parte do Ministério da defesa, correspondendo a cerca de 30 % da capacidade do satélite (Empresa Brasil de Comunicação - EBC. "Lançado ao espaço satélite brasileiro que será usado para comunicações e defesa," Available at http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2017-05/lancado-ao-espaco-satelite-brasileiro-que-sera-usado-para, Accessed April 29, 2018).

> franceses e europeus, nos países vizinhos, reforça **a necessidade da França ser capaz de posicionar, rapidamente, meios de evacuação e de segurança**. Portanto, além das questões de soberania e proteção da população francesa vivendo nestes territórios, **a França deve assumir as responsabilidades inerentes à sua presença nesta complexa região**[32] (França 2013, 50) (Tradução e Grifo nosso).

Consonante com a percepção expressa de forma clara no seu Livro Branco de Defesa, a França mantém na Guiana Francesa uma presença militar constituída por unidades e meios das três forças singulares. Esse efetivo perfaz um total de aproximadamente 2.100 militares.[33]

A Marinha francesa se faz presente por meio de dois navios-patrulha da classe P400, e duas embarcações da *Gendarmerie Maritime* operam a partir da base naval de *Dégrad-des-Cannes*, localizada próxima a Cayenne.[34] As principais tarefas da Marinha da França estão voltadas para a fiscalização do mar territorial e águas jurisdicionais, enfocando o combate à pesca ilegal,[35] além da proteção marítima do CSG.[36]

---

32 La zone Antilles-Guyane est un carrefour où s'expriment de multiples influences. Les États-Unis y sont très présents, mais aussi les pays d'Amérique centrale et du Sud (Brésil, Mexique, Venezuela...) et certains pays européens qui y conservent des intérêts (Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Cette zone représente un enjeu stratégique non seulement pour la France, mais aussi pour l'Europe, du fait de l'implantation en Guyane du centre spatial de Kourou. Il s'agit également d'une zone d'insécurité importante qui voit se développer de très nombreux trafics illicites transnationaux : drogue (la région est à l'origine de la moitié de la production mondiale de cocaïne), orpaillage illégal, blanchiment d'argent, immigration clandestine, pêche illégale, etc [...]. Par ailleurs, le risque de catastrophes naturelles est particulièrement élevé aux Antilles. Enfin, la présence de nombreux ressortissants français et européens dans les pays voisins renforce le besoin de pouvoir y mettre rapidement en oeuvre des moyens d'évacuation ou de sécurisation. Dès lors, au delà des enjeux de souveraineté et de protection de la population française vivant sur ces territoires, la France se doit d'assumer les responsabilités que lui confère sa présence dans cette région complexe (França 2013, 50).

33 França. Ministère des Armées. "Les Forces Armées en Guyane," Available at http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/guyane/dossier/les-forces-armees-en-guyane, accessed April 23, 2018.

34 França. Marine Nationale. "La Marine en Guyane," Available at http://www.defense.gouv.fr/marine/operations/zoom-sur-la-marine-en-outre-mer/annee-de-l-outre-mer-la-marine-en-guyane/la-marine-en-guyane, accessed April 22, 2018.

35 Em 2016, a ação da Marinha francesa contra a pesca ilegal na Guiana Francesa resultou na apreensão de 35 embarcações e cerca de 270 km de redes, além de 110 toneladas de pescado (Brasil. Ministério da Defesa. "Brasil e França discutem possibilidades de novas ações de cooperação transfronteiriças," Available at http://defesa.gov.br/noticias/30245-brasil-e-guiana-francesa-discutem-possibilidades-de-novas-acoes-nas-fronteiras, accessed April 29, 2018.

36 França. Marine Nationale. La Marine en Guyane. "Trois missions essentielles pour la Marine en Guyane," Available at http://www.defense.gouv.fr/marine/operations/zoom-sur-la-ma-

A força terrestre é constituída por dois regimentos: o *9e Régiment d'infanterie de marine* (9e RIMa) e o *3e Régiment étranger d'infanterie* (3º REI).

O *9e Régiment d'infanterie de marine* (9e RIMa), sediado em Cayenne, tem como missões: "atuar em proveito do Estado-Maior Conjunto (EMIA) e das forças terrestres na Guiana; e garantir o exercício da soberania francesa sobre a metade ocidental do departamento [...]"[37] (Tradução nossa).

O *3e Régiment étranger d'infanterie* (3º REI) tem como principais missões a proteção do CSG e o combate a mineração ilegal na Guiana Francesa[38]. É interessante observar que até janeiro de 2018, na página oficial desta unidade militar, onde são apresentadas as missões supracitadas, constava também que: "O 3º REI é uma Força Operacional Pré-posicionada, capaz de intervir a qualquer momento na região da América do Sul e Caribe, como foi o caso em 2004, quando foi desencadeada a operação *Carbet* no Haiti"[39] (Tradução nossa).

A Força Aérea opera a partir da Base Aérea 367 – *Capitaine François Massé* – localizada junto ao aeroporto internacional Félix Eboué. O Esquadrão de Transporte 68 está sediado nessa base aérea, tendo como meios três aeronaves *CASA CN 235*, cinco helicópteros *Puma* e quatro helicópteros *Fennec*. Além disso, a Força Aérea opera a estação Radar *Mont de Venus*.[40]

De acordo com Ministério da Defesa da França, as forças militares

---

rine-en-outre-mer/annee-de-l-outre-mer-la-marine-en-guyane/trois-missions-essentielles-pour-la-marine-en-guyane, accessed April 22, 2018.

37 Le 9e RIMa, dont le PC est basé à Cayenne, assure une double mission : un soutien au profit de l'état-major interarmées (EMIA) et des forces terrestres en Guyane, et une mission de souveraineté sur la moitié ouest du département [...]. (França. Armée de Terre. "9e régiment d'infanterie de marine," Available at https://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/regiments/9e-regiment-dinfanterie-de-marine, accessed April 22, 2018).

38 A mineração ilegal, principalmente a extração e o contrabando de ouro na região é um problema que vem sendo enfrentado de forma ativa por parte do efetivo terrestre das forças armadas na Guiana Francesa. Em 2016, por exemplo, a Operação *Harpie*, que reprime este tipo de ilícito, apreendeu cerca de 6 toneladas de ouro (Brasil. Ministério da Defesa. "Brasil e França discutem possibilidades de novas ações de cooperação transfronteiriças. Disponível em http://defesa.gov.br/noticias/30245-brasil-e-guiana-francesa-discutem-possibilidades-de-novas-acoes-nas-fronteiras, accessed April 29, 2018).

39 Le 3e REI est une force opérationnelle prépositionnée. Il est en mesure d'intervenir à tout moment dans la zone Caraïbes-Amérique du Sud, comme ce fut le cas en 2004, lors de l'opération Carbet, en Haïti (França. 3e Régiment étranger d'infanterie. "Les missions du 3e régiment étranger d'infanterie," Available at http://www.legion-etrangere.com/mdl/info_seul.php?id=463, accessed January 22, 2018).

40 França. Ministère des Armées. "Les Forces Armées en Guyane," Available at http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/guyane/dossier/les-forces-armees-en-guyane, accessed April 23, 2018.

presentes na Guiana têm como propósito "contribuir para o exercício da soberania francesa e a preservação dos interesses da França nesta região".[41] Nesse sentido, a França busca uma cooperação crescente com o Brasil, principalmente, nas ações voltadas para fazer frente à mineração e pesca ilegal na Guiana Francesa. Em abril de 2017, por exemplo, o Comandante das Forças Armadas francesas na Guiana, major-brigadeiro Pierre-Jean Dupont, esteve em visita oficial ao Ministério da Defesa (MD) para discutir possibilidades de ampliar a cooperação militar na região de fronteira.[42]

O interesse francês em maior cooperação entre as forças armadas dos dois países, nas ações contra os crimes transfronteiriços, ocorre em um momento em que o Exército brasileiro amplia sua presença no Amapá. A criação da 22ª Brigada de Infantaria de Selva, com o comando em Macapá, reflete a prioridade conferida pelo Estado brasileiro àquela região de fronteira e a maior cooperação militar naquela região poderá ser benéfica para os dois países.[43]

Em síntese, com base na análise do efetivo e composição das forças presentes na Guiana Francesa, fica patente que a presença militar da França na região se destina prioritariamente à defesa do seu departamento ultramarino. No entanto, a existência de uma colônia europeia, em pleno século XXI, com presença militar terrestre, aérea e naval, parece não ser observada com desconforto pelos Estados sul-americanos.

Um ponto pertinente em relação à Guina Francesa e seu *status* de departamento ultramarino da França refere-se à questão da autonomia e eventualmente independência. Ainda que incipiente, existe um movimento político que defende a independência da Guiana.[44] Como forma de demonstrar

41 O texto original diz: "Les FAG font partie des forces de souveraineté françaises basées sur les territoires d'outremer. A ce titre, elles contribuent à l'exercice de la souveraineté française et à la préservation des intérêts de la France dans cette région" (*Ibid*).

42 Brasil. Ministério da Defesa. "Brasil e França discutem possibilidades de novas ações de cooperação transfronteiriças," Available at http://defesa.gov.br/noticias/30245-brasil-e-guiana-francesa-discutem-possibilidades-de-novas-acoes-nas-fronteiras, Accessed April 29, 2018.

43 A Brigada está subordinada ao Comando Militar do Norte sendo constituída integrada pela Companhia de Comando da 22ffi Brigada de Infantaria de Selva; pelo Comando Fronteira Amapá/34ffl Batalhão de Infantaria de Selva, ambos em Macapá; pelo 2º Batalhão de Infantaria de Selva, em Belém, no Pará; e pelo 24º Batalhão de Infantaria de Selva, em São Luís, no Maranhão (Brasil. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Noticiário do Exército, 26 de janeiro de 2018. "Com a inauguração da Brigada da Foz do Amazonas, a presença do Exército Brasileiro na região é reforçada," Available at http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8569649, Accessed April 29, 2018.).

44 Vide, por exemplo, as seguintes referências que apontam para esse movimento: Fontes, Yuri Martins. "Guiana-Caiena se insurge contra exploração colonial francesa," Available at https://alemdarena.blogspot.com/2017/03/guiana-caiena-se-insurge-contra.html, accessed April 29,

que não é uma metrópole colonial no sentido clássico da palavra, em 2010, a França promoveu, pela primeira vez na Guiana Francesa, um referendo para verificar se a população desejava maior autonomia política e administrativa.

No referendo em pauta, realizado em 10 de janeiro de 2010, os eleitores da Guiana Francesa foram consultados a responder "Sim" ou "Não" à seguinte pergunta: "Você concorda com a transformação da Guiana em uma comunidade ultramarina regida pelo artigo 74 da Constituição, com uma organização particular que leve em conta os seus próprios interesses na República?"[45] (França 2009) (Tradução nossa).

Os resultados oficiais do referendo computaram uma participação de 48,16% do eleitorado com 70,22 % dos votos respondendo "Não", isto é, recusando maior autonomia administrativa e política. [46]

O ponto a ser destacado é que, de fato, existe um movimento, ainda minoritário, em prol de uma maior autonomia em relação à França. Se no futuro, esse movimento ganhar corpo, o Brasil será instado a se posicionar, apoiando esse eventual movimento ou sendo solidário aos possíveis interesses contrários a essa autonomia por parte da França.

Cabe aqui recordar que, na primeira década do século XXI, a França se tornou o principal parceiro estratégico brasileiro na área de defesa. Porém, tal como já mencionado, nossa política externa é constitucionalmente regulada para o apoio à autodeterminação dos povos. Assim, a eventual concretização desse cenário de um movimento por maior autonomia na Guiana Francesa pode se configurar como um foco de potencial problema futuro com a França. No limite, uma oposição ou negativa da metrópole a maior autonomia da Guiana Francesa poderá resultar em um conflito local com desdobramentos sobre a visão de defesa brasileira para a América do Sul, haja vista que poderá ser uma fonte de instabilidade em parte do continente sul-americano, o que contraria o já analisado OND, contido nas edições de 2005, 2012 e 2016 da PND, relativo à paz e à estabilidade regional.[47]

2018; BBC. "French Guiana: The part of South America facing a total shutdown". (10 April 2017). Available at <http://www.bbc.com/news/world-europe-39557670, Accessed April 29, 2018.

45 "Approuvez-vous la transformation de la Guyane en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République?" (França 2009).

46 França Sénat. "Projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique." Available at http://www.senat.fr/rap/l10-467/l10-4677.html, accessed April 23, 2018.

47 Vide Quadro 2 (Nota do autor).

Considerações finais

A pesquisa realizada se insere no campo dos estudos de segurança internacional e regional, dentro de uma perspectiva brasileira.[48] O objetivo, tal como exposto na Introdução, consistiu em evidenciar a presença militar da França e do Reino Unido na América e Atlântico Sul e analisar as tensões decorrentes dessa presença, em relação à visão brasileira de defesa para a região.

O ponto de partida foi identificar e destacar que o Estado brasileiro possui uma visão de defesa para a América do Sul e para o Atlântico Sul. Essa visão, que exclui a participação de atores exógenos à região, está consubstanciada nos principais documentos afetos aos temas de defesa emanados do poder executivo, e aprovados pelo legislativo brasileiro: a Política Nacional de Defesa; e a Estratégia Nacional de Defesa.

Com base na análise das edições da PDN / PND e da END foi possível inferir que a visão de defesa do Estado brasileiro, para a América do Sul e para o Atlântico Sul, tem como objetivos a manutenção da paz e da estabilidade regional, bem como a sua integração na área de defesa, estando também associada à criação de uma identidade sul-americana.

O projeto decorrente dessa visão de defesa está inserido na percepção de que a cooperação impulsionará a segurança, autonomia e o desenvolvimento dos Estados da região. No conjunto, o estado final desejado em termos de defesa é minimizar as possibilidades de conflitos militares interestatais no entorno estratégico brasileiro.

No entanto, esse projeto tem e terá que lidar com Estados exógenos à região que possuem territórios, continentais na América do sul e insulares, no Atlântico Sul. França e Reino Unido são Estados que possuem esses territórios, nos quais estão presentes contingentes militares que já causam tensões na região, caso da Malvinas, como poderão gerar tensões futuras, caso da Guiana Francesa.

A Guina Francesa é um enclave colonial no continente sul-americano, onde a França mantém um contingente militar, principalmente terrestre, capaz de ser projetado em intervenções pontuais tanto no Caribe quanto na América do Sul. A presença do Centro Espacial em Kourou confere ainda mais valor político, econômico e estratégico a Guiana Francesa, tal como apontado no Livro Branco de Defesa da França.

48 A coletânea publicada pela FGV, intitulada Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras (Alsina, Etchegoyen, Jobim 2010) é um exemplo de textos produzidos por acadêmicos, militares e diplomatas brasileiros e voltados para o campo da segurança internacional e regional (Nota do autor).

A possibilidade de que um movimento em prol de maior autonomia e até mesmo de independência da Guiana Francesa em relação a sua metrópole colonial é um cenário que não pode ser ignorado em análises prospectivas. Essa possibilidade, caso se concretize, configura-se como um futuro desafio para a visão brasileira de defesa regional, pois o Estado brasileiro tem como princípio constitucional regulador da sua política externa a autodeterminação dos povos e poderá ver-se na posição de ter de escolher entre o apoio a um movimento dessa natureza e o apoio aos interesses da França, país que, hoje, é um dos principais parceiros do Brasil na área de defesa.

Já a presença britânica nas Malvinas desponta como um potencial caso de conflito militar interestatal na região, envolvendo o Reino Unido e a Argentina. Conforme exposto, o Estado brasileiro apoia as reivindicações de soberania argentinas sobre as ilhas, porém existe, também, o princípio constitucional regulador da política externa brasileira relacionado à autodeterminação dos povos. Neste caso, os habitantes das Malvinas expressaram, de forma clara, o desejo de continuar sendo cidadãos britânicos. A situação coloca um dilema potencial para a política externa brasileira, pois refutar apoio a uma justa reivindicação de soberania do seu maior vizinho e parceiro econômico sul-americano comprometeria o projeto de integração regional e de criação de uma mentalidade sul-americana sem Estados exógenos à região. Por outro lado, o princípio constitucional supracitado, impede uma posição mais assertiva em relação a este apoio. Trata-se de uma questão complexa e para a qual, no momento, a manutenção do *status quo* parece ser a opção que menos prejudica o projeto brasileiro.

Um ponto a ser destacado é aquele relativo ao fato dos dois Estados extrarregionais analisados integrarem a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Se os interesses e fatores causais da presença militar da França e do Reino Unido são distintos, existe um forte elo em termos de defesa entre os dois Estados, qual seja: a OTAN, a maior organização de defesa coletiva atualmente existente.

Desde a sua criação em 1949, a OTAN nunca teve um de seus Estados-membros desafiado militarmente, sem que os demais integrantes da Organização apoiassem direta ou indiretamente o aliado desafiado. Durante a Guerra das Malvinas esse apoio foi essencial para o esforço de guerra do Reino Unido.

Exceções a esse apoio entre Estados membros da OTAN ocorreram apenas quando a iniciativa do emprego militar partiu unilateralmente de um ou mais dos seus integrantes, caso de Suez em 1956 e na invasão do Iraque em 2003. Nesse sentido, a presença militar da França e do Reino Unido constitui um desafio ainda maior à visão brasileira de defesa regional, cabendo

recordar que a questão das Malvinas ainda é o maior potencial de conflito militar interestatal no Atlântico Sul.

Finalizando, espera-se que a pesquisa realizada possa estimular e contribuir para novos estudos sobre a presença militar de atores exógenos à região e seus reflexos sobre a visão de defesa do Estado brasileiro para a América do Sul e Atlântico Sul. Estudos relativos à presença desses atores extrarregionais e sua interação, presente e prospectiva, com os Objetivos Nacionais de Defesa brasileiros, apresentam-se como desafios acadêmicos promissores em termos de pesquisa e potencialmente relevantes para o constante aprimoramento da visão de defesa brasileira.

REFERÊNCIAS

Alsina, João Paulo, Sergio W. Etchegoyen and Nelson Jobim A. 2010. *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

Anguera, Manuel Martin; Ayuso, Francisco Bendala; Toledo, Santiago Perez-Seoane de. *La Campaña de Las Malvinas*. Madrid: San Martin, 1985.

BBC. "Britain to boost Falklands Islands defences." Accessed April 21, 2018. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32031342>.

_____. "Where are British troops deployed overseas?" Accessed April 21, 2018. <http://www.bbc.com/news/uk-34919954>.

_____. "French Guiana: The part of South America facing a total shutdown" (10 April 2017). Accessed April 29, 2018. <http://www.bbc.com/news/world-europe-39557670>.

Brasil. 1988. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Accessed April 21, 2018. <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>.

_____. 1996. Presidência da República. "Política de Defesa Nacional – PDN". Accessed April 21, 2018. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>.

_____. 2005. Presidência da República. Decreto Nffl 5.484, de 30 de junho de 2005. "Política de Defesa Nacional – PDN". Accessed April 21, 2018. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>.

_____. 2008. Presidência da República. Decreto Nffl 6.703, de 18 de dezem-

bro de 2008. "Estratégia Nacional de Defesa – END". Accessed April 21, 2018. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>.

_____. 2010. Presidência da República. "Lei Complementar (LC) nffl 136/2010". Accessed April 21, 2018. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>.

_____. 2012a. Ministério da Defesa. "Estratégia Nacional de Defesa – END". Accessed April 21, 2018. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.

_____. 2012b. Ministério da Defesa "Política Nacional de Defesa – PND". Accessed April 21, 2018. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>.

_____. 2012c. Presidência da República. Decreto Nffl 7.667, de 11 de janeiro de 2012. "Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008". Accessed April 21, 2018. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>.

_____. 2016a. Ministério da Defesa. Estratégia "Nacional de Defesa – END" (2016) – Versão sob Apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, § 3º). Accessed April 21, 2018. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>.

_____. 2016b. Ministério da Defesa. "Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN" (2016) – Versão sob Apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, § 3º). Accessed April 21, 2018. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro_branco_de_defesa_nacional_minuta.pdf>.

_____. 2016c. Ministério da Defesa. "Política Nacional de Defesa – PND" (2016) – Versão sob Apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, § 3º). Accessed April 21, 2018. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>.

_____. Ministério da Defesa. "Brasil e França discutem possibilidades de novas ações de cooperação transfronteiriças". Accessed April 29, 2018. <http://defesa.gov.br/noticias/30245-brasil-e-guiana-francesa-discutem-possibilidades-de-novas-acoes-nas-fronteiras>.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Noticiário do Exército (26 de janeiro de 2018). "Com a inauguração da Brigada da Foz do Amazonas, a presença do Exército Brasileiro na região é reforçada". Accessed April 29, 2018. <http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8569649>.

Collectivite Territoriale de Guyane. "Guyane française: situation géographique". Accessed April 29, 2018. <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/guyanefr1.htm>.

Daily Mail Online. "British nuclear submarine sent to Falklands in show of strength as tensions rise ahead of 30th anniversary of conflict". Accessed April 21, 2018. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2147045/Sub-way-Falklands.html>.

Empresa Brasil de Comunicação (EBC). "Lançado ao espaço satélite brasileiro que será usado para comunicações e defesa". Accessed April 29, 2018. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/pesquisa-e-inovacao/noticia/2017-05/lancado-ao-espaco-satelite-brasileiro-que-sera-usado-para>.

Falkland Islands Government. "Results of the referendum on the Political Status of the Falkland Islands". Accessed April 22, 2018. <https://www.falklands.gov.fk/results-of-the-referendum-on-the-political-status-of-the-falkland-islands/>.

Folha de São Paulo. "Em apoio à Argentina, Brasil barra embarcação britânica," (12 de janeiro de 2012). Accessed April 30, 2018. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1201201102.htm>.

França. 3e Régiment étranger d'infanterie. "Les missions du 3e régiment étranger d'infanterie". Accessed January 22, 2018. <http://www.legion-etrangere.com/mdl/info_seul.php?id=463>

_____. Armée de Terre. "9e régiment d'infanterie de marine". Accessed April 22, 2018. <https://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/regiments/9e-regiment-dinfanterie-de-marine>.

_____. Centre Spatial Guyanais. "Politique Spatiale". Accessed April 29, 2018. <http://www.cnes-csg.fr/web/CNES-CSG-fr/9778-politique-spatiale.php>.

_____. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). "Recensement de la population en Guyane". Accessed April 28, 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3309060>.

_____. Legifrance.gouv.fr. "Décret n° 2009-1405 du 17 novembre 2009 relatif à la consultation des électeurs de la Guyane en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution". Accessed April 23, 2018. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021288022&fastPos=1&fastReqId=614611144&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

_____. *Livre Blanc 2013 de la Défense et de la Sécurité Nationale*. Accessed April 22, 2018.

<https://www.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/file/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf>

_____. Marine Nationale. "La Marine en Guyane". Accessed April 22, 2018. <http://www.defense.gouv.fr/marine/operations/zoom-sur-la-marine-en-outre-mer/annee-de-l-outre-mer-la-marine-en-guyane/la-marine-en-guyane>.

_____. Marine Nationale. La Marine en Guyane. "Trois missions essentielles pour la Marine en Guyane". Accessed April 22, 2018. <http://www.defense.gouv.fr/marine/operations/zoom-sur-la-marine-en-outre-mer/annee-de-l-outre-mer-la-marine-en-guyane/trois-missions-essentielles-pour-la-marine-en-guyane>.

_____. Ministère des Armées. "Les Forces Armées en Guyane". Accessed April 23, 2018. <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/guyane/dossier/les-forces-armees-en-guyane>.

_____. Sénat. "*Projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique*". Accessed April 23, 2018. <http://www.senat.fr/rap/l10-467/l10-4677.html>.

Fontes, Yuri Martins. "Guiana-Caiena se insurge contra exploração colonial francesa". Accessed April 29, 2018. <https://alemdarena.blogspot.com/2017/03/guiana-caiena-se-insurge-contra.html>.

Miller, Christopher E. 2005. 2 ed. *A Glossary of Terms And Concepts In Peace And Conflict Studies*, edited by Mary E. King, 7-109. University for Peace. Africa Programme. Accessed June 8, 2018. https://www.upeace.org/pdf/glossaryv2.pdf

La Nacion. "Confirman que negaron el ingreso a un buque inglés" (13 de enero de 2011). Accessed April 30, 2018. <http://www.lanacion.com.ar/1341022-confirman-que-negaron-el-ingreso-a-un-buque-ingles>

The Telegraph. "Royal Navy's Falklands ship turned away by Brazil" (10 Jan 2011). Accessed April 30, 2018. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/8251130/Royal-Navys-Falklands-ship-turned-away-by-Brazil.html>.

UNASUR. Archivo Digital de UNASUR. "Estatuto Del Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR". Accessed April 21, 2018. <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO_DE_DEFENSA_SURAMERICANO_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=ddb8870e-73fa-4573-bd12-eec3aaf67f55>.

United Kingdon. Royal Air Force (RAF). "RAF Ascension Island". Accessed April 21, 2018. <https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/

raf-ascension-island/>.

_____. Royal Air Force (RAF). RAF Mount Pleasant. "The Station". Accessed April 21, 2018. <https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/raf-mount-pleasant/>.

United Kingdon.Gov.UK. "British forces overseas: Falkland Islands and Ascension Island". Accessed April 22, 2018. <https://www.gov.uk/guidance/british-forces-overseas-falkland-islands-and-ascension-island>.

_____. "Mount Pleasant Defence Aerodrome Manual 2017". Accessed April 22, 2018. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/657078/20170427-Mount_Pleasant_DAM_V1.0.pdf>.

_____. Policy. "Falkland Islanders' right to self-determination". Accessed April 22, 2018. <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-the-falkland-islanders-right-to-self-determination>.

_____. Policy Paper. "2010 to 2015 government policy: Falkland Islanders' right to self-determination". Accessed April 22, 2018. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-falkland-islanders-right-to-self-determination/2010-to-2015-government-policy-falkland-islanders-right-to-self-determination>.

United Kingdon.Gov.UK. "Foreign Office Minister Statement on the 35th anniversary of end of the Falkland Islands conflict". Press release published 14 June 2017. Accessed April 29, 2018. <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-statement-on-the-35th-anniversary-of-end-of-the-falkland-islands-conflict>.

Woodward, Sandy. 1997. *One hundred days: the memoirs of the Falklands battle group commander*. Annapolis, MD: Naval Institute Press.

RESUMO

A questão das Malvinas catalisa a atenção dos pesquisadores nos estudos relativos à presença militar de atores extrarregionais na América do Sul. Contudo, a França, um Estado igualmente exógeno às nações sul-americanas, se faz presente na região, mantendo um território colonial, onde se encontram posicionados contingentes e instalações militares, quase sempre ignorados nos estudos de segurança regional. Neste contexto, o artigo tem como objetivo evidenciar a presença militar da França e do Reino Unido na América e Atlântico Sul e analisar as tensões decorrentes dessa presença, em relação à visão brasileira de defesa para a região.

PALAVRAS-CHAVE

Atlântico Sul; América do Sul; Segurança Regional.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.138-163

MODERNIZAÇÃO ARMAMENTISTA NA AMÉRICA DO SUL: PRESSÕES EMPÍRICAS E TEÓRICAS SOBRE AS VISÕES DUALISTAS DE SEGURANÇA REGIONAL

Rafael Duarte Villa[1]

Introdução

Quase toda a produção teórica, que de alguma maneira, tem se ocupado do sistema de segurança sul-americano é unânime em observar dois aspectos: primeiro, a escassa existência de conflitos bélicos entre os seus Estados (a última grande guerra na América do Sul foi a Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai), A redemocratização iniciada nos 80s, é tida como a variável chave para explicar a transformação das relações países da região em algo próximo de uma comunidade de segurança (Hurrel 1998 ou de "longa paz" (Kacowicz 2005); O segundo aspecto é o surgimento de dois subsistemas de segurança diferenciados; de um lado, aquele dos países andinos, com seus problemas de droga, a existência de grupos armados não estatais, existência de conflitos armados intra-estatais, no caso de Colômbia e o Peru querelas territoriais não resolvidas e a existência de Estados com comportamentos militares tradicionais. De outro lado, um subsistema no Cone Sul, que não raramente a bibliografia identifica com uma comunidade de segurança[2].

Essa indiferenciação de subsistemas de segurança tem contribuído bastante para alimentar o argumento sobre uma visão dual do subsistema

1 Professor associado de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em ciência política pela USP e pós-doutor pela Columbia University. E-mail: rafaelvi@usp.br

2 Karl Deutsch definiu a comunidade de segurança (pluralista) como "uma região transnacional em que suas sociedades têm expectativas de que conflitos entre os Estados não serão resolvidos por meios de força" em função de que tais Estados formam uma comunidade de segurança (Deutsch 1957).

sul-americano, que até perspectivas com influências da teoria crítica, como as de Ruth Diamint, tem observado, ao destacar as relações entre civis, militares e segurança em Sul-américa "(...) as relações entre civis e militares se reconvertem a duas velocidades diferentes: no Cone Sul, embora as diversas dificuldades, há uma recomposição hegemônica, enquanto que nos países andinos, há uma profunda crises das instituições estatais" (Diamint 2001, 24).

Este artigo tenciona essas teses ao mostrar: primeiro, que desenvolvimentos contemporâneos, e preocupações, com a compra de armamento sofisticados, por parte de alguns países sul-americanos, especialmente o Chile a Venezuela e o Brasil nas duas primeiras décadas deste século, é um ponto crítico que tenciona a ideia de uma zona permanente de paz (democrática) na América do Sul. Os momentos críticos sul-americanos não são as guerras, pela ausência das mesmas, mas os momentos em que um *build-up* armamentista é operado. Em segundo lugar, o *build-up* armamentista questionam a rigidez visão dual de dois subsistemas de segurança. Na verdade compras de armamentos transformam a região num único complexo regional de segurança posto que aquele não é operado unicamente nem no sistema andino nem no Cone Sul, porém por países de ambas sub-regiões.

Metodologicamente, o estudo dos investimentos militares agregados dos países da região, no início do milênio, são tomados como base empírica para tentar mostrar as tensões de teses fundadas tanto em perspectivas de comunidade de segurança, análises dualistas e, e para mostrar como operam as novas metas político militares de países como Brasil, Chile e a Venezuela, levando em conta tendências de médio prazo que começaram a consolidar-se no período 2003-2007, época em que a região sul-americana passou por uma vigorosa expansão econômica. O artigo se divide em quatro partes: na primeira se apresentam o que denomino de teses dualistas; na segunda parte, se apresentam desenvolvimentos empíricos do *build-up* armamentista sul-americano, discutindo especialmente os casos das compras de armamentos no Brasil, Chile e a Venezuela, especialmente no período 2003-2007, em que se dão os principais contratos de compras por países sul-americanos de material armamentista. Na terceira se faz, à luz dos dados empíricos e discussões teóricas, um questionamento das teses duais, e finalmente na conclusão se faz um balanço das tensões nas teses duais sobre o *build-up* armamentista sul-americano.

As Teses Dualistas sobre os Sistemas Regionais de Segurança em Sul-américa

Diversas teorias das relações internacionais, sejam elas de inspiração realistas, institucionalistas e construtivistas coincidem que América Latina tem desembocado num processo histórico de limitados, ou quase nenhum, conflito militar. Numa perspectiva realista clássica os dilemas de segurança têm estado ausentes das relações interestatais regionais. Essa ausência tem sido favorecida pelas longos períodos em que as guerras entre Estados desaparecem da história militar da região e, sobretudo, pela forte convicção da classe política de que seus vizinhos não são ameaças à existência de seus Estados, ou que não modernizam suas capacidades militares com objetivos ofensivos. Como tem apontado Pion-Berlim e Trinkunas, "Civilians not belief that their neighbors are a threats because the history has shown their neighbors rarely attack, so they pay a little attention to defense policy and avoid funding strongly militaries" (Pion-Berlin e Trinkunas 2007, 70). Some-se a isso o fato de que apesar de existir pendências territoriais[3] estas não parecem suficientemente intensas na América do Sul para gerar uma dinâmica inter-estatal de segurança que gerem percepções de ameaças existenciais, por exemplo surgimento de um estado expansionista. Não há, na história sul-americana, experiências similares das europeias quanto a emergência de Estados expansionistas.

Uma variada produção bibliográfica tem adiantado análises de segurança sobre América do Sul baseadas na dicotomia região andina (complexo tradicional de segurança baseada em políticas de poder) versus Cone Sul como uma comunidade de segurança, Na linha dessa análise, Hirst, ao comentar a fragmentação da agenda de segurança na América Latina tem sublinhado a mesma visão dual do complexo sul-americano quando chama a atenção para o fato da existência em Sul-américa de uma (...) sub-região andina debilitada pela fragilidade de suas instituições estatais e com poucos meios para conter o empurre do narcotráfico e dos grupos armados; e uma área pacífica no Cone Sul comprometida com a integração regional e a mútua confiança sub-regional, particularmente nos casos de Argentina e Brasil" (Hirst 2006, 6). Também Bonilla e Cepik (2004, 86) têm destacado que no "Espaço sub-regional os temas militares e políticos são objeto de uma securitização muito alta, devido ao caráter do conflito colombiano e sua evidente regionalização (...)".

3 Ao menos até 2017, permaneciam 05 pendências territoriais sem solução na América do Sul (Bolívia –Chile; Colômbia-Venezuela; Guiana Inglesa – Venezuela; Uruguai-Brasil; Colômbia-Paraguai).

Indo mais longe ainda que as perspectivas realistas, a produção institucionalista-Escola Inglesa como a de Kakowicz (1998), tem desenvolvido a tese do surgimento na América do Sul, como um todo, uma "zona de paz", e que especialmente o Cone Sul tem-se aproximado algo similar a uma comunidade pluralista de segurança, ou zona de paz, em que seus Estados-membros não tem já mais expectativas de resolver seus conflitos através do apelo à guerra. Na mesma direção, David Pion-Berlim (2000) tem argumentado que o processo de integração no Mercosul tem contribuído para gerar expectativas de resolução pacífica de conflitos intraestatais entre países membros daquela organização de integração. Uma perspectiva mais matizada dessa tese tem sido desenvolvida por Hirst, quem trabalhando a partir de conceitos da paz democrática e de comunidades pluralistas de segurança têm apontado para a conclusão de que, "Democratization is an important but insufficient condition to intensify cooperation in the Southern Cone [but] (...) In fact, thought security cooperation and democratization have not led to security integration they have been effective in diminishing previous mistrust and animosity among Southern Cone societies and states – especially between Argentina and Brazil" (Hirst 1998).

Dentro dessa mesma perspectiva liberal, os escassos conflitos inter-estatais na América Latina, também tem considerado a região latino-americana como um caso que apóia estudos em torno da teoria da paz democrática. Trabalho organizado por Dominguez tem reforçado os intensos vínculos entre a fortaleza das instituições democráticas no Cone Sul e o processo de paz e de segurança que a sub-região vive como produto da "paz democrática" (Dominguez 1998). O próprio Dominguez, em trabalho com Shifter, ao introduzir a discussão sobre "pós-consolidação" e "desconsolidação", chama a atenção para a alta fragilidades e vulnerabilidades das democracias andinas (Dominguez e Shifter 2003).

No terreno empírico, esse tipo de argumento tem sido reforçado pela emergência no sistema interamericano de um regime institucional de cláusulas democráticas, e mesmo em algumas instituições de integração como o Mercosul. Também a perspectiva liberal de Domingues (2007) tem sustentado esse mesmo argumento ao enfatizar que arraigou-se fortemente no direito internacional dos países latino-americanos o princípio jurídico do *iutis possidettis iuris*, pelo qual os países da região concedem que os limites seus e os de seus vizinhos correspondem, em maior ou menor medida, àqueles da época da emancipação política as primeiras décadas do século XIX.

Argumentos construtivistas em pesquisas como as de Andrew Hurrel (1998) e Villa (2007) também têm apoiado a ideia da pouca propensão para o conflito dos países do Cone Sul no pós-Guerra Fria, apontando-se o

surgimento, em ambos trabalhos, de uma *comunidade frouxa de segurança*, especialmente entre Argentina, Brasil[4], naquela sub-região sul-americana. Para Hurrel, um aspecto fundamental a considerar na construção dessa comunidade de segurança foi o processo de democratização em ambos países. O processo de redemocratização poderia ter fornecido para a Argentina e o Brasil uma visão comum de interesses e identidades e, sobretudo, fez com que compreendessem a vulnerabilidade e a fragilidade do processo de redemocratização e a importância de sua defesa conjunta. Assim, a cooperação bilateral passou a desempenhar um papel de escudo comum contra as ameaças domésticas ao processo de redemocratização. Embora essas ameaças fossem maiores na Argentina – onde o movimento militar dos *Caras pintadas* tentou quebrar a institucionalidade democrática no final da década de 1980 –, o governo brasileiro percebeu que o amadurecimento da redemocratização no país dependia em muito da consolidação da democracia na vizinha Argentina. "Acreditar na redemocratização foi importante para redefinir os interesses, as identidades e um senso comum de propósitos" (Hurrel 1998). Na mesma direção, Hurrel, tratando da variável "impacto da democracia" na política externa brasileira em relação à Argentina, credita à institucionalização de um sistema de normas sobre desarmamento e de *confidence building* entre Argentina e o Brasil o desmanche de fantasmas geopolíticos e o início de um ciclo de cooperação militar nos anos da democratização. Em conseqüência, criou-se um bem-sucedido conjunto de normas de autogovernança e de monitoramento de mecanismos recíprocos de *CBMs* entre ambos os países, o que permitiu a estabilidade e a continuidade dos empreendimentos cooperativos. A institucionalização de acordos de cooperação militar tem incluído intercâmbios permanentes entre os *staffs* dos estados maiores militares dos dois países e a continuidade dos grupos de trabalho binacionais em matéria nuclear. Também as normas de confiança mútua entre ambos países abrangem a institucionalização dos canais de comunicação entre os dois presidentes, os altos funcionários (seguindo o caminho europeu do segundo pós-guerra Fria), consultas sobre a participação em missões de paz e o estabelecimento da cooperação na tríplice fronteira

4 Na definição de Karl Deustch (1957), ou de autores como Adler & Barnett (1998), uma comunidade de segurança é um espaço geográfico transnacional, contíguo ou não, entre Estados e cujas sociedades têm expectativas de que os conflitos entre eles sejam resolvidos por meios pacíficos. O ponto chave de uma comunidade de segurança são os valores que a "comunidade" compartilha, sejam eles em sentido político, econômico ou cultural. Autores como Hurrel (1998) acreditam que no Cone Sul esteja surgindo uma comunidade de segurança que tem por base a redemocratização que se operou desde os anos 80. E o próprio Deustch (1957) acredita que que há uma comunidade de segurança do Atlântico Norte que tem por base os valores e cultura liberal.

(Argentina-Brasil-Paraguai) para tratar aspectos de narcotráfico, contrabando e terrorismo (Villa 2007). No caso Brasil-Argentino, as ações conjuntas têm incluído também o desenvolvimento conjunto do veículo leve de combate "Gaúcho", para as Forças Armadas brasileiras e argentinas, que está na sua fase final de avaliação operacional nos dois países, antes do início da produção em série (Military Power Review 2008).

Uma tese intermediária é apresentada por Buzan & Waever (2003). Estes autores têm sustentado a ideia de que na América do Sul existem dois subsistemas de segurança bem diferenciados: aquele dos países andinos (com ênfase no aspecto militar e em conflitos territoriais), e outro no Cone Sul, onde há a emergência de uma comunidade de segurança. Algumas situações de preferências diferenciadas entre os países sul-americanos às vezes parecem vir em apoio da dicotomia teórica de Buzan and Waever. Na Conferência Especial de Segurança da OEA, em 2003, "quando da solução adotada - a noção de segurança multidimensional[5] - [Sul-américa] mal conseguiu ocultar a distância conceitual entre, por exemplo, a ênfase do Brasil e da Argentina na pobreza como ameaça à segurança e as preocupações muito mais tradicionais do Equador e da Venezuela com ameaças militares estatais" (Cepik 2005). Essa mesma tese é sustentada por Mônica Hirst (2003) para quem os dois principais desenvolvimentos em segurança e defesa, no início do novo milênio, na América do Sul foram a diversificação de opções e prioridades de segurança e os padrões diferenciados de evolução militar no Cone Sul e na região andina.

Desta forma, a teoria de relações internacionais têm apontado em duas direções: ou América do Sul como uma zona de paz ou de parcial comunidade de segurança, ou América do Sul como uma região mista em que coexiste uma região mais atrelada a princípios tradicionais de segurança (a região andina) e outra de que vê a emergência de uma comunidade de segurança fraca. Em comum, ambas visões destacam a aversão sul-americana pela resolução violenta dos conflitos e o apego da região a princípios de direito internacional.

Mas que acontece quando alguns dos Estados da região sul-americana começaram a realizar um *build-up* armamentista pouco comum a esse sistema de segurança nas duas primeiras décadas desse século? Para encarar essa pergunta, que tensionará a tese da dualidade de sistemas de segurança e

5 A OEA institucionalizou o conceito de segurança multidimensional naquele ano. Por esse conceito, a organização assume que as fontes de ameaça aos Estados, governos e sociedades são plurais: eles podem ser militares, mas podem vir também da fome, da pobreza, dos desastres naturais, das mudanças climáticas, do terrorismo, do narcotráfico, do crime internacional, da corrupção nos Estados nacionais, de rivalidades étnicas e assim em diante.

defesa na América do Sul, vamos proceder reconstruindo a seguir o *build-up* armamentista na América do Sul.

0 Build-up Armamentista na América do Sul no Início do Milênio

Embora não seja um argumento teórico, e sim de natureza empírico, o baixo investimento militar da América do Sul, tem sido aproveitado ou para mostrar a pouca preocupação da classe política com o rearmamento e modernização das forças armadas sul-americanas e latino-americanas em geral ou como argumento para mostrar que Sul-américa é uma região atípica ou excepcional, quanto que as capacidades militares ou a proximidade geográfica não são percebidas com tanta preocupação entre países vizinhos. Entre as regiões da chamada periferia do sistema internacional, o gasto percentual sul-americano anual é só superior à América Central (que tem o mais baixo gasto mundial) e a África. É importante perceber, no entanto, que o gasto sul-americano é bastante baixo quando comparado com outras regiões da periferia do sistema internacional, como Ásia e Oriente Médio. No entanto que os gastos militares regionais caíram entre 1914 e 1916, e é

> "13 per cent lower compared with 2008, South American military spending grew by 4.1 per cent to $57.0 billion [between 2016-2017], the first annual rise since 2014, bringing the increase since 2008 to 17 per cent... The rise in military expenditure in South America between 2016 and 2017 can mainly be attributed to the increases by Argentina (by 15 per cent to $5.7 billion) and Brazil (by 6.3 per cent to $29.3 billion). The increase in Brazil's military expenditure, the first annual increase since 2014 and the largest since 2010, comes as a surprise given the country's current the largest since 2010, comes as a surprise given the country's current economic and political turmoil. However, in 2017 the Brazilian Government loosened its budget deficit targets up to 2020 and released additional funds ($4.1 billion) for all major sectors, including the military. for all major sectors, including the military. Venezuela, amid a year of social and political unrest, increased its military spending in 2017 by 19 per cent compared with 2016, since 2013. However, the ongoing economic crisis in the country meant that for all major sectors, including the military. military spending in 2017 was still 75 percent lower than in 2008" (Nam 2018, 4-5).

Um ponto concreto, olhando as tendências retrospectivamente nos gastos militares no médio prazo, os países latino-americanos com os maiores incrementos reais em despesas militares no período 2003-2007 pertencem

todos à região da América do Sul: Venezuela (com 78,53%), Chile (com 53%) e o Equador (com 49%). Também na América do Sul se localizavam os três países com mais altos orçamentos militares: Brasil (que responde por 46% dos gastos, Colômbia (que responde por 15%) e Chile (por 13%) (Stalenheim et al. 2008, 200). Dos 44 bilhões de dólares que América Latina investiu em despesas militares em 2007, só os países da América do Sul gastaram US$ 39,6 bilhões.

Desde 2005, o Chile e a Venezuela [e em menor grau o Brasil] foram os dois países que mais incrementaram a importação de armas em Sul-América, fazendo surgir a delicada questão de se a excessiva preocupação em modernizar as forças armadas por parte desses países poderia estar estimulando uma corrida armamentista na região. O Instituto Internacional de Estudos para a Paz de Estocolmo (*Stockholm International Peace Research Institute*, SIPRI) divulgou, em meados de 2008, o balanço do ano anterior, no que se refere à exportação, à importação e à transferência de armamentos ao redor do mundo. Na análise de médio prazo, o SIPRI constatou um aumento percentual das transferências de armamentos para a América do Sul: "*Estados da América do Sul representaram 5% do volume das transferências internacionais de armas convencionais importadas para o período de 2003-2007 – isto é, 47% superior ao registrado em 1998-2002*" (Holtom et al 2006).

O incremento coincide com o fato de que, entre 2004-2006, a região sul-americana teve uma série de três anos seguidos de forte crescimento econômico (cresceu a uma taxa média aproximada de 5,3%)(CEPAL 2006), algo que não se registrava desde os anos 70 em que o crescimento esteve próximo de taxas médias de 7,0%. Embora o crescimento tenha recuado em 2007 para 4,9% na região sul-americana, algumas de suas economias mais fortes como Brasil, Argentina, Chile e a Venezuela respectivamente mantiveram o dinamismo no crescimento a taxas de 8,7%, 5,3%, 5,1% e 8,4%[6], respectivamente. De outro lado, o crescimento econômico viu-se acompanhado por as melhora nos indicadores macroeconômicos principais em quase todos os países da região (inflação, ajuste fiscal e redução do débito público – e até uma boa entrada de capital externo que teve como impacto a desvalorização do dólar americano. Algumas fontes têm interpretado então o incremento dos gastos militares sul-americanos dos últimos cinco anos, como resultado do crescimento econômico, um dólar fraco, que estimula diferentes tipos de

6 *Estado de São Paulo Online*, "PIB da Argentina cresceu 8,7% em 2007, diz Cristina Kirchner", 12 de fevereiro de 2008, available at http://www.estadao.com.br/economia/not_eco122970,0.htm, consultado em 27/08/2008; Dinheirama, "Alta do PIB, a Selic e o crescimento do Brasil", disponível em http://dinheirama.com/blog/2008/03/14/alta-do-pib-a-selic-e-o-crescimento-do-brasil/, acesso em 27/08/2017.

importação de bens, e a vontade política de modernizar as Forças Armadas da região, que em boa parte se confrontam com a obsolescência dos inventários em armamentos (IISS,2008, 59).

Essas aquisições poderiam estar transformando América do Sul num mercado emergente para a venda de armas convencionais sofisticadas? Por exemplo, no caso do Chile, na análise de curto prazo, o país aparece como o principal importador sul-americano de armas da Grã-Bretanha, ocupando, em 2007, o segundo lugar nas exportações globais de armamentos da Grã--Bretanha para o mundo, empatado com a Romênia (para ambos países o Reino Unido exportou 9%), só inferior aos 17% que exportou ao mercado dos Estados Unidos. O dinamismo das importações de armamentos chilenos refletiu-se no fato de que o orçamento militar cresceu em 23% em 2007 (Ibid 60-61). No caso da Venezuela, em 2007, o país foi o terceiro mercado das exportações de armamentos da Rússia para o mundo, com 5% do total das exportações russas, embora esse percentual é bastante inferior aos 45% que a Rússia exporta para China e os 22% que a Rússia exporta para o mercado da Índia (Ibid). "Não surpreendentemente países exportadores de armas – Rússia em particular – têm apontado que com o sucesso econômico e o envelhecimento dos sistemas de armas os mercados latino-americanos oferecem boas oportunidades para a venda de novos equipamentos militares" (Ibid 59).

No sub-complexo de segurança andino, o caso que mais tem chamado a atenção, no entanto é o da Venezuela. Embora algumas fontes reconhecerem que, até 2006, a Venezuela não era a principal investidora em armas na região sul-americana (Latin America Security & Strategic Rewiev 2006, 1-2), o fato é que a "Venezuela incrementou dramaticamente suas importações de armas, passando da posição 560 no período 1998-2002 à posição 240 no período 2003-2007, como o maior importador regional" (SIPRI 2007). Só em 2007, Venezuela incrementou seu orçamento em defesa em 78% (chegando a US$ 887 milhões), transformando-se no maior gastador em termos reais na América do Sul naquele ano (Holtom et al 2008, 307). Apesar de que o montante em importações de armas seja menor que o do Chile para o período de 2003-2007 (U$ 1417 bilhões da Venezuela contra US$ 2.283 bilhões do Chile), preços do petróleo em constante alta durante vários anos, a vontade política presidencial de melhorar as capacidades militares do país e a procura pela melhora na posição política regional venezuelana têm levado o país a incrementos cada vez maiores no orçamento militar Deve ser anotado que a Venezuela vem consolidando, ao longo dos anos, uma tendência que mostra a Rússia como o principal fornecedor de armamentos. Assim, no período de 2003-2007, a Rússia respondeu pelo fornecimento de 93% do armamento comprado pela Venezuela, a China pelo 3% e o Israel com 2% (Ibid 306).

Isso pode explicar porquê em 2006 e 2007, a Venezuela ocupou a 8a e a 4a posição entre os países em desenvolvimento que mais receberam entregas de armamentos e que mais assinaram acordos de transferência de armamentos (IISS 2008, 449). Os governos venezuelanos contam também com mecanismos legais que permitem que no ano fiscal sejam acrescentados fundos adicionais no orçamento militar. O principal mecanismo é a chamada *Lei Paraguas (Lei Guarda-chuva)*, que possibilita ao governo negociar empréstimos externos para financiar gastos militares extras, nem sempre contemplados no orçamento militar original, embora o governo venezuelano tenha anunciado a intenção de usar com menos freqüência (e até eliminar) tal mecanismo (Ibid 2008).

Já no subsistema do Cone Sul, o Chile é o país que destaca-se nos esforços por adquirir armamentos de modernas tecnologias para recapitalizar suas forças armadas. No período de 2003-2007, o Chile transformou-se no maior importador de armas convencionais da região sul-americana. O país ocupava a posição 360 no ranking mundial de receptores de armamentos no período de 1998 a 2002, já no período 2003-2007 passou a ocupar a posição 120 (a primeira posição entre os países latino-americanos) (Holtom et al. 2008, 305). Também o Chile tem sido o único país latino-americano capaz de manter uma relação gastos militares/PIB em patamares superiores a 3.5% durante toda esta primeira década do século XXI, com exceção do ano 2007, em que foi superada em gastos reais pela Venezuela da região, aproximadamente U$ 2, 109 bilhões.

Esse patamar constante de gastos foi possível por dois fatores: primeiro, porque o Chile teve um desempenho de sua economia bastante bom nos últimos anos. Por exemplo, entre 2004 e 2007, o PIB chileno cresceu a uma taxa média anual de 6,2%. Em segundo lugar, as forças armadas chilenas continuam se beneficiando da permanência da *Lei do Cobre* que data dos anos 50 do século passado[7], e que modificada nos tempos do governo militar de Augusto Pinochet, pela qual 10% das exportações do cobre são dirigidas a financiar despesas militares operacionais e compra de equipamentos[8]. E some-se a isso o fato de que o Chile é o principal exportador mundial de cobre e que os preços internacionais desse *commodity* tem tido um incremento bas-

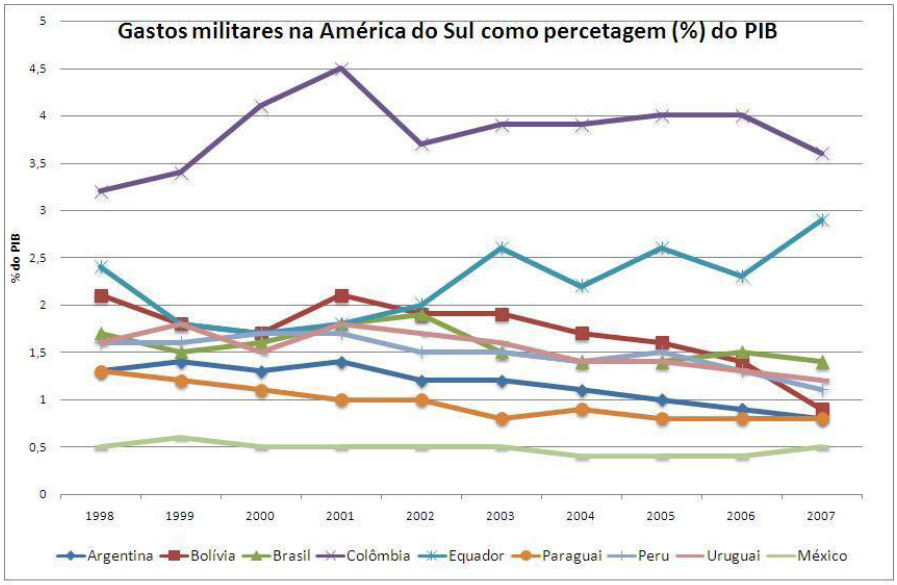
7 Na verdade a Ley del Cobre (Lei do Cobre) data de 1958, mas ela foi modificada em 1998 ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet.

8 Segundo um cálculo do *The Economist* o dinheiro alocado por conceito da "Ley del Cobre" já trouxe para o Chile 340 tanques da Alemanha, oito fragatas, dois novos submarinos e 28 aviões de combate F-16. Ver *The Economist*, "South America defence: speak fraternally but carry a stick", 29/05/2008.

tante alto nos últimos anos[9]. De acordo com cálculos, durante muitos anos a *Lei do Cobre* contribui com uma média anual de U$200 milhões ao ano para o orçamento militar, mas devido ao incremento sem precedentes dos preços internacionais, a Lei seria responsável por financiar sozinha hoje em dia quase um US$ 1 bilhão, o que levou a fortes pressões por parte de setores políticos e sociais do Chile para revisar ou extinguir a lei.

Brasil é um caso de um estado transversal, ou de ponte, entre os dois subsistemas de segurança sul-americano. Embora como mostra o quadro 1 acima, Brasil não tenha tido, no meio prazo, o mesmo nível de gastos, em termos comparativos de PIB, que Venezuela e o Chile, no entanto, qualquer inclinação da região sul-americana em termos de gastos militares totais, ou em gasto em compra de armamentos, deve levar necessariamente em conta o Brasil, pela maior complexidade de sua economia, a metade do PIB da região (algo em torno de 56%), e pela maior complexidade de suas metas políticas regionais e globais. Se bem que é verdade que, no caso do Brasil, no período de 2003 a 2007, o país reduziu seu peso internacional como importador de armamentos convencionais, da posição 32 no período 1998-2002 caiu para a posição 33. Esse decréscimo foi compensado pelo importante incremento do orçamento militar no ano de 2007 de mais de 33%, de longe o mais importante numa década. Isso explica porque o Brasil da 14ª posição entre os países com maiores gastos militares até 2006, passou para a 12ª posição em 2007 (Stepanova 2008, 12).

9 O Chile é o maior produtor de cobre do mundo — com 25% da produção mundial — e até 2005 a indústria mineradora contribuirá com 6,1 bilhões de dólares para o país, ou seja cerca de 25% do total das receitas fiscais previstas até 2005, número que pode ser maior atualmente porque os preços internacionais do cobre, que estavam em média a US$ 1,7 a libra naquele ano, dobraram a partir de 2006, e continuaram crescendo em 2007. Além disso o crescimento internacional dos preços do cobre teve um impacto significativo em economias de outros produtores sul-americanos, principalmente o Peru, e em menor medida Argentina e o Brasil. Para essas informações consultar: UniversiaKnowledge@Warten, "Preços do cobre aliviam cofres da América latina", 21/09/2005, http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1028&language=portuguese&specialId=, consultado em 05/09/2008 ; *Último Segundo*, "Com preço maior, roubo de cobre no Brasil cresce 11% em 2007", 06/05/2008, http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2008/05/06/com_preco_maior_roubo_de_cobre_no_brasil_cresce_11_em_2007_1300233.html, consultado em 05/09/2008.



Fonte: Elaborado com base em dados do SIPRI e IISS

No entanto, devemos atentar para o fato de que os gastos militares brasileiros, de quase US$ 70 bilhões no período 2003-20087, se diluem no tamanho da economia, cujo Produto Interno Bruto para o ano de 2007 chegou próximo de R$ 2,5 trilhões (ou US$ 1,5 trilhão) (IBGE 2008). Disto resulta que, na relação gasto militar/PIB, o Brasil seja um país que gasta pouco quando comparado à Colômbia ou ao Chile, e só levemente maior que os casos de Argentina e Peru (ver, acima gráfico) No período de 2003-2007, o Brasil gastou uma omédia de 1,5% de seu PIB em despesas militares. No entanto, deve-se levar em conta que, apesar de o orçamento em defesa ter aumentado 15% em média entre 2004-2007 (e apesar dos 33% de 2007), só 4% do orçamento está disponível para investimento em novas aquisições e *upgrade* de armamento. O resto da folha do orçamento militar é gasto basicamente em pagamento de pessoal, incluídas as despesas com aposentadorias e pensões militares. Dessa maneira, o gasto real de US$ 818 milhões em compras e *upgrade* de armamento no período de 2003-2007 foi inferior aos do Chile e da Venezuela

O Brasil, no período de 2003-2007, importou a maior parte de seu armamento da União Européia (64%), seguido dos Estados Unidos (17%) e Canadá (7%) (Holtom et al. 2008), e é possível que a importação destes e de outros países seja possível pelos planos de compras que têm, principalmente, a Marinha e a Aeronáutica. Algumas análises têm sugerido que o Brasil, assim como o Chile, tem dado preferência a fornecedores ocidentais, especial-

mente pertencentes à OTAN, e não a outros, como a Rússia e a China, não por acaso, mas por uma racionalidade que envolve uma "escolha estratégica": na sua emergência, a potência regional sul-americana na próxima década, não parece prever uma relação de rivalidade com o Ocidente (Stratfor 2008), e sim, pelo contrário, uma relação de parceria para seus planos de desenvolver um papel importante na segurança regional. Tal evolução do gasto deve completar-se com a assinatura, em 2013, dos super-modernos caças suecos Gripen, dando início assim, concretamente, ao maior programa de modernização das forças armadas brasileiras.

Tensões Empíricas e Conceituais nas que pressionam as Perspectivas Dualistas

Como as análises tem reagido a esse incremento no *build-up* armamentista sul-americana? A verdade é que análises de cunho mais realista, sejam eles elaborados academicamente, ou de natureza conjuntural, têm recuperado fortemente, ao menos até 2011, a ideia da vitalidade, e até de um certo dinamismo, de percepções de ameaças entre Estados vizinhos, sobretudo do Chile e da Venezuela. Assim, nos últimos anos, com alguma freqüência, tem-se escutado que América Latina, e especialmente América do Sul estariam entrando numa corrida armamentista. Freqüentes reportagens em meios da imprensa e declarações fortes de personalidades políticas têm alimentado esse temor[10]. E também alguma produção acadêmica têm chegado à mesma conclusão; como sustentam análise de Malamud e Garcia: "A famosa corrida armamentista na América Latina, liderada pela Venezuela, não é mais só um discurso" (Malamud e Garcia 2006). No entanto, esse argumento não parece muito consistente: "(...) É duvidoso que eventos na região possam ser descritos exatamente como uma 'corrida armamentista' em termos clássicos. Aquisições tem sido primariamente motivadas pelos esforços em substituir ou atualizar (*upgrade*) capacidades militares com o objetivo de manter as capacidades existentes; responder às principais ameaças à segurança doméstica; reforçar vínculos com governos fornecedores; dinamizar a indústria militar doméstica; participar em missões de paz; ou melhorar o perfil internacional ou regional do país" (Holtom et al. 2008, 305).

10 Em finais de 2006, o presidente da Costa Rica, Oscar Arias, em reação às compra de armas por países como a Venezuela e o Chile afirmou que a região estava entrando numa "corrida armamentista. Ver para referências jornalísticas: Downie, Andrew, *Time World*, "A South American Arms Race?". http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1697776,00.html; consultado em 23/07/2017;

Um resultado desse tipo de análise é que há, em princípio, uma recuperação do estatal como ator forte de segurança; em segundo lugar, pressionam-se análises baseadas nos pressupostos conceituais das comunidades de segurança e da paz democrática, e mesmo até daquelas, que como as de Buzan e Wearver (2003), visualizam um sistema regional de segurança misto - metade tradicional, no subsistema dos países andinos, e comunidade de segurança no Cone Sul.

No entanto, a dramatização realista, de inícios deste século, sobre a corrida armamentista em Sul-América foi importante porque identificou e reconheceu certas dificuldades, imagens e desconfianças entre estados sul-americanos decorrentes do ciclo de *upgrade* e recapitalização do parque militar. E sobretudo porque, como um resultado conceitual, questiona o pressuposto dualista de subsistema andino (relações de segurança tradicional) versus subsistema Cone Sul (comunidade de segurança).

As perspectivas construtivistas e liberais vêm tensionada aquela perspectiva dual dado que nas condições políticas em que se dá o *build-up*: na primeira década deste século existia um grupo de países que procuram melhorar sua posição e perfil político regional e global, independentemente do sub-complexos regional em que se encontrassem, região Andina ou Cone Sul, especialmente Brasil e Venezuela, e, em menor medida, o Chile, e, nesse sentido, duas opções aparecem como mapas do caminho: modernizar suas capacidades militares de poder e reforçar vínculos e parcerias estratégicas com governos tidos como fornecedores globais de material militar avançado.

Nesse sentido, há uma condição de natureza política que alimenta o *build-up* armamentista do sistema regional de segurança sul-americano, que pouco tem a ver com preocupações estritamente tradicionais em si, leia-se militares. O sistema regional de segurança sul-americano vem atravessando por uma nova fase em que objetivos políticos e militares mais amplos deslocam preocupações tradicionais. Tais novos objetivos estão relacionados com a melhoria da posição política regional e até global de alguns países sul-americanos especialmente Brasil, o Chile e a da Venezuela. Certamente há motivações domésticas que também incentivam o *build-up* no caso desses três países. Contudo, tanto as metas domésticas de segurança que advém do *build-up* quanto as metas políticas regionais, por sua natureza latente não são explícitas, geram temores em vários países vizinhos àqueles três; posto que em presença do problema clássico de assimetria de informações, pobreza na comunicação, e ainda baixa institucionalização de medidas de confiança entre atores, propiciam-se condições para o ressurgimento de desconfianças, que alimentam falsas representações de fatos ou intenções (*misrepresentation*) de vizinhos em relação aos países que lideram o *build-up*. E, dado que os três

atores estatais fonte dessas falsas representações localizam-se por todo a região sul-americana, questiona-se a fragmentação teórica dualista que vê um subsistema de segurança mais tradicional nos países andinos, e uma comunidade de segurança no Cone Sul.

Nessa lógica de metas regionais e globais no *build-up* militar chileno, objetivos e motivações regionais estão presentes. Uma motivação dos governos chilenos, assim como do alto comando militar, é a transformação do Chile numa potência regional militar capaz de atingir, em finais desta década, o que tecnicamente se conhece como "*status* militar OTAN" (ou "standard military NATO") (Gonzales 2005), *status* este não alcançado por nenhum país sul-americano até nossos dias. Durante o período de 2003-2007, os principais mercados de importação de armamento convencional do Chile foram a União Europeia com 82%, Estados Unidos com 15% 1 e Israel com 3% (Ibid). Essa escolha de países ocidentais como fornecedores, ou com fortes vínculos com o ocidente, poderia estar relacionado com o fato de que, com algumas análises sugerem, o Chile ter pretensões de adquirir aqueles status militar (Ibid).

Contudo, também a participação do Chile em missões de paz da ONU tem sido destacada como uma das principais motivações para a modernização das Forças Armadas e o investimento em compra de equipamentos militares. O Chile, que até 1990 havia participado só de três missões de paz da ONU, aumentou em 15 missões a sua participação até os dias de hoje, e é o único país sul-americano a contar, desde 1996, com uma "política nacional do Estado [chileno] para a participação em operações de paz" (Ramirez 2007).

Também no caso da Venezuela motivações estratégicas têm estado presente nas compras de armamentos: a melhoria da posição política regional da Venezuela. O governo venezuelano acredita na possibilidade da liderança da Venezuela na América do Sul. E uma maneira de aprimorar a posição política face a esse objetivo é a melhoria nas capacidades militares e a influência regional que daí advém. Na mesma direção, de melhorar suas capacidades militares para com isso melhorar sua posição política regional frente a competidores da envergadura do Brasil, também tem sido interpretado o reforço dos vínculos com a Rússia. Alguns analistas acreditam que se a aliança entre Venezuela e Rússia incomoda aos Estados Unidos, a modernização do arsenal venezuelano também desgosta o Brasil, não tanto pela ameaça militar em si, mas pela melhora política da posição venezuelana na tão especulada disputa pela liderança sul-americana entre ambos os países[11]. Dessa forma, argumen-

11 "Hugo Chavez achète de nouvelles armes en Russie", *Le Figaro*, 24/7/2008, http://www.lefigaro.fr/international/2008/07/24/01003-20080724ARTFIG00004-hugo-chavez-achete-de-nouvelles-armesen-russie-.php, consultado em 13/8/2009; ver também, BBC-Brasil,

ta-se que o Brasil, e também o Chile, estariam preparando uma estratégia para diminuir a influência que a Venezuela tem adquirido em relação a alguns países sul-americanos (*Latin America Security & Strategic Review, 2007*) Nem o Brasil nem o Chile seriam indiferentes ao fato de que o governo venezuelano estaria tentando transformar a Venezuela numa potência regional dado que o país teria, no momento, capacidade de chegar a essa condição face às altas divisas derivadas da venda de petróleo[12].

Por sua vez, os planos de modernização do Brasil das Forças Armadas brasileiras despertam, em alguns setores de países vizinhos, certos alertas sobre a possibilidade de o Brasil estar seguindo a mesma rota do Chile e da Venezuela (Gosman 2007). Como a maior parte dos países sul-americanos, uma razão alegada fortemente em favor da compra de novos armamentos é a defasagem tecnológica das Forças Armadas, especialmente da força aérea. Para colocar as Forças Armadas em dia, especialmente a Aeronáutica, aviões de combate super modernos do tipo *Rafale* francês precisam ser comprados.

Mas, na verdade, o projeto de modernização das Forças Armadas brasileiras ultrapassa as eventuais preocupações com a modernização das de qualquer país vizinho. A grande motivação brasileira está mais relacionada com uma projeção do papel do Brasil hemisférica e globalmente, isto é, a adequação do Brasil à sua condição de *global political player* emergente (ator político global emergente). Análises têm chamado a atenção para o fato de que embora as compras venezuelanas tenham recebido mais atenção (sobretudo pelo "fator Chávez), o Brasil é o único país sul-americano com capacidade de fazer um investimento de longo prazo. "O Brasil está melhor posicionado para iniciar um constante *build-up* armamentista apoiado pela sua própria indústria doméstica [...]. A escolha das três [companhias de aviação], significativamente dois de países da OTAN [EUA e França] e de um outro que poderia chegar a ser membro – sugere um ponto de essencial importância sobre a maneira como o Brasil visualiza seu futuro. Apesar das mutantes realidades geopolíticas no mundo, o Brasil na sua emergência a uma proeminência regional na próxima década, não parece prever maiores conflitos ou, ainda, uma relação de rivalidade com o Ocidente" (Stratfor 2008).

Talvez nesse contexto de motivações regionais e globais possa ser lida a elaboração do Plano Estratégico de Defesa Nacional. Em setembro de 2007

"Compra de armas da Venezuela causa 'inveja' ao Brasil", 24/7/2008 , http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080724_pressvenezuela_pu.shtml, consultado em 13/01/2018.

12 "Chávez busca 'armas e liderança' em Moscou", *BBC-Brasil*, http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080722_chavezmoscou_mp.shtml, consultado em 13/04/2018.

o presidente Lula, evitando referir-se a qualquer motivação que tivesse a ver com a Venezuela, ou qualquer outro país sul-americano, comunicou a criação de um grupo de trabalho, sob a direção do Ministério da Defesa e coordenado pelo intelectual Mangabeira Unger, para formular as diretrizes de um plano de modernização das Forças Armadas (Plano Estratégico de Defesa Nacional, ou Plano de Aceleração do Crescimento em Defesa – PAC em Defesa, como também tem sido chamado) que leva em conta três metas gerais e cinco objetivos concretos. Os primeiros referem-se a: 1) a revisão das estratégias de defesa; 2) a reativação da indústria armamentista doméstica; 3) a autonomia da política de defesa. As preocupações concretas estão dirigidas a dar respostas às seguintes questões: 1) quais as melhores estratégias para tempos de paz e guerra; organização das Forças Armadas, dotadas com a vanguarda tecnológica e operacional; 3) reativação da indústria armamentista nacional, direcionada à meta da autonomia em defesa; 4) identificação das Forças Armadas com a nação, especialmente quanto à defesa das fronteiras, em que a Amazônia aparece como uma prioridade, serviço militar compulsório e tarefas sociais; 5) estabelecimento de linhas para atuação das Forças Armadas em situações de manutenção da ordem e do estado de direito[13].

O *build-up* armamentista na América do Sul, no entanto, tensiona também análises de *middle-ground*, como aquele baseado nos complexos regionais de segurança de Buzan and Waever (2003). O *build-up* armamentista sul-americano revela: 1) tensões entre um movimento que puxa em direção a *assets* (neo) tradicionais de segurança, procura de metas políticas mais amplas através de meios militares [em casos como Brasil, Chile e a Venezuela], como exploramos na seção anterior, e outro que procura gerar certo capital social, através do desenho de *confidence building measures* (CBM). Contudo, tanto um quanto outro movimento não se esgotam no limite geográfico, como supõe a análise dos complexos regionais de segurança. Isto é, não é só a região andina que se comporta de maneira neo-tradicional, nem é só o Cone Sul em que as CBMs estão presentes. O que aqui temos chamado de comportamentos neo-tradicionais estão presentes em países andinos, como a Venezuela, e são acolhidos também como países do Cone Sul, como Brasil e o Chile. O mesmo podem dizer-se das CBMs, elas são contíguas, no sentido de que perpassam ambos espaços geográficos. Embora deva reconhecer-se que níveis de adoção e aplicação de CBMs são desiguais, tendo o Cone Sul uma participação mais forte naquelas que a região andina (Holtom 2008, 305).

O anterior pode ser ilustrado pelas reações que em setores do Peru e da Bolívia gera a modernização armamentista num típico problema da *mis-*

13 Para todas estas indagações, ver "Lula launches preparations for superpower status", *Latin America Security & Strategic Review (2007)*

representation a compra de modernos equipamentos militares por parte do Chile tem levantado hipóteses em setores políticos e acadêmicos peruanos e bolivianos de que a modernização das Forças Armadas chilenas teria como consequência imediata abrir uma brecha ampla na qualidade, sofisticação e tecnologia disponível do arsenal chileno em comparação aos primeiros. O gasto militar chileno também tem preocupado especialmente o Peru e a Bolívia, com os quais o Chile ainda tem litígios territoriais que datam de finais do século XIX e que são bastante sensíveis a todos eles. De acordo com estudo de Carlos Gutiérrez, "[...] as evidências que demonstram os gastos militares, e a aquisição de modernos sistemas de armas, por parte do Chile têm sido um fator determinante na visão que os vizinhos têm em relação a um tipo de corrida armamentista, que traria de volta os fantasmas dos conflitos históricos (Gutierrez 2007, 309). No entanto, é a escassez de intercâmbio de informação acurada que leva a esse tipo de imagem (temor). Mesmo até porque a possibilidade da modernização dos estoques chilenos serem utilizados para potenciais acertos de contas em contenciosos de fronteiras eventualmente criar ônus para o Chile, e outros países. Países fornecedores de armamentos podem se negar a vender por não estar claro para eles se suas vendas podem gerar condições para futuros conflitos regionais ou problemas mais estruturais, como o desequilíbrio militar regional. Em 2005, por exemplo, a Suíça cancelou a venda ao Chile de 93 modernos tanques *Leopard II* (depois comprados da Alemanha) e algumas fontes sugerem que a causa disso foi a desconfiança do governo da Suíça sobre a real motivação chilena para tais compras[14].

No caso do Chile e o Peru, que disputam desde finais do século XIX áreas marítimas, como sustenta um trabalho de Farih Kahhat, embora os avanços na cooperação persista entre ambos países, uma certa desconfiança que é alimentada em documentos oficiais reservados em que se projetam hipóteses de conflito (não oficiais) baseados em informação imprecisa ou argumentos incoerentes (Kahhat 2006).

No entanto, tem havido, por parte do Chile, um esforço para melhorar a qualidade da informação através da construção de regimes de segurança (CBMs) com seus vizinhos peruanos e bolivianos das preocupações que o incremento das compras de armamentos têm levantado naqueles. Sobretudo depois da aquisição chilena dos aviões de combate *F-16* (Higuera 2005), em inícios desta década, as tensões derivadas desse fato foram aliviadas pelo início de acordos geradores confiança. Na época dos governos de Ricardo Lagos, no Chile, e Alejandro Toledo, no Peru, as tensões e desconfianças aumenta-

14 "Chile teme que conflicto con Perú afecte compra de armas", 22/11/2005, http://www.gatoencerrado.net/store/noticias/35/35249/detalle.htm, consultado em 22/9/2017.

ram fortemente, mas foram atenuadas a partir do início do segundo governo do presidente peruano Allan Garcia. As medidas de CBMs entre Chile e Peru têm incluído reuniões entre os ministros da Defesa, tentando reativar um mecanismo chamado de *Encontro 2+2*, que é uma comissão permanente de consulta, coordenação política e intercâmbio de informações, da qual participam os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores de ambos os países, e cujas atividades haviam sido suspensas desde a época do governo de Alejandro Toledo (Latin America Security & Strategic Review 2007, 9) .

No caso das relações Chile-Bolívia, que tiveram as mesmas congeladas por vários anos ainda nesta década, e apesar de declarações bilaterais tensas no início do governo de Evo Morales, as relações a partir do ano de 2007 melhoraram muito e têm gerado uma série de CBMs anunciada pelos governos de ambos os países e que têm incluído: destruição de minas terrestres que o Chile disseminou nos anos da ditadura de Pinochet ao longo da fronteira com a Bolívia, assim como o envio ao Chile de soldados bolivianos para serem treinados em: 1) atividades antiminas; 2) intercâmbio de estudantes bolivianos em academias militares chilenas; 3) mecanismos de consulta permanente e esforços de cooperação antidrogas (Ibid, 9).

Em ambos espaços geográficos sul-americanos, atenua as possibilidades de uma corrida armamentista o fato de que medidas formais e informais de geração de confiança (*Confidence-Building Measures*, CBMs) têm desempenhado um importante papel em diminuir o impacto da aquisição de armas na América do Sul (Holtom et al. 2008 304-305) ou de atenuar aprofundamentos de conflitos derivados de litígios de fronteiras ainda não resolvidos. As CBMs objetivam criar transparência, mecanismos de monitoramento nos procedimentos e nas operações militares, diminuir as assimetrias de informações entre os Estados-membros de um regime de normas no tratamento de problemas de segurança e desarmamento[15]. Se as compras de armamentos sugerem um movimento para padrões (neo) tradicionais de segurança no sistema sul-americano posto que dinamizam eventuais e históricos de "inimizade", de outro lado, esse movimento é problematizado, ou de alguma maneira atenuado, por padrões de "amizade baseado na procura de CBMs, que geram condições para o alongamento da comunidade de segurança fraca, (ou *loosely coupled security community*, no sentido descrito por alguns teóricos (Adler e Barnet 1998) da comunidade de segurança, especificamente nos países do Cone Sul como a Argentina e o Brasil (Oelsner 2009).

15 Ao respeito de CBMs na América Latina consulte-se o excelente trabalho de Bromley, M. & Perdomo (2005), C. "CBMs in Latin America and the effect of the arms adquisition by Venezuela", *Working Paper 41/2005*. Available at http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/216.asp, acessado em 05/09/2008.

Conclusões

Retornado o argumento teórico as análises aqui temos chamado de duais têm sustentado que na América do Sul existem dois subsistemas de segurança diferenciados: o dos países andinos (com ênfase no aspecto militar e em conflitos territoriais), e outro no Cone Sul, onde há a emergência de uma comunidade de segurança[16]. Análises, como as de Hirst (2006), têm sustentado que os dois principais desenvolvimentos em segurança e defesa no início do novo milênio na América do Sul foram a diversificação de opções e prioridades de segurança e os padrões diferenciados de evolução militar no Cone Sul e na região andina. De outro lado, análises baseadas em conceitos de comunidade de segurança e de paz democrática têm frisado o desenvolvimento no Cone Sul de comunidades de valores e o impacto da natureza democrática de seus sistemas políticos na consolidação de relações cooperativas. Contudo, os gastos militares sul-americanos do quinquênio 2003-2007 mostram que não há dois complexos no sentido estrito. As metas regionais e globais de países como Brasil, Chile e a Venezuela, que são metas mais de natureza política que militar propriamente dito, contudo, sofrem do problema de *misrepresentation*, dado que não é claro para alguns dos Estados vizinhos àqueles três países quais são as motivações por trás do *build-up* destes. Assim, o que para Brasil, Chile e Venezuela poderiam parecer metas políticas são interpretadas como metas tradicionais por vizinhos, ou mesmo entre eles, como no caso Brasil-Venezuela. Isto é, com reflexo em eventos, a *misrepresentation* é comum ao complexo sul-americano, e não localizadas no subcomplexo andino, ou no mínimo a polos estatais de irradiação das desconfianças sobre as motivações envolve países de ambos subsistemas.

Embora seja correto que Sul-américa tenha construído uma histórica zona de paz se por isso deve entender-se a ausência de guerras, ou poucas guerras desde a formação do moderno sistema de Estados sul-americanos, também é verdade que as análises dualistas tem prestado pouca atenção para

16 Na definição de Karl Deustch (1957), ou de autores como Adler & Barnett (1998), uma comunidade de segurança é um espaço geográfico transnacional, contíguo ou não, entre Estados e cujas sociedades têm expectativas de que os conflitos entre eles sejam resolvidos por meios pacíficos. O ponto chave de uma comunidade de segurança são os valores que a "comunidade" compartilha, sejam eles em sentido político, econômico ou cultural. Autores como Hurrel (1998) acreditam que no Cone Sul esteja surgindo uma comunidade de segurança que tem por base a redemocratização que se operou desde os anos 80. E o próprio Deustch (1957) acredita que que há uma comunidade de segurança do Atlântico Norte que tem por base os valores e cultura liberal.

o problemas derivados de escassez de informação no processo do *build-up* sul-americano, o que tem por conseqüência o incremento de temores sobre intenções, capacidades e ações projetadas sobre atores estatais. De alguma maneira isso chama a atenção para a precariedade de *Confidence-Building Measures* (CBMs), principal ferramenta dos regimes de segurança na América Sul, através dos quais é possível aproveitar "acurada informação para acalmar falsos boatos" (Lindle, 2007, p. 1) e que permitem conhecimento recíproco dos atores, e de seus intenções entre si. As CBMs têm desempenhado um importante papel em atenuar o impacto da aquisição de armas na América do Sul (Holtom et al. 2008, 304-305) ou de atenuar aprofundamentos de conflitos derivados de litígios de fronteiras ainda não resolvidos.

Alguns trabalhos teóricos, como vimos, têm tentado explorar a existência de dois subsistemas de segurança na América do Sul, um na região andina, em que se sustenta a competição militar tradicional, e outro no Cone Sul, em que estaria emergindo uma comunidade de segurança.

Mais que uma corrida armamentista todos quase os países sul-americanos iniciaram em inícios do milênio uma recapitalização de seu obsoleto estoque militar, que data a maior parte dele dos anos 50 e 60, e o mais moderno dos anos 80. Essa recapitalização significa exatamente uma atualização (upgrade) e substituição de equipamentos militares (Hodge, 2008). Porém, há muita assimetria na recapitalização. Chile e a Venezuela tem-se visto beneficiado por duas condições. Primeiro, porque há uma tendência forte em ambos países em utilizar suas *commodities* de exportação (petróleo e cobre) para financiar gastos militares e apoiar seus planos de modernização das Forças Armadas; segundo, ambos países valem-se de mecanismos extra-orçamento original em defesa (Ley del Cobre no Chile; Lei Paraguas em Venezuela) para financiar os gastos militares, de tal maneira que o orçamento militar original de cada ano fiscal raramente coincide com o gasto militar real. O fim das crises econômicos que assolaram América Latina entre os anos de 1997 a 2000 também propiciou condições financeiras para a reemergência de projetos da modernização das forças armadas (Martin 2006, 3). De tal maneira, a re-capitalização, sob a forma de upgrade ou novas compras, *independentemente das motivações reais ou latentes, é passível de ser considerado um sinal de retomada e normalização de relações entre civis e militares na América do Sul*. No caso do Brasil, a compra dos caças Gripen constitui o ponto mais alto daquela recapitalização e modernização armamentista.

Embora eventuais pressões existem, derivadas da correlação que alguns países vizinhos a Chile e a Venezuela, podem fazer entre modernização de armamentos e contenciosos fronteiriços ou rivalidades históricas, fundamentalmente, o *build-up* tanto de países com maior investimento na região

andina ou no Cone Sul, procura melhorar a posição e perfil político regional, especialmente Brasil, que tem objetivos mais globais dentre dos países sul-americanos, e a Venezuela, com seu empenho em construir um espaço para sua liderança regional. Nesse sentido, dois caminhos aparecem como fundamentais para atingir tais metas: modernizar suas capacidades militares e reforçar vínculos e parcerias estratégicas com governos tidos como fornecedores globais de material militar avançado. Mesmo assim não há uma relação necessária entre objetivos políticos e condições militares. O caso do Chile ilustra bem esse aspecto: mesmo uma acelerada modernização de suas Forças Armadas, que tem incluído fortes compras de armamentos sofisticados, seus objetivos políticos com vistas à liderança regional são bastante limitados e discretos.

Porém, uma consequência teórica singular do *build-up* armamentista sul-americano é que pressiona também contribuições conceituais que separam os dois subsistemas sul-americanos, retomando, um mais tradicional e próximo de comportamentos realistas na região andina, e um mais próximo de uma comunidade se segurança entre países do Cone Sul. Como a maior parte dessas análises duais se baseiam numa relação entre a natureza do sistema político (o impacto da redemocratização doméstica sobretudo, o que é bastante claro no caso das análises liberais e construtivistas) e um tipo de relação de segurança cooperativa que tende a derivar da natureza democrática do sistema, leva não só a uma securitização das relações no subcomplexo regional andino, como tendem esvaziar da agenda de deliberação dos estados andinos, o item democrático como ferramenta de segurança e de política externa. A verdade é que fracionando o sistema sul-americano aquele tipo de análise não percebe que o debate sobre esse item está em todo o sistema sul-americano "For these reasons the changes that occurred beginning in the late 1980s and that have continued into the 21st century are truly remarkable. In a little more than a decade, democracy has gone from being an internal matter of states to a subject of intense deliberation in regional forums" (Arceaneaux and Pion-Berlin 2005, 87).

Na verdade, se atentarmos para o *build-up* armamentista sul-americano contemporâneo, há características em comum a ambos espaços geográficos, que em vez de lhes fragmentar teoricamente acabam lhes atribuindo uma certa contigüidade. Ambos espaços tem atores preocupados com metas militares, embora essas metas não tenham fortes objetivos tradicionais; em ambos espaços, há atores estatais que mais tem aprofundado na modernização de suas Forças Armadas - Chile e a Venezuela -, no entanto, levantam, eventualmente, preocupações entre vizinhos, devido a percepções de ameaças que remontam ao passado; ambos subsistemas de segurança tem desenvolvi-

do CBMs com seus vizinhos, embora, possa ser frisado, que estas são mais consistentes no Cone Sul que na região andina. A diferença entre os subsistemas de segurança sul-americanos parece dar-se mais pelo lado da estabilidade política de que pelo aspectos de segurança regional. Certamente o subsistema andino, desde os anos 90, apresenta um grau de instabilidade política maior que os sistemas políticos do Sul

REFERÊNCIAS

Adler, Emanuel and Michael Barnett, eds. 1988. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arceaneaux, Craig and David Pion-Berlin. 2005. *Transforming Latin América: the international and domestic origins of change*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Bonilla, Adrián and Marcos Cepik. 2004. "Seguridad andino-brasilena: conceptos, actores y denates". In *Agenda de seguridad andino-brasilena*, organized by Marcos Cepik and Socorro Ramírez. Bogota: Fundación Friedrich Ebert/UFRGS/IEPRI.

Bromley, M. e C. Perdomo. 2005. "CBMs in Latin America and the effect of the arms acquisition by Venezuela", *Working Paper*. Accessed September 5, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/216.asp .

Buzan, Buzan. And Ole Waever. 2003. *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Económico. 2006. "Estudio Económico de América Latina e Caribe". Accessed June 8, 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1063/1/S0600401_es.pdf

Deutsch, Karl. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Diamint. Ruth. 2001. *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Dominguez, Jorge. 2007. International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. In *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, edited by A. Amitav and I. J. Alastair. New York: Cambridge University Press.

Dominguez, Jorge and Michael Shifter. 2003. *Constructing democratic governance in Latin América*. Baltimore: John Hopkings University.

Dominguez, Jorge, ed. 1998. *Seguridad internacional, paz y democracia em el Cono Sur, paz y seguridad en las Américas*. Santiago de Chile: Woodrow Wilson Center, FLACSO (Chile), Inter-american Dialogue.

Gonzalez Cabera, P. 2005. "Chilean military plans to be military-standard for NATO for 2010", *El Mercurio*, 18 de julho.

Gosman, Eleonora, "Brasil duplica el gasto militar para recuperar su poder regional", *Clarin*, 30/10/2007. Acesso em 22 de janeiro de 2018. http://www.defesanet.com.br/al1/br.htm.

Gutiérrez, Carlos. 2007. "Chile, Perú y Bolivia: entre el conflicto y la cooperación". In *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, edited by Isidro Sepúlveda. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Higuera, J. "Chile confirms plans to buy second-hand F16s", *Janes's Defense Weekly*, 6 de julho de 2005.

Hirst, Mônica. 2006. "La fragmentada agenda de (in) seguridad regional". In *Seguridad y Democracia*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociais (FES;ILDDIS).

_____. 1998. "Security policies, democratization and the regional integration in the Southern Cone". In *International security & democracy: Latin America and the Caribbean in the post-cold war era*, edited by Jorge I. Dominguez, Jorge. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Hodge, Natham. 2008. "FIDAE highlights continuing upsurge in Latin American procurement", *Jane's Defence Weekly*, April 03.

Holtom, P; M. Bromley and D. Wizeman. 2008. "International arms tranference". In *SIPRI Yearbook 2008*. Armament, disarmament and international security. Oxford: Oxford University Press.

Hurrel, Andrew. 1998. "An emerging security community: in South America?. In *Security Communities*, edited by Emannuel Adler and Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas). "Brasil em sínteses". Acesso em 20 de abril de 2018. http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm

Kacowicz, Arie M. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. State Universitity of New York Press.

_____. 2005. *The impact of norms in international society: the Latin Amer-*

ica experience, 1881-2001. Notre Dame (Indiana): University of Notre Dame Press.

Kahhat, Farid. 2006. "Las relaciones entre Chile y Perú en el ámbito de la seguridad: entre la cooperación y la desconfianza". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20 (1): 3-16.

Latin America Security & Strategic Review. 2007. "Brazil and Chile lead strategies to contain Chavez without isolate him". *Latin America Security & Strategic Review*, setembro: 1-2.

_____. 2006. "Venezuela buys more arms from Russia – but is not the region's biggest spender ". August.

_____. 2007. "Thawing relations with Peru", *Latin America Security & Strategic Review*, setembro.

Lindle, Dan. 2007. *Promoting peace with information: transparency as tool of the security regimes*. Princeton: Princeton University Press.

Martin, F. E. 2006. "The Latin America military in the new millenium". *Hemisphere*, 16.

Military Power Review. "Ranking do Poder Militar na América do Sul". Acesso em 28/11/2017. http://www.militarypower.com.br/ranking.htm.

Oelsner, Andrea. 2009. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. Publisher: Routledge.

Pion-Berlin, David. 2000. "Will soldiers follow? Economic integration and regional security in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society* 42 (1): 43-69.

Pion-Berlin, David and Harold Trinkunas. 2007. "Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America". *Latin American Research Review* 42 (3): 76-100.

SIPRI Arms Transfers. 2007. "SIPRI data shows drop in international arms deliveries, orders remain high". Acesso em 20 de março de 2018. http://www.sipri.org/contents/armstrad/PR_AT_data_2007.html.

Ramírez, Juan M. 2007. "Comentarios sobre el proyecto que modifica la Ley nffl 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz". *Centro Estratégico de Estudios – CEE*. Chile, 1-8.

Stepanova, Ekaterina. 2008. "Trends in armed conflicts". In *SIPRI Yearbook (Summary)*. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018. https://www.sipri.org/yearbook/

Stalenheim, C., C. Perdomo, and E. Skons. 2008. "Military Expenditure". In *SIPRI Yearbook 2008*. Armament, dissarmament and international

security. Oxford: Oxford University Press.

Stratfor. 2008. Brazil: *Momentum* builds for Defence Reform", 2 de outubro. Acesso em 05 de março de 2018. http://www.stratfor.com/analysis.

The International Institute for Strategic Studies (IISS). 2008. "Caribbean and Latin América – Defence and economics", in: *Military Balance-2008*, London: Routledge, 2008.

Tian et al. SIPRI. 2018. "Trends in world military expenditure, 2017". SIPRI. Sheep fact (May 2018). Acesso em 26 de mayo de 2018. https://www.sipri.org/publications/2018/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2017; acesso em: 22 de maio de 2018. https://www.sipri.org/sites/default/files/2018sipri_fs_1805_milex_2017-04/.pdf.

Villa, Rafael Duarte. 2007. "Brazilian foreign affairs: social capital and the democratic discourse in South America". *Revista Brasileira Ciências Sociais* 3, special edition. Acesso em 20 de maio de 2018. http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_rbcsoc/v3nse/scs_a04.pdf.

RESUMO

A pesquisa que foca em sistemas de segurança na América do Sul costuma identificar a existência de dois subsistemas regional de segurança: um nos países andinos do Norte, de características mais tradicionais, com tensões militarizadas nas fronteiras e intensos problema de narcotráfico, e um segundo localizado no Cone sul, com regimes de segurança e integração, que teria condições de ser uma comunidade de segurança. A isso chamamos de visão dualista de segurança. Este artigo tenciona essa tese ao mostrar: primeiro, que desenvolvimentos contemporâneos, e preocupações, com a compra de armamento sofisticados, por parte de alguns países sul-americanos, especialmente o Chile a Venezuela e o Brasil nas duas primeiras décadas deste século é um ponto crítico que tenciona a ideia de uma zona permanente de paz (democrática) localizada unicamente no Cone Sul. Na verdade, compras de armamentos transformam a região da América do Sul num único complexo regional de segurança com tensões e representações militarizadas tanto no sistema andino como no Cone Sul.

PALAVRAS-CHAVE

Visão Dualista; Armamentos; América do Sul; Segurança.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.164-189

RÚSSIA, CHINA E A COREIA DO SUL NO MERCADO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Ricardo Borges Gama Neto[1]

Introdução

Este artigo trabalha com dois temas interligados. O primeiro é a relação entre ideologia política e compra de armamentos de defesa e o segundo a abertura do mercado, ocorrido nos últimos anos na América do Sul. As fortes mudanças na economia e política do subcontinente, ocorridas a partir do final do século passado e as primeiras décadas deste, trouxeram impactos profundos, não apenas no ambiente político, mas também nas compras de equipamentos de defesa. Mudanças políticas em países chaves como Venezuela, Argentina, Bolívia e Brasil e o crescimento das economias a partir do *boom de commodities* impulsionaram a compra de materiais de defesa ao mesmo tempo que abria o mercado para novos vendedores. A Rússia como descendente da União Soviética manteve seus restritos compradores, e com o fim da guerra fria passa a ampliar seu mercado ao vender equipamentos que eram vetados pela política norte-americana, como por exemplo mísseis BVR *Vympel R-77* e mísseis do tipo MANPAD Igla.

Outros importantes fornecedores de materiais de defesa têm adentrado no mercado sul-americano. Certamente, os mais importantes são China e a Coreia do Sul. O primeiro utiliza de seu potencial de negociação econômica e política, adquirido no período de forte crescimento econômico e de aumento das relações comerciais, para adentrar no mercado tanto da Rússia quanto de outros países. O *portfolio* chinês é extenso e vai de canhões a jatos de treinamento. Outra importante arma chinesa é a capacidade dos bancos estatais chineses de financiarem estas compras. A Coreia do Sul tenta adentrar no

1 Professor do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisa temas nas áreas de Política Comparada, Metologia Quantitativa, Computação Aplicada à Ciência Política e Estudos de Defesa. Foi diretor de Pesquisa da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e é professor dos programas de pós-graduação em Ciência Política da UFPE e Ciências Militares da ECEME.

mercado, utilizando estratégias comerciais agressivas e sistemas de armas de alta tecnologia como aviões e mísseis.

O artigo se vale de bibliografia especializada e de banco de dados de estatística da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPALSTAT)[2] e do registro de comércio de armas Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)[3], que contêm dados oficiais de compradores e vendedores de armamento do mundo.

O artigo está composto por esta introdução, o desenvolvimento em dois capítulos e uma conclusão.

América do Sul, Transformações Econômicas e Políticas do Início do Século XXI

O processo de redemocratização, que aconteceu na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990, ocorreu conjuntamente com uma forte e persistente crise econômica, marcada principalmente por altas taxas de inflação e profundo endividamento público. Os desajustes que as economias latino-americanas apresentaram foi consequência, principalmente, do aumento das dívidas públicas na década anterior e da violenta expansão dos encargos financeiros, derivados da elevação das taxas de juros internacionais. Nos anos 1970, durante e após a primeira crise do petróleo, quando os países centrais implementaram políticas macroeconômicas com o objetivo de reduzir a atividade econômica, e desta forma controlar o aumento da inflação, os países sul-americanos, de uma forma geral, face a necessidade de legitimação dos regimes políticos não democráticos adotaram uma estratégia de maior endividamento externo como mecanismo de suprir a falta da poupança interna necessária para alavancar os projetos de desenvolvimento e crescimento

A resposta à crise fiscal e econômica por que passaram os primeiros governos pós-transição democráticos, nos anos 1980 e 1990, foi interposta por muitos através de medidas heterodoxas de cunho estruturalista, como congelamento de preços, controle do câmbio e aprofundamento da estratégia de substituição de importações, planos como o Cruzado (Brasil), Inti (Peru) e Austral (Argentina). O objetivo era conseguir a estabilidade macroeconômica sem recessão e assim fornecer "o apoio político necessário à implementação das reformas fiscais necessárias à estabilidade. Esta oportunidade foi perdi-

2 Available at http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp, accessed June 8, 2018.

3 Available at http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php), accessed June 8, 2018.

da na Argentina, Brasil e Peru. A lua-de-mel inicial com o congelamento de preços foi confundida com sucesso e a consolidação fiscal foi evitada. Os programas então se perderam" (Cardoso 1989, 40). O fracasso destas políticas heterodoxas, em muitos casos se materializou em situações de hiperinflação (taxas acima de 50% ao mês) como na Argentina (1989), Brasil (1990), Peru (1988/1990). A Bolívia foi o caso mais extremo com 12.000% de inflação no ano de 1985. A média de inflação em 1989 para a América Latina foi superior a mil por cento.

Depois dos fracassos das políticas de controle da economia heterodoxos, um novo conjunto de reformas, dentro da lógica das mudanças que ocorriam na estrutura do Welfare State dos países desenvolvidos, foram implementadas por novos governos latino americanos. Estas reformas genericamente conhecidas como "Consenso de Washington" preconizavam: 1 - Disciplina fiscal rígida; 2 - Redução dos gastos públicos; 3 - Reforma fiscal e tributária; 4 - Abertura comercial; 5 - Taxa de câmbio livre; 6 - Liberalização do comércio exterior; 7 - Abertura para investimento estrangeiro; 8 - Privatização; 9 - desregulamentação da economia e flexibilização das relações e 10 - Proteção à propriedade intelectual. O "Consenso de Washington", apesar de ser visto por seus opositores como um receituário de reformas fixo, era percebido por seus defensores como um *minimum minomorum*. Cada país deveria implantar suas soluções de ajuste, a partir de suas realidades.

A Bolívia foi o primeiro país a adotar políticas de controle macroeconômico com forte conteúdo liberal. Em 1985, o presidente Paz Estenssoro adotou um programa econômico pró-mercado denominado Nueva Política Económica (NPI), baseado nas ideias do economista Jeffrey Sachs. O programa de estabilização baseava-se em políticas fiscais e monetárias restritivas, abertura comercial, liberalização de preços e do câmbio, flexibilização do mercado de trabalho. A inflação caiu de estrondosos 23.000% para 10% ao ano. O país apresentou uma recessão moderada em 1986, depois teve vários anos caracterizado por baixas taxas de crescimento.

A Argentina em 1991, durante o governo Carlos Menem, adotou um modelo de ajuste (Plano de Conversibilidade) com fortes semelhanças ao implementado na Bolívia, como por exemplo: privatizações e uma política fiscal rígida. Contudo com uma diferença importante, o estabelecimento de um *currency board* (que obrigava o governo a lastrear toda emissão de moeda local, pelas reservas internacionais em dólar, no Banco Central), o que contrastava fortemente com o receituário de câmbio flutuante. "As taxas médias anuais de inflação foram reduzidas de 84%, em 1991 para 3,9% em 1994; durante o mesmo período de tempo o PIB cresceu a uma taxa anual média de 7,7%, o consumo a uma taxa anual de 8,6% e o investimento real a uma taxa anual de

22%" (Wise 2001, 173).

Durante a década de 1990, outros países como Equador, Venezuela, Brasil e Peru também adotaram planos de controle macroeconômicos, baseados em medidas pró-mercado como privatização, liberalização cambial, aumento de impostos e políticas fiscais restritivas. De forma geral, o resultado foi o mesmo, forte redução da inflação e estabilização macroeconômica.

Com a redemocratização, se intensifica o processo de integração econômica com a instituição de uniões alfandegárias. Forma-se o MERCOSUL com Brasil, Argentina e Uruguai, depois integra-se o Paraguai. O Pacto Andino, envolvendo Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, se transforma em Comunidade Andina de Nações (CAN) e estabelece em 1993, uma Zona de Livre Comércio (ZLC). Contudo, na área de defesa, a lógica da integração regional não tem qualquer efeito prático, ficando as relações entre as forças armadas dos países da região, centradas em pequenas manobras militares conjuntas, como as operações COLBRA (Colômbia/Brasil), VENBRA (Venezuela/Brasil) e Cruzeiro do Sul (CRUZEX).

Na última década do século XX, a maioria dos países que adotaram programas de estabilização econômica via medidas pró-mercado, com exceção do Chile, apresentavam como efeito colateral mais visível, o baixo crescimento da economia e o aumento da desigualdade. Em alguns casos, como na Bolívia e na Venezuela, as reações populares contra as medidas de austeridade econômica geraram revoltas populares importantes. Neste último, as manifestações sociais que ocorreram na capital Caracas, conhecida como Caracazo, pavimentaram a tentativa de golpe de estado em 1992, comandada pelo coronel Hugo Chavéz.

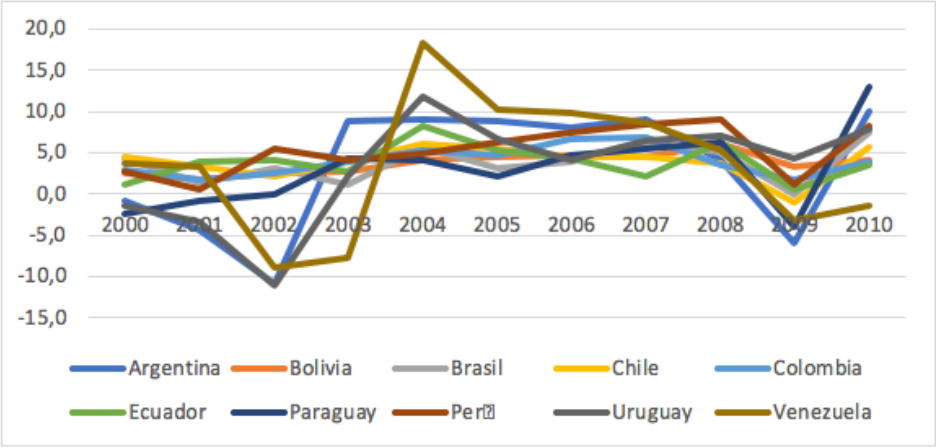
Se a partir de meados dos anos 80 foram eleitos governos com programas econômicos pró-mercado, a partir do final da década começaram a ser eleitos governos com uma forte identificação com o ideário de esquerda e centro-esquerda. Hugo Chavéz em 1998 foi eleito presidente da Venezuela, depois sucessivamente: Nestor Kirchner na Argentina (2001), Luís Inácio Lula da Silva no Brasil (2002), Evo Morales na Bolívia (2005), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Michele Bachelet no Chile (2006)[4], Rafael Correa no Equador (2007), Fernando Lugo no Paraguai (2008).

A "guinada `esquerda" da América do Sul ocorreu ao mesmo tempo do "boom" de elevação dos preços das commodities no mercado internacional. Do início da década de 2000 até aproximadamente 2008, o Brasil e outros países do subcontinente foram fortemente influenciados pela abundância de

4 No Chile, apesar da eleição de Michele Bachelet a política de compras de defesa não foi alterada. A preferência é por produtos fabricados no ocidente, preferencialmente os EUA.

recursos trazidas pela alta internacional do preço de bens como petróleo, cobre, soja e minério de ferro. O crescimento da economia chinesa, em torno dos 10% ao ano, foi um dos principais responsáveis por este fenômeno, conjuntamente com as baixas taxas de juros praticadas pelos países desenvolvidos.

Gráfico 1 - Crescimento dos países da América do Sul - 2000 a 2010



Fonte: CEPASTAT

O aumento do comércio mundial e a elevação dos preços da commodities produziram uma forte elevação do Produto Interno Bruto (PIB) das economias da América do Sul durante o período de 2000 a 2008, com variações importantes como as fortes quedas na atividade econômica ocorridas na Argentina, Uruguai e Venezuela em 2002. Contudo, de uma forma geral, as taxas de crescimento das economias do subcontinente foram significativas, com média em torno dos 4%. O dinamismo das economias sul-americanas teve um impacto importante sobre a taxa de pobreza, que caiu de 44,5% em 2000 para 33,0% (2008) e a renda per capita subiu de 3.886 dólares para 4.597. "O número de pobres e de indigentes existente em 2002, de 221 milhões e 97 milhões, respectivamente, reduziu-se para 180 milhões de pessoas pobres e 71 milhões de indigentes" (Prado 2011, 16)

A conjunção de governos de esquerda e o aumento da importância dos países emergentes, especialmente a China, preconizado pelo aumento do comércio sul-sul[5] e a formação de fóruns de países como os conhecidos

5 "(...) de 1995 a 2004, o montante movimentado pelo intercâmbio de mercadorias no eixo Sul-Sul passou de US$ 222 bilhões para US$ 562 bilhões. Em 2007, já respondia por

pelos acrônimos BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul) e IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) politicamente se materializou na formação de políticas externas mais independentes, quando não completamente adversárias das preconizadas em Washington.

Dentro do subcontinente sul-americano, a formação da União dos União Sul-Americana de Nações (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americanos (CDS) são as principais consequências das políticas de integração sócio, política e econômica dos governos de esquerda à época, contudo deve ser destacado que a formação de organismos de integração remonta aos anos 1980 e 1990, como é o caso da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Comunidade Andina de Nações (CAN). Mesmo que a ideia da formação de uma instituição que unisse politicamente os governos sul-americanos, em um fórum político para a resolução de problemas políticos e de segurança, remonte ao governo Fernando Henrique Cardoso em 2000[6], um dos principais motivos para a cons-

16,4% dos US$ 14 trilhões movimentados pelo comércio no mundo, cifra que, em 2000, correspondia a 11,5%. O fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) entre esses países também apresentou aumento: no mesmo período, estes passaram de US$ 14 bilhões a US$ 47 bilhões. As forças motrizes deste crescimento foram as grandes economias emergentes, mais precisamente, Brasil, Rússia, Índia e China – grupo de países conhecido pela sigla BRICS". Available at https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/comércio-sul-sul-no-contexto-da-crise-econômica-oportunidades-e-desafios, acessado em 10 de agosto de 2017

6 Em 2000, durante 32ffi Assembleia Geral da OEA, o embaixador Osmar Chofli destacou as dificuldades da formação de uma política hemisférica de defesa. Contudo a formação de uma política subcontinental não era vista como completamente divergente de opções conjuntas como outros atores internacionais. "Acreditamos, contudo, ser difícil a convergência em tomo de uma concepção única e abrangente de segurança, plenamente aplicável às três massas continentais das Américas e ao Caribe. A América do Sul, continente no qual se insere geograficamente o Brasil, possui identidade estratégica própria. Distante dos principais eixos de tensão mundial, livre de armas nucleares e com baixos índices de despesas militares, os países sul-americanos conduzem um bem sucedido processo de integração regional, impulsionado pelo Mercosul e pela Comunidade Andina. A circunstância geográfica de uma mesma vizinhança imediata leva-nos a trabalhar em tomo de uma agenda comum de temas, oportunidades e preocupações. A democracia, a integração regional, nossa crescente comunhão de valores contribuem para que a América do Sul também se consolide como uma zona de paz, onde a cooperação e a busca conjunta da estabilidade e da prosperidade levaram à superação definitiva das rivalidades do passado, criando uma teia irreversível de interesses e oportunidades. Com todo o hemisfério mantemos posições convergentes em tormo dos grandes temas da agenda internacional, tais como, entre outros, a promoção e defesa da democracia, o respeito pelos direitos humanos, a proteção do meio ambiente, a superação da pobreza, o combate ao crime organizado e a não-proliferação de armas de destruição em massa. Iniciativas subregionais e regionais não devem ser interpretadas como entraves à construção de uma perspectiva hemisférica de segurança. Ao contrário, constituem etapas importantes de reforço e complementaridade para arranjos de alcance hemisférico, pois facilitam, por meio de "building blocks", a identificação e a inclusão, no contexto geral, daqueles aspectos que podem ter aplicação comum. Available at http://www.

tituição da UNASUL e do CDS foi a estratégia de alguns governos da região, especialmente Brasil, Argentina, Bolívia e Venezuela, de restringir institucionalmente os espaços de ação da Organização dos Estados Americanos (OEA) como um organismo de resolução de conflitos. A partir da UNASUL, os problemas sul-americanos não seriam tratados mais como interamericanos.

> Do ponto de vista do Brasil, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em dezembro de 2008, vincula-se ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete também à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina. (...). Os países da região não tinham um histórico de cooperação no tema da segurança e defesa, muito por conta das diferentes leituras sobre os mesmos, e subordinavam a discussão dessas questões à relação com os Estados Unidos ou com os regimes e instituições criados à sombra da hegemonia desse país, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Com a formação do Conselho de Defesa Sul-Americana a ideia é utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise institucional da Bolívia, em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010, e da deposição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011 (Vigevani and Ramanzini Junior 2014, 538).

Mudanças Políticas e o Mercado de Defesa Sul-americano

Como colocamos, a partir do início da primeira década do século XXI os países da América Latina viram uma profunda renovação nas lideranças políticas nacionais. Destas lideranças, a mais controvertida e mais carismática, certamente, foi o presidente o Hugo Chávez. Tenente-coronel reformado do Exército venezuelano, Chávez surgiu no cenário latino-americano como líder de uma tentativa de golpe militar contra o governo de Carlos Andrés Perez em 1992. Preso, em face do fracasso da tentativa de golpe militar, Chávez é anistiado dois anos depois pelo presidente Rafael Caldeira. Em 1997 cria um partido político, o Movimento da Quinta República (MVR), que um ano depois elege oito dos vinte e três governadores de estado e obtém 1/3 das cadeiras no parlamento nacional. Seguindo sua trajetória meteórica como político, Chávez é eleito presidente em 1998 com 56% dos votos por uma coligação de partidos de esquerda. Aproveitando sua imensa popularidade, o presidente logo que assume convoca um referendo para uma nova Assembleia Consti-

oas.org/xxxiiga/english/speeches/speech_brasil.htm, acessado em 10 de agosto de 2017.

tuinte, que obtém ampla aprovação. A coligação de apoio ao presidente venezuelano consegue eleger 120 dos 131 constituintes. A nova Constituição foi aprovada em referendo popular em dezembro de 1999, e produziu profundas modificações nas regras do jogo político venezuelano: ampliou os poderes do executivo, permitiu uma maior intervenção do estado na economia, extinguiu o Senado e convocou novas eleições presidenciais em 2000, quando Chavéz foi novamente reeleito.

A política externa venezuelana, no início da década de 2000, tinha como objetivo tornar Hugo Chavéz o líder político mais importante da América Latina. Sua estratégia de ação possuía, pelo menos, três eixos: um vigoroso discurso em prol da unidade latino-americana contra a 'ameaça imperialista norte-americana'; apoio declarado a políticos de esquerda, em vários países do continente nos momentos de disputa presidencial; ajuda financeira a governos aliados e organizações políticas, inclusive de guerrilha.

Em 11 abril de 2002 Hugo Chávez sofreu uma tentativa de golpe de estado. Militares rebeldes detiveram o presidente, extinguiram a Constituição, dissolveram a Assembleia Nacional e o Tribunal de Justiça e revogaram vários decretos e leis. Assumiu a presidência o empresário Fernando Francisco Carmona Estanga. O golpe durou menos de 48 horas. A oposição da população venezuelana, de facções militares, especialmente da Guarda Nacional, e de parte da Igreja Católica levou o golpe ao fracasso. Em todo o subcontinente, os governos da região denunciaram a interrupção da normalidade democrática no país. Contudo, o comportamento do governo dos Estados Unidos que não apenas não condenou o golpe, mas forneceu um reconhecimento implícito ao governo ilegal, desagradou a grande maioria dos países da região e abalou de forma profunda a já complicada relação entre a Venezuela e os EUA.

As relações entre as Forças Armadas Revolucionarias da Colômbia (FARC) e o governo venezuelano era um fato que produzia intensa instabilidade na região norte do subcontinente. A FARC é um grupo de guerrilha, atualmente em processo de desarmamento, de ideologia leninista-marxista, surgido em meados dos anos 60 que lutou contra todos os governos colombianos com o objetivo de instaurar um regime socialista no país[7]. O presiden-

7 Em 2004, como decorrência da consolidação de Hugo Chávez como líder da esquerda latino-americana, e do apoio deste a luta guerrilheira na Colômbia, a FARC também adota o bolivarianismo como ideologia política. Ricardo González, membro do Estado Maior da FARC, afirma que: "estamos también construyendo el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia que es un movimiento también clandestino con fuerte arraigo en los sectores del estudiantado, entre los sectores obreros, en los barrios periféricos de las grandes ciudades, en los sectores universitarios y en la intelectualidad. Lo que pasa es que éste es un trabajo eminentemente clandestino y la gente no puede descubrir ante los demás lo que está haciendo desde el punto de vista de su trabajo ideológico, político, organizativo". Available at http://www.rebelion.org/

te venezuelano Hugo Chávez defendia que os países latino-americanos não deveriam classificar a guerrilha colombiana como terrorista, mas sim como "força de oposição beligerante" (a FARC é considerada uma organização terrorista pelo governo dos Estados Unidos, Canadá e a União Europeia).

As péssimas relações entre EUA e Venezuela passam a ser de atrito explícito quando os EUA, no inicio de 2006, impedem o governo de Hugo Chávez de ter acesso à tecnologia militar mais recente. Primeiro, impedindo a Força Aérea Venezuelana de reformar, através de uma modernização do tipo *Mid-Life Update* (MLU), seus velhos caças bombardeiros F-16 *Fighter Falcon* (modelos A e B Block 15 que já eram obsoletos quando foram recebidos em 1983). E depois, proibindo as empresas fabricantes de armamento de exportar qualquer equipamento com tecnologia norte-americana utilizando a legislação do *Arms Export Control Act*[8]. Brasil e Espanha foram impedidos de vender aviões de treinamento (A-29/Super Tucano) e de transporte (C-295)[9] (Villa and Viggiano 2012).

Foi neste pano de fundo político que a Venezuela inicia um forte processo de aquisição de material de defesa não ocidental. A política de aumento da capacidade militar da Venezuela se inicia com a compra em quantidades expressivas de material bélico russo, primeiramente com a aquisição de 24 caças Sukhoi – 30 MK2 *Flanker*, 100.000 fuzis de assalto AK-103 (e licença para fabricação) e 53 helicópteros da fabricante *Vertolyoty Rossii*, num total estimado de 3 bilhões de dólares (Oliker et al. 2009).

> U.S. and regional officials fear that Venezuelan leader Hugo Chavez is seeking to foment revolution throughout Latin America and that he will use his new Russian- made arsenal for this purpose. Chavez's first target could be Colombia, where Venezuelan-made AK-47s might end up in the hands of the Colombian rebel groups such as the Revolutionary Armed Forces of Colombia and the National Liberation Army (Oliker et al. 2009, 182).

hemeroteca/plancolombia/040407urbano.htm, accessed June 8, 2018.

8 Available at https://www.pmddtc.state.gov/regulations_laws/aeca.html.

9 Villa e Viggiano (2012, 33) detalham que: "In 2006, the US State Department imposed an embargo that prevents Venezuela from importing goods and services of Defense nature. In the same year, Venezuela was certified by the US government, under Section 40A of the Arms and Control Act (AECA), as a country "not fully cooperative" in the fight against terrorism. The AECA certification was renewed in 2007 and 2008. By this mechanism, Venezuela is not allowed any assistance, sale or financing by the US military. In practice, the US embargo on arms sales has led representatives of the Venezuelan armed forces to pressure the executive to look for alternative import markets. Several arms-producing countries are alert to Venezuela's air force plans to buy other types of aircraft attached to the Sukhois purchased from Russia".

O processo de compra de armamento pela Venezuela tinha três objetivos; o primeiro reforçar sua política externa demonstrando total independência dos Estados Unidos, segundo ampliar e consolidar o apoio interno dos militares, essencial para o impedimento de novas tentativas de golpe de estado, e terceiro, modernização das forças armadas.

A aquisição de vultoso material de defesa produziu inquietação em várias lideranças políticas na América do Sul[10]. A qualidade do equipamento militar dos países latino-americanos, especialmente os da região amazônica, à época era bastante inferior às necessidades dos países. Do final da década de 1990 e início do século XXI, a maioria das Forças Armadas estava com sua capacidade militar bastante reduzida, a Bolívia praticamente não possuía aviação militar (reduzida a poucos e antiquados jatos Lockheed T-33 Shooting Star) e suas forças terrestres eram completamente desaparelhadas e destreinadas. O Equador, que teve nos anos 90 uma força aérea capaz de rivalizar com a do Peru, encontrava-se quase que à beira da falência, reduzida a pouco mais de uma dezena de caças israelenses KFIR C2 e TC2. Seu exército, apesar de bem treinado, possuía poucas centenas de tanques leves AMX 13 com baixa disponibilidade. A Força Aérea Peruana era provavelmente a segunda mais poderosa do subcontinente, somente atrás da chilena (que havia comprado dezenas de caças F-16 em 2002). Formalmente, a FAP possuia boa capacidade de combate com os seus MIG-29S *Fulcrum* e Mirage 2000 C/D, contudo não tinha condições financeiras de deixar todos os seus aviões em condições de operação[11]. O exército tinha como seus principais carros de combate antigos tanques T-54 e T-55 soviéticos. Com exceção da Colômbia, onde o governo recebia vultoso apoio material e financeiro dos EUA, na sua luta contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), todas as outras instituições militares da região amazônica apresentavam sinais de franco declínio operacional.

---

10 Um exemplo é a entrevista do ex-presidente José Sarney: "a América do Sul é o mais pacífico dos continentes. Há mais de cem anos não temos uma guerra. A democracia está consolidada em toda a região. Nunca permitimos corrida armamentista. Ao menor sinal, todos reagimos". (...). Agora o plano de Chávez de gastar US$ 60 bilhões em armas, transformando a Venezuela numa potência militar, é uma ameaça ao continente. (...). Para que tudo isso? Para enfrentar os Estados Unidos? Ora, para a superpotência isso não vale nada, mas para nós é uma força de fazer tremer. De duas uma: ou o Brasil entra na corrida armamentista para assegurar sua defesa, retirando o escasso dinheiro de seu Orçamento que está servindo para nossos programas sociais, ou então, para sobreviver, tem de acobertar-se no guarda-chuva da Otan, tragicamente fazendo voltar a tese de Menen, como única forma de defender-se. Menen era contra o Brasil, agora seremos todos unidos para nos defendermos da "nova potência militar" que dominará a América do Sul" (Folha de São Paulo, 14/07/2006).

11 Available at http://larepublica.pe/amp/28-03-2005/los-aviones-de-fujimori-no-servian-para-atacar-ecuador, accessed June 8, 2018

O último ciclo de recomposição de equipamentos militares no continente sul-americano, ocorreu a partir dos primeiros anos de 1970 até o início da década seguinte. Os países do subcontinente adquiriram equipamentos basicamente dos seus fornecedores clássicos: Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, sendo que o Peru deu preferência por armamento da União Soviética em vez dos norte americanos. Israel tornou-se um fornecedor importante de equipamentos de defesa: aviões (IAI Dagger e IAI AVARA), metralhadoras-compactas (UZI), bombas não-guiadas, sistemas eletrônicos de diversos tipos, mísseis ar-ar (Shifir e Python) e mar-mar (Gabriel) e lanchas torpedeiras (classe Sa'ar).

A compra de equipamentos militares é uma decisão política. Não há como desenvolver uma teoria geral sobre quais as razões motivam um país a adquirir mais equipamentos. As motivações podem ser classificadas, de forma geral, como internas (ligado por exemplo a proteção do regime, a busca de apoio político dos militares ou subsídios para a modernização da indústria de defesa) e/ou externas (ampliação da capacidade para se defender de uma agressão ou promover um, aumento da influência política regional ou mesmo hemisférica). No caso da América do Sul, a compra de aviões, tanques, metralhadoras e navios seguia a lógica política da guerra fria. No subcontinente, o primeiro país a comprar equipamentos militares soviéticos/russos foi o Peru. Em 1968, o general Juan Velasco Alvarado derrubou o presidente Fernando Bellaúnde Terry e implantou uma administração nacionalista e de políticas reformistas de esquerda. As escolhas políticas do novo governo militar logo o colocaram em rota de colisão com Washington, como a nacionalização das empresas de petróleo (e posterior criação da estatal PetroPeru) e o aumento do mar territorial peruano para 200 milhas marítimas. As políticas sociais e econômicas do regime militar peruano e o estremecimento das relações com o EUA levaram a União Soviética dar apoio ao governo Velasco.

> The Velasco regime's anti-imperialist rhetoric and its policies of economic nationalism drew praise and interest from Moscow. Soviet analysts viewed these policies as politically encouraging and capable of shifting the balance of power in favor of the Soviet Union. The Soviet Union gained significant goodwill after a devastating earthquake in the Callejón de Huaylas near Chimbote in northern Peru, killed seventy thousand people and left 500,000 homeless on 31 May 1970. Soviet medical teams gave valuable assistance to the injured and loaned Mi-8 helicopters to be used in relief efforts (Masterson 1991, 258).

O governo militar peruano, na tentativa de maior independência de Washington, e de recompensar a solidariedade dos governos dos países da

Cortina de Ferro no terremoto de 1970, passou a comprar material militar soviético. Em 1973, o Peru comprou 36 caças Sukhoi-22 *Fitter* (já era operador desde 1968 dos caças Mirage 5 franceses), 16 aviões de transporte Antonov AN-26, 350 tanques T-54 e T-55, misseis antiaéreos SAM-3 e SAM-7, lança rojão RPG -7 e helicópteros MI-6 e MI-8, dentre outros equipamentos e assistência. Contudo, a compra de equipamentos militares foi restrita ao exército e força aérea, a marinha recusou o oferecimento de navios e submarinos russos preferindo navios de fabricação italiana (fragatas Lupo) e alemãs (submarinos IKL-209). De 1973 a 1985 as aquisições militares da URSS custaram mais de 1.6 bilhões de dólares (Clayton 1999).

Nos bancos de dados do *Stockholm International Peace Reseach Institute* (SIPRI) identificam-se poucas compras de material bélico soviético durante a década de 1980 e de apenas dois compradores, Peru e Guiana (helicópteros, misseis e aviões)[12]. Não obstante a crise econômica que atingiu o país, os governos peruanos, em face da necessidade da luta contra a guerrilha, continuaram a comprar equipamentos militares, especialmente para a força aérea. A ampliação do mercado de defesa para os produtos russos somente aconteceu após o fim da guerra fria. Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Uruguai e Venezuela passam a adquirir equipamentos tão diversos quanto aviões de treinamento e acrobacia Sukhoi-29AR, passando por mísseis do tipo MANPAD como os Igla até helicópteros de ataque.

A abertura do mercado sul americano, após o fim da guerra fria foi, um fato importante para a indústria militar russa que sofria uma grave crise, em face das dificuldades econômicas, com o debacle da União Soviética e o fim do Pacto de Varsóvia em 1991 (Oliker et al. 2009). Para os países do subcontinente sul-americano, a compra de material vindo da Rússia, além de mais barato que o fabricado no ocidente, permitia aos países driblar as restrições à compra de material de defesa mais sofisticado tecnologicamente, como por exemplo no caso dos mísseis terra-ar Igla/SA-18 e ar-ar do tipo *Beyond Vision Range* (BVR) R-77. Na tentativa de impedir perdas no *market share* do mercado sul-americano, o governo Bill Clinton em 1997 revoga o ato *Presidential Directive 13* (PD-13), instaurado pelo presidente Jimmy Carter que praticamente proibia a transferência de armamento com alta tecnologia[13].

> Until 1995, U.S. defense contractors paid little attention to Latin America. In a good year, Latin American generals bought no more than $1 billion

12 A Argentina comprou em 1983 mísseis SAM-7 da Bulgária e do Peru. Em 1970, a Guiana declarou-se uma república cooperativista com forte conteúdo socialista. Logo depois, o país passa a comprar helicópteros de transporte e morteiros de 120mm.

13 Available at https://fas.org/irp/offdocs/pd/pd13.pdf, accessed June 8, 2018.

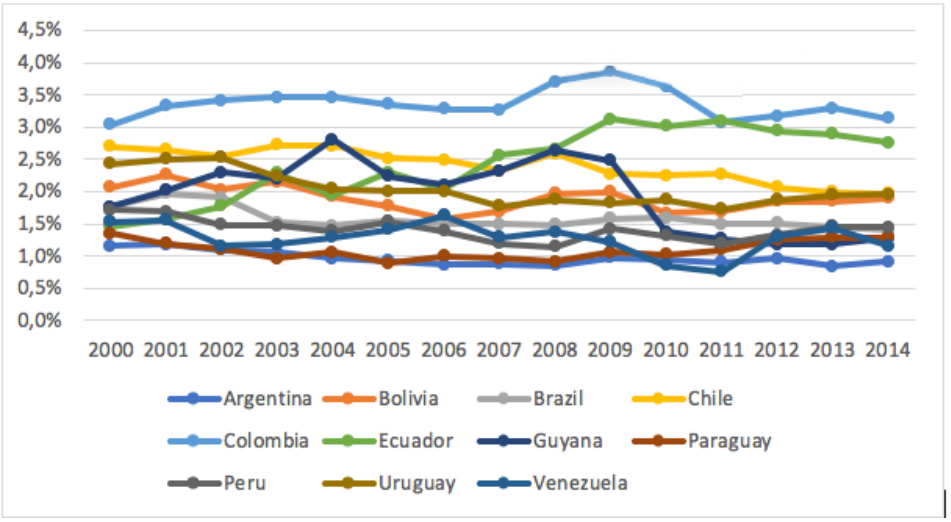
> worth of weapons, small change as long as aerospace giants had hundreds of billions of dollars in aircraft sales to the Pentagon and the Middle East. But with the Defense Department shrinking weapons buys and Arab countries no longer placing large orders, the billion-dollar Latin American market suddenly looked attractive.
> (...)
> Getting the Pentagon to lobby for lifting the restraints was easy. Then Defense Secretary William Perry had met with Latin American generals, and was convinced their days of overthrowing governments was over. If the Pentagon was lucky, it might even be able to unload some of its older model F-16s south of the border and use the proceeds to restock its air wings with newer versions of the Falcon. Industry executives and Perry aides began publicly plugging the idea of lifting the restrictions: the countries of Latin America save for Cuba were now democratic, their economies were rebounding, and the jets their air forces flew in many cases were 1950s vintage, went the spiel. "We treat the Latins like children when we say they can't have new planes," says Joel Johnson, the Aerospace Industries Association's international vice president, implying that to have fully adult relations with other countries requires supplying them with sophisticated armaments[14].

A crise econômica e as políticas de restrição de gastos, que atingiu a América do Sul durante os anos 1990, se traduziu em uma pequena redução dos gastos com defesa, que caiu de 2,2% para 1,8% em 1999 em porcentagem do PIB[15]. A pequena queda da despesa dos países sul-americanos também acontecia em termos mundiais, contudo por uma outra razão, o fim da guerra fria. A partir da queda do Muro de Berlim e durante toda a década, o gasto militar mundial desabou de 3,2% para 2,1% do PIB.

14 Available at http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/04/07/time/arms.html, accessed June 8, 2018.

15 Muitas vezes havia um claro desejo de compra de material russo, mas a incapacidade financeira inviabilizava o negócio. Informação sobre interesses brasileiros em helicópteros de ataques russos, em meados da década de 1990 (Glinki and Nutenko 1998 *apud* Zubelzú de Bacigalupo 2000). Esta compra somente ocorreu em 2010.

Gráfico 2 - Gastos com Defesa por Produto Interno Bruto (PIB)

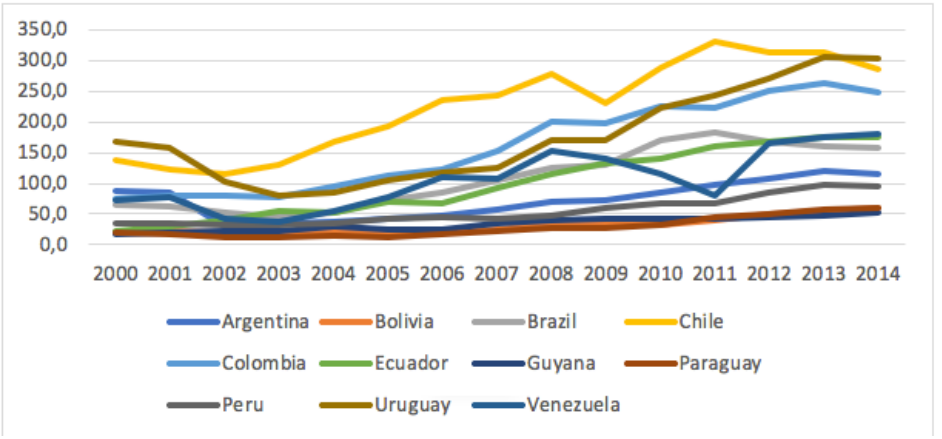


Fonte: SIPRI

O aumento do crescimento econômico dos anos 2000 veio acompanhado de uma recomposição e modernização dos arsenais militares dos países da América do Sul, especialmente Chile, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Destes casos, dois se destacam pelo seu forte conteúdo político, especialmente em relação à política externa norte-americana e a América do Sul. A Colômbia, em face dos investimentos norte-americanos com o Plano Colômbia (ajuda militar dos EUA com o duplo objetivo de reduzir a produção de cocaína e auxiliar as forças armadas colombianas contra os grupos guerrilheiros de esquerda), e a Venezuela com sua política de compra de armamento russo. O gasto com defesa no subcontinente era aproximadamente 24 bilhões de dólares no início do século, aumentou para 32 bilhões em 2007[16], chegando a 57 bilhões em 2015 (SIPRI 2016). Contudo, se observarmos este aumento em termos de porcentagem do PIB, perceberemos que o gasto com defesa caiu de 3,5 (1985) para 1,9 (2002) e 1,7 (2014).

16 Dados retirados de Nueva Maioria - Balance Militar de América del Sul (2004) - http://www.nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/?file=resenas/041116.html, accessed June 8, 2018.

Gráfico 3 - Gastos com Defesa por Renda Per Capita



Fonte: SIPRI

Se a despesa com defesa, em termos de PIB, não teve elevação, per capita (dados de 2015) subiu de U$ 3.674,00 (1985) para US 3.800,00 (2002) atingindo 6.251 dólares. Destaca-se o aumento dos gastos per capita do Chile, Uruguai, Equador e Colômbia. O baixo gasto em termos do Produto Interno Bruto dos países sul-americanos comparado com o aumento em termos per capita demonstra que o parte do forte crescimento econômico do período foi transformado em gastos com defesa.

O caso mais impressionante de aumento do gasto com defesa no período foi do Equador, cujo gasto aumenta de 1,5% do PIB para chegar ao máximo de 3,1 nos anos de 2009 e 2011, caindo 0,03% até 2014. Em termos per capita, o aumento chegou a impressionantes 240%.

> En el marco del Consejo Suramericano de Defensa, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) difundió el llamado Registro Suramericano de Gasto de Defensa. El documento develó que Ecuador es el país de la región que destina el mayor porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto militar: el 2,74% en el 2010. Colombia ocupa el 1,89%, mientras que Brasil el 0,77%. En la cita efectuada ayer en Quito, la Unasur identificó cuatro objetos principales del gasto de Defensa. La mayor parte de la inversión en el área se ocupa en personal, seguida de recursos para operaciones y mantenimiento. En tercer lugar están las inversiones en armamento e infraestructura y finalmente la investigación[17].

17 Available at http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-destina-mayor-porcentaje-del.html, accessed June 8, 2018.

De acordo com a empresa estatal de exportação de equipamentos de defesa da Rússia, *Rosoboronexport*[18], o país exportou entre 2001 e 2017 mais de 10 bilhões de dólares em equipamentos militares para os países da América Latina[19]. Apesar do volume aparentemente alto, ele representa apenas 4,6% do volume total de armas russas exportadas ao mundo, cujo principal mercado é o asiático que representa 70% (2000 – 2016). A Venezuela é de longe o maior comprador latino-americano, representando 80% das vendas russas (Connolly and Sendstad 2017). Além do regime bolivariano adquiriram, desde o início do século, equipamentos russos: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai[20]. O Chile não possui nenhum equipamento de defesa fabricado na Rússia.

Venezuela e Peru são os países com maior número de equipamentos militares russos em seus inventários, os outros países do subcontinente adquiriram mais equipamentos norte-americanos e europeus, principalmente o Chile. A variedade das armas russas vendidas na América do Sul se concentra, especialmente em fuzis (AK), canhões de vários calibres, helicópteros de transporte e ataques (Mi-8MT/Mi-17/Mi-35), mísseis (antiaéreos e antitanques) e veículos de transporte (BMP e BTR). Não existem nos dados no SIPRI informações sobre navios ou submarinos de fabricação russa incorporados por marinhas da América do Sul. Uma pesquisa nos sites das Armadas Venezuela e Peruana também não indicam a incorporação de belonaves russas. Interessantemente, os principais equipamentos navais das duas forças são bastante semelhantes, fragatas italianas, submarinos alemães e outros navios menores de várias procedências. A Venezuela realizou um acordo com Cuba, em 2012, para a construção de navios de patrulha costeira (Damen Stan 2600) no país, através do estaleiro estatal Ucocar[21] e adquiriu oito navios de desembarque (Damen Stan Lander 5612), construídos no Vietnã pelo estaleiro Ha Long Shipbuilding. Ambos, modelos de desenho holandês.

Aviões de fabricação russa voam sob as insígnias de várias das forças aéreas do subcontinente. Contudo, aeronaves nas funções de caça e bombardeio apenas nas de Peru e Venezuela. Suas situações de compra foram bastante distintas. Os Sukhoi-22 Fitter foram incorporados pela Força Aérea do Peru (FAP), nos anos 1970, como parte de um acordo mais amplo de modernização das forças armadas. Em 1996/8, os peruanos adquiriram, numa compra

18 Available at http://roe.ru/eng/, accessed June 8, 2018.

19 Available at https://br.rbth.com/defesa/2017/04/24/america-latina-comprou-mais-de-us-10-bilhoes-em-armamentos-russos_749491, accessed June 8, 2018.

20 Veículos de transporte BMP-1 usados que foram comprados do Uruguai a Tchecoslováquia em meados dos anos 90.

21 Available at http://www.ucocar.gob.ve/ucocar_jo/

de oportunidade da Bielorrússia, 18 caças MiG-29 *Fulcrum* sem uma consulta prévia a Rússia. A compra gerou certa tensão entre as autoridades diplomáticas e militares em Moscou e Lima pela recusa da *Mikoyan-Gurevich* (MIG) em oferecer manutenção dos aviões, problema que foi superado pela compra pelo Peru de mais três MIG-29 diretamente da fabricante[22].

No caso da Venezuela, já retratado antes, a compra se deu como uma resposta do governo Hugo Chavéz à proibição do governo dos EUA de acesso à tecnologia para a modernização e compra de equipamentos militares. No entanto, sempre houve um forte questionamento sobre a disponibilidade operacional dos Sukhoi – 30 *Flanker* MK2[23] na Aviação Militar Bolivariana (AMB).

> (...) depois de 8 anos [2014] de sua incorporação é pouco comum ver aos Su-30 cumprindo funções de interceptação de aviões que incursionam no espaço aéreo Venezuelano, como nos incidentes com P-3 Orion Norte-americanos. Nestes casos, e também em interceptação de vôos vinculados ao narcotráfico, a aeronave despregada tem sido os já antigos F-16 A/B Block 15 OCU.
>
> Depois de alguns anos desde a incorporação dos Su-30MK2, toda a frota teve que ficar em terra por três meses devido à falta de peças para sua operação. Nesse caso em particular foram itens que não são fabricados na Venezuela e que o provedor Russo demorou em encaminhar para a Venezuela. Nos rangos da Aviação Militar Venezuelana tem muita insatisfação em quanto o serviço ao cliente das empresas Russas, principalmente por ser um fornecimento não confiável e um inadequado apoio técnico. Este problema tem ofuscado as qualidades muito apreciadas do Su-30MK2 na Venezuela, forçando a Aviação Militar Venezuelana de depender dos F-16 como caça de primeira linha, ainda com os problemas de embargo que reduzem a frota de F-16 e impedem sua modernização.
>
> A incorporação dos Flankers na Venezuela trouxe muita esperança na Aviação Militar Venezuelana, mais o serviço pós-venda Russo tem trazido muitos problemas, e junto a uma média muito baixa de horas de voo mensais, o Flanker na Venezuela tem se convertido em um sistema pouco confiável criando um vácuo nas capacidades aéreas venezuelanas[24].

A despeito dos problemas que podem ter ocorrido durante o processo de incorporação dos aviões de caça russos, o governo venezuelano na realidade tem pouco espaço de manobra para a compra de aviões de combate de outros fabricantes, como no caso dos deltas europeus (Eurofighter Typhoon

22 Available at http://www.latinamericanstudies.org/peru/mig.htm, accessed June 8, 2018.

23 No Cruzex 2013 a Aviação Militar Bolivariana (ABM) foi representada por quatro jatos F-16.

24 Available at http://www.planobrazil.com/a-reduzida-operatividade-dos-sukhois-venezuelanos/, accessed June 8, 2018.

ou JAS Gripen) ou mesmo caças chineses (J-10 ou J-17). Em 2015, o presidente Nicólas Maduro anuncia a encomenda de mais 12 Sukhoi-30MK2 para repor dois modelos perdidos em acidentes e abandonar completamente o uso dos F-16 *Fighting Falcon*. O custo dos novos jatos foi estimado em quase meio bilhão de dólares.

A concentração das vendas russas à Venezuela e o aumento da competição com equipamentos militares de outros países têm obrigado a Rússia, a introduzir uma política de exportação de armamento mais agressiva na América Latina, especialmente em países que necessitam modernizar suas forças armadas e que são grandes exportadores de *commodities*, especialmente Peru, Equador e Argentina. Outro fato é a tentativa de adentrar em programas de modernização de equipamentos militares da era soviética, como o caso do T-55 peruano.

A China tem sido o grande parceiro comercial da América do Sul desde o início do século XXI. O dinamismo econômico chinês, traduzido durante vários anos em taxas de crescimento em torno de 10%, refletiram no aumento das relações comerciais com os países do subcontinente. De 2000 a 2015, a expansão comercial aumentou 22 vezes. De acordo com Holland e Barbi (2010), as relações entre China e América Latina ocorrem de quatro formas: 1º. Como importadora de recursos naturais e energia; 2º. Como exportadora de produtos industrializados, fabricados em território chinês, 3º. Pela formação de parcerias de tipo *join-ventures*[25] e 4º. Como fornecedora de empréstimos[26].

A China em 2015 passou a ser o terceiro exportador de armas do mundo, apenas atrás dos Estados Unidos e da Rússia. Os maiores compradores de armas chinesas são Paquistão, Bangladesh e Myanmar, com quase 70% do total (Fleurant et al. 2017). Não obstante o aumento da importância das armas chinesas no comércio mundial, seu desenvolvimento guarda uma incógnita: qual o nível de desenvolvimento tecnológico do armamento chinês? A China aparentemente desenvolveu a estratégia de importar, de forma legal, armas de alta tecnologia para depois introduzir inovações com ajuda da espionagem

25 "Em 2008, a companhia estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) acertou uma joint venture com a China National Petroleum Corp (CNPC) para desenvolver o bloco 4 do campo de Junin no rio Orinoco. Neste projeto, a empresa chinesa terá 40% de participação. Já a PetroChina firmou com a PDVSA uma joint venture para construir e operar uma refinaria com capacidade para 400 mil barris/dia retirados do poço de Junin 4. A PetroChina tem 60% do projeto" (Holland and Barbi 2010, 22).

26 Em maio de 2009 "(...) o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) emprestou US$ 10 bilhões para a Petrobrás. O acordo estabelece que a companhia exporte150 mil barris de petróleo por dia à Unipec Asia, subsidiária da Sinopec, a companhia estatal de petróleo da China, a partir de 2009, e 200 mil barris por dia entre 2010 e 2019" (Holland and Barbi 2010, 22).

industrial, como é o caso do Nanchang Q/A-5 *Fantan* (versão modernizada do Mig-19 *Farmer*/Shenyang J-6, com um inteligente e bem-sucedido retrofit da entrada de ar e do randome do radar) e do Chengdu F-7 (cópia chinesa do Mig-21 *Fishbed* que era equipado com aviônica ocidental - radar Type 226 Skyranger da inglesa BAE System).

A partir de 1950, a China passa a importar materiais de defesa da União Soviética e montar sob licença ou não, vários equipamentos que iam, desde o fuzil AK-47 (Norinco Type 56), passando por tanques como o T-54 (Norinco Type 59) e T-62 (Norinco Type 69) a diversos tipos de aviões. Em quase todos os casos, os chineses passaram a construir sob licença para, posteriormente, introduzir modificações até conseguir construir o equipamento com o máximo de componentes desenvolvidos no país. Com a abertura econômica das décadas de 1980 e 1990, e o boom do crescimento chinês nos anos 2000, a China passou a receber e a investir mais em pesquisa tecnológica de defesa, mas sem abandonar sua estratégia clássica como demonstra o caso Sukhoi-27SK – Shenyang F/J-11[27].

Se os chineses demonstram a probabilidade de alta capacidade de espionagem industrial (como por exemplo, nas fortes semelhanças de *design* entre o caça F-22 Raptor e drone MQ-9 *Reaper* dos EUA e seus congêneres J-20 e o CASC CH-5 Caihong), há um forte questionamento sobre a qualidade atual da produção de equipamentos chineses[28]. O caso IAI Lavi/Chendgu J-10, a construção sob licença do helicóptero francês AS365 *Dauphin* (Harbin Z-9), a utilização extensa de motores russos (Saturn AL-31) nas principais aeronaves de combate, a utilização de motores ucranianos no principal tanque chinês (MTB2000) e nos aviões de treinamento avançado (K08 e L-15), e a utilização de tecnologia ocidental nos sistemas de guia dos mísseis e outras tecnologias sensíveis[29] demonstram que o país ainda não é capaz de produzir equipamentos militares de alta qualidade sem algum tipo ajuda externa[30].

27 Available at https://sputniknews.com/russia/200802219976568 6/, accessed June 8, 2018.

28 Available at https://www.epochtimes.com.br/armas-da-china-real-guerra/#.WcmS60zOqu4 e https://dinamicaglobal.wordpress.com/2010/10/16/a-china-conquista-o-mercado-de-armas-mundial-trapaceando-com-material-de-ma-qualidade/, accessed June 8, 2018.

29 Available at http://www.newsweek.com/chinese-military-power-us-might-643022, accessed June 8, 2018.

30 Li Xiang (2013), ao analisar as dificuldades das forçar armadas chinesas com as transformações do século XII afirma que: "it is urgent to enhance the independent innovation of defense-related science, technology, and industry. Scientific and technological progress is essential for implementing key information technologies, consequently improving the information level of weapons and equipment. However, there are still many problems to be solved in the national defense science and technology industry of China. For example, the structure is irrational; enterprise reform has not been deep enough; competition and capacity still need to improve;

> "(...) China has made considerable headway in modernizing its defense science, technology, and industrial capabilities and has achieved impressive results in a number of areas since the turn of this century. Generational improvements have been made in the development and production of a growing array of weapons, from warships to combat aircraft, although the Chinese defense industry overall still lags technologically one or two generations behind the global frontier. Sharply increased funding for research and development, sustained high-level leadership attention, and the absorption of advanced foreign technologies, especially from Russia, are some of the major reasons for these gains" (Chase et al. 2015, 126).

Argentina[31], Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela têm equipamentos militares de fabricação chinesa em seus arsenais. As primeiras armas foram compradas no início dos anos 1990 pelos governos boliviano, equatoriano e peruano. Os dois primeiros adquiriram, basicamente, canhões e obuses (D20 e M30), mísseis portáteis tipo MANPADS (HN-5A) e mísseis antitanques (Red Arrow-8). O último comprou aviões de transporte leve Harbin Y-12. Há um vácuo de quase 10 anos na compra de armas chinesas pelos países do subcontinente. A partir dos anos 2000 há um aumento significativo na compra de materiais de defesa de origem chinesa, tanto em termos de volume quanto de tecnologia embarcada. Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela passam a adquirir diversos tipos de equipamentos que se destacam pelo grau de tecnologia empregada, como por exemplo blindados de infantaria (VN16 e 18), radares de diversos tipos (JY-1, JY-11, YLC-18, YLC-2), helicópteros (H-425 e Z-9), aviões de treinamento avançado (Honddu JL-8/K-8 Karakorum[32], uma aeronave bastante semelhante ao jato inglês BAE Hawk) e o míssil ar-ar de curto alcance PL5E.

A compra de material bélico chinês parece ocorrer, principalmente, por questões de preço, eles são mais baratos que os ocidentais e russos, e políticos, os chineses não estabelecem qualquer restrição por causa do regime político do país. Um fato importante para o aumento das vendas têm sido o

---

and there is also a lack of strategic planning and institutional building of integrated military-civilian development. These prominent contradictions should be solved in the second decade of this century"(26-27).

31 A Argentina, além de comprar equipamentos militares chineses, adquiriu a licença para a fabricação do helicóptero ultraleve CZ-11, uma cópia do europeu AS 350B Ecureil.

32 A Bolívia tinha realizado um acordo com a fabricante de jatos tchecos Aero Vodochody para a compra de jatos de treinamento avançado L-159 ALCA. Contudo, o governo norte-americano vetou a venda em face da utilização intensa de tecnologia dos EUA pelo avião tcheco, como por exemplo o motor Honeywell F124-GA-100. Por esta razão, o governo de Evo Morales escolheu o jato K-8 que havia sido comprado pela Venezuela. Available at http://moraisvinna.blogspot.com.br/2009/08/chance-para-os-l-15-ou-yak-130-eua-nao.html, accessed June 8, 2018.

oferecimento de financiamento via bancos estatais, principalmente o *China Export and Credit Insurance Corporation* (Sinosure) e o *Export-Import Bank of China* (China Exim Bank)[33], para a compra destes materiais[34]. Um fato a ser destacado é que os principais compradores de armas chinesas, no subcontinente, são todos países com fortes governos de esquerda. Neste caso além do financiamento chinês, e provável que os governos estejam buscando escapar da dependência do fornecido de armamento russo, especialmente no caso da Venezuela.

Da mesma forma que acontece com equipamentos de defesa russo, não encontramos nenhuma referência à compra de países sul-americanos de navios ou submarinos fabricados ou que usem tecnologia chinesa. Apesar de países como Venezuela e Uruguai terem demonstrado interesse em adquirir navios de patrulha oceânico derivados do modelo P-18N, uma provável razão do desinteresse sejam os poucos contatos entre as marinhas da América do Sul e do Exército Popular da China, como a que ocorreu em 2013, quando uma pequena flotilha chinesa composta pelo contratorpedeiro Lanzhou (Type 052C) e a fragata Liuzhou (Type 054A), participaram de manobras com a Armada chilena e a Marinha brasileira. Apesar de terem um excelente desenho furtivo, os novos navios chineses usam intensa tecnologia russa.

> Com respeito a navios de treinamento e outros tipos de navios de guerra, a primeira dessas visitas foi feita pelo navio de treinamento da Marinha chilena, *Esmeralda*, ao Porto de Xangai em 1972. Até 2009, *Esmeralda* havia visitado os portos chineses em 10 ocasiões distintas. Em reciprocidade, a primeira flotilha naval da China visitou a América Latina em abril de 1997. Incluía os contratorpedeiros (misseis) *Harbin* e *Zhuhai* e o navio de logística *Nancang*. A flotilha atracou no México, Peru e Chile, bem como na Base norte americana de Pearl Harbor. A visita mais recente desse tipo, no momento em que este artigo estava sendo redigido ocorreu em 2009 – uma flotilha naval da China que incluía o contratorpedeiro *Shijiazhuang* e o navio de abastecimento *Hongzehu* atracou em Valparaíso, Chile, Callao, Peru e Guayaquil, Equador. Apesar de caráter pacífico, tais visitas beneficiam a Marinha do *PLA*, ajudando-a a identificar os requisitos para o futuro uso de portos latino-americanos para manutenção, reabastecimento e outros fins (Evans 2012, 32).

Além do gigante asiático, outros países asiáticos estão tentando aden-

33 Available at https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-07-17/china-s-easy-money-flows-abroad-as-credit-squeeze-hurts-at-home, accessed June 8, 2018.

34 A partir de 2013, a China também doou equipamentos militares para o Equador, Bolívia, Guiana, Colômbia e o Peru.

trar no mercado de defesa do subcontinente. A partir de 2012, a Coreia do Sul surgiu como um novo ator no comércio de equipamentos de defesa sul-americanos[35]. Colômbia e Peru têm sido os primeiros compradores de Seul. A estratégia sul-coreana se assemelha, em parte, a estratégia chinesa e de outros países, doação de equipamentos usados e posterior venda de novos[36]. Os coreanos doaram às marinhas peruana e colombiana antigas corvetas, para o primeiro da classe *Pohang* e para a segunda da classe *Donghae*. Como consequência das negociações os coreanos também estabeleceram *join-ventures* entre a companhia STX e as empresas COTEMAR (Colômbia) e SIMA (Peru) para a construção, transferência de tecnologia e desenvolvimento de novos modelos de navios de patrulha costeiros. Os peruanos construirão 14 e os colombianos 16 patrulheiras.

A estratégia coreana já foi utilizada para a entrada do país em outros mercados de defesa, especialmente o asiático dominado por EUA, Rússia e China. A partir de 2000, o governo sul-coreano doou para Filipinas, Cazaquistão, Bangladesh, Gana, Timor Leste e Trinidad Tobago vários navios de patrulha da classe *Chamsuri*. Estas doações permitiram negociações para a posterior venda de outros equipamentos como aviões de treinamento avançado/ataque KAI T-50, navios de desembarque e compra de corvetas para Filipinas (que comprou por 100 dólares uma corveta da classe *Pohang*), fuzis e metralhadoras fabricadas pela Daewoo para a Marinha de Bangladesh, munição de vários tipos para as Forças de Defesa do Timor-Leste.

As principais vendas da Coréia do Sul no mercado do subcontinente sul-americano foram vinte aviões de instrução básica KAI KT-1 para a força aérea peruana, com transferência de tecnologia, modernização de instalações de montagem dos aviões e desenvolvimento de um simulador de voo específico. Dois navios de desembarque de fuzileiros (Classe *Makassar*) construídos no país. Dezesseis mísseis anti-navio C-Star SSM-700K para a marinha colombiana para substituir os mísseis franceses Exocet.

35 Anteriormente, o país havia vendido equipamentos menos sofisticados. "Korean Aerospace Industries aims to expand its market in South America as well. Since 2006, Latin American countries have imported $48.9 million worth of ROK defense gear including trucks, flak vests, ammunition, and communication devices". Available at http://www.sldinfo.com/the-evolution-of-south-korean-defense-industry-an-emerging-global-player/#_ftn60, accessed June 8, 2018.

36 Available at http://www.idsa.in/idsacomments/decommissioned-military-hardware_sbmaharaj_100117, accessed June 8, 2018.

Conclusão

O objetivo deste texto é discutir como as alterações políticas, ocorridas na América do Sul nos primeiros anos do século XXI, influenciaram a compra de equipamentos militares modernos por alguns países do sul-americanos. Profundas mudanças econômicas e políticas ocorreram no subcontinente. Governos de perspectiva política de esquerda dos mais variados graus assumiram o poder, ao mesmo tempo, que havia um aumento expressivo nas taxas de crescimento das economias dos países em desenvolvimento. O aumento do preço das *commodities* alavancou tanto programas de bem-estar social como a compra de equipamentos de defesa.

A compra de materiais de defesa é uma decisão política. As motivações para um país adquirir material de defesa são tanto derivadas de questões internas (como a natureza do regime político) quanto externas (possibilidade de conflito). Guiana em 1968 e o Peru em 1973 começam a adquirir armamento russo, como decorrência da aproximação política com Moscou, em detrimento de equipamento militar dos EUA. Mesmo findo a guerra fria, os peruanos continuam a dar preferência a aviões de fabricação russa. Outros países passam a adquirir outros equipamentos não fornecidos pelos EUA, ou que eram passíveis de veto, como os mísseis Igla-S comprados pelo Brasil em meados dos anos 1990.

A Venezuela é certamente o caso mais emblemático. As posições políticas do presidente Hugo Chavéz o colocaram em rota de colisão direta com Washington. As administrações George Bush e Barack Obama bloqueiam as tentativas de Caracas de modernizar equipamentos de origem dos EUA e estabelecem vetos à venda de outros materiais com sua tecnologia norte-americana, produzidos por europeus ou pelo Brasil. O resultado foi que o governo venezuelano institui uma política de compra expressiva de armamento, vindo de Moscou. Posteriormente, a China também passa a ser uma fornecedora preferencial junto com Cuba e Vietnã. A decisão do governo venezuelano também tem forte influência sobre as compras de equipamentos de defesa, feitas pela Bolívia, que também sofre veto dos EUA.

A maior ameaça à venda de equipamentos russos para a região parece vir da China. Com o aumento das relações econômicas e políticas derivadas da expansão da chinesa. Pequim passa a investir na venda de equipamentos militares através do financiamento, via bancos estatais, a vários governos. Equatorianos, bolivianos, venezuelanos e argentinos passam a comprar equipamentos chineses dos mais variados tipos, de canhões a aviões de treinamento avançado.

Um outro competidor importante que adentra no mercado sul-americano é a Coréia do Sul. Com uma já testada estratégia de venda em outros países (doação de navios e posterior oferecimento de produtos) tem atraído países sul-americanos que querem diversificar seus fornecedores com equipamentos de alta tecnologia como: aviões, navios e mísseis.

REFERÊNCIAS

Cardoso, Eliana. 1989. Hiperinflação na América Latina. *Revista de Economia Política* 9 (3): 21 – 41.

Chase, Michael et al. 2015. "China's Incomplete Military Transformation: assessing the weakness of the People's Liberation Army (PLA): . Santa Monica: Rand Corporation. Accessed August 10, 2017. http:// www.rand.org/t/RR893.

Clayton, Lawrence. 1999. *Peru And The United States: the condor and the eagle*. Athens: University Georgia Press.

Connolly, Richard and Cecilie Sendstad. 2017. "Russia's Role as an Arms Exporter: the strategic and economic importance of arms exports for Russia". London, The Royal Institute of International Affaris. Accessed June 06, 2018. https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-03-20-russia-arms-exporter-connolly-sendstad.pdf.

Evans, R. Evans. 2012, "Engajamento Militar China – América Latina; boas intenções, bom negócio e boa posição estratégica". *Air & Space Power Journal* 24 (3): 22 – 47. Accessed June 06, 2018. http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-p/2012/2012-3/2012_3.pdf.

Fleurant, Aude et al. 2017. "Trends in International Arms Transfers, 2016". SIPRI Fact Sheet. February 2017. Accessed June 06, 2018. https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf.

Gilkin, Anatoly e Leonid Nutenko. 1998. "Parámetros Básicos de un modelo de relaciones de socios". *Revista Iberoamericana*. Instituto de América Latina, no. 02.

Holland, Marcio and Fernando Barbi. 2010. "China na América Latina: uma perspectiva dos investimentos estrangeiros diretos". São Paulo: FGV/EESP (Textos de discussão). Accessed June 06, 2018. http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4251/TD%20

247%20-%20Márcio%20Holland%3b%20Fernando%20Barbi.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Masterson, Daniel. 1991. *Militarism and Polítics in Latin America: Peru from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*. Westport: Greenwood.

Oliker, Olga et al. 2009. Santa Monica: Rand Corporation.

Prado, Antonio. 2011. "O Desenvolvimento na América Latina Depois da Crise Financeira de 2008". *Revista Tempo do Mundo* 3 (3): 9-27. Accessed June 6, 2018. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6228/1/RTM_v3_n3_Desenvolvimento.pdf .

Stockholm International Peace research Institute (SIPRI). 2016. "SIPRI Yearbook 2016: armaments, disarmament and international security – summary". Accessed June 6, 2018. https://www.sipri.org/sites/default/files/YB16-Summary-ENG.pdf .

Vigevani, Tullo and Haroldo Ramanzini Junior. 2014. "Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul". *Dados – Revista de Ciências Sociais* 57 (2): 517-552.

Villa, Rafael Duarte and Juliana Viggiano. 2012. "Trends in South America Weapons purchases at the beginning of the new millennium". *Revista Brasileira de Política Internacional* 55 (2): 28 – 47.

Wise, Carol. 2001. "Currency Board da Argentina: os laços que unem?". *Revista de Economia Política* 21 (3) : 168-194.

Xiang, Li. 2013. "Military Transformation with Chinese Characteristics in the New Century." Institute for Security & Development Policy. Asian Paper. Accessed June 6, 2018. http://isdp.eu/content/uploads/images/stories/isdp-main-pdf/2013-xiang-military-transformation.pdf .

Zubelzú de Bacigalupo, Graciela. 2000. "Relações bilaterais soviético-brasileiras". *Revista Brasileira de Política Internacional* 43 (2): 59-86.

RESUMO
O artigo busca discutir se o impacto das mudanças políticas, ocorridas na América do Sul a partir da primeira de década do século, influenciou a compra de equipamentos militares por alguns países da região. O surgimento de novos governos, com forte inclinação à esquerda, ocorreu concomitantemente com uma clara mudança no padrão clássico de compra de equipamentos de defesa. Países europeus e os EUA passaram a ser preteridos, em contraponto a Rússia e China, como fornecedores de armamentos para as várias forças armadas sul-americanas.

PALAVRAS-CHAVE
Política, defesa, Rússia, China, Coreia do Sul

Traduzido por Fernanda Gomes Carvalho

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.190-216

A MOBILIZAÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL POR MEIO DA INSERÇÃO BRASILEIRA NO SISTEMA OTAN DE CATALOGAÇÃO

Sabrina Evangelista Medeiros[1]
William de Sousa Moreira[2]

Introdução

A modernidade trouxe o avanço da ciência e da tecnologia aplicada aos instrumentos de uso da força. Antes manufaturas simples de escudos, espadas e lanças, a complexificação das armas demandou sistemas de produção crescentemente sofisticados, capazes de lidar com a multiplicidade de subsistemas, partes e componentes, na casa dos milhares e, em alguns casos, dos milhões de itens. A gestão de tantos componentes, seja para obtenção de sistemas de armas seja para sua manutenção, passou a ser objeto de preocupação e de esforços de sistematização e controle.

O aprimoramento e o uso de sistemas de catalogação são cada vez mais necessários entre bases industriais de defesa e mercados complexos, com produtos considerados estratégicos e uma cadeia de suprimentos direta ou indiretamente relacionados às bases, e de grande impacto na economia global. Portanto, os sistemas de catalogação podem permitir inserção em mercados de produtores e compradores que afinem parcerias em outros setores da economia, ao mesmo tempo em que acabam por obrigar a normatização

1 Professora Associada de Relações Internacionais - Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN). Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (2005). Email: sabrinamedeiros@yahoo.com

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN). Doutor em Ciência Política pela UFF (2013). Email: wiliamsm2k@gmail.com
As informações, avaliações e conceitos contidos neste capítulo são da exclusiva responsabilidade dos autores, não significando posturas ou visões oficiais das instituições a que se vinculam.

de uma série de procedimentos relacionados à qualidade e demandas internacionais de padronização da produção.

Assim, o impacto causado pela inserção de um país em um sistema, permite a ele o acesso a um número relevante de subsistemas dentro e fora da cadeia de produtos de defesa. Se o impacto deste mercado em matéria de crescimento econômico já foi objeto de estudo sem ter garantido resultados confiáveis quanto à esta relação proporcional, a tendência de tornar os mercados mais eficientes foi traduzida pelo agrupamento de mais atores em sistemas comuns, com o correspondente aumento da confiança.

As mudanças em curso estão associadas ao projeto estabelecido pelos documentos de defesa, depois da criação do Ministério de Defesa. A Política de Defesa Nacional (Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005), atualizada em 2012 como Política Nacional de Defesa (PND), foi seguida pela Estratégia Nacional da Defesa (END), que assumiria o compromisso de orientar a implementação das diretrizes do documento anterior. O Livro Branco de Defesa Nacional, em revisão em 2017, assim como os demais documentos, também registra o compromisso de estruturar as Forças Armadas "em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional".

Dentre essas diretrizes estão as parcerias estratégicas, a integração das indústrias de defesa sul-americanas, a capacidade de projeção de poder, a oferta do nível adequado de segurança ao país. Os protocolos que estabeleceram essa padronização e que estão sob o escopo do *NATO Codification System (NCS)* foram desenvolvidos ao longo dos últimos anos e fizeram do Brasil um dos países emergentes do Sul Global fora da OTAN a se inserir nesse regime evoluindo de país Tier 1 para Tier 2[3], nível que permite divulgar seus dados de catalogação ou gerenciamento no banco de dados do NCS. Outros países como Cingapura e Malásia evoluíram nessa direção antes do Brasil; Áustria, Austrália e Nova Zelândia o fizeram posteriormente.

Este artigo tem por objetivo descrever e analisar as condicionantes e repercussões da entrada do Brasil no Catálogo da OTAN *(NATO Codification System - NCS)* para a Base Industrial de Defesa nacional e desenvolvimento do país (cujo acordo é de abril de 1997. A hipótese central é que, por meio deste processo, houve um progressivo condicionamento da indústria de defesa e correlatas em benefício de protocolização, o que ampliou a internacionali-

3 Normalmente, as empresas de Nível 1 (*Tier 1*) oferecem os processos mais avançados da cadeia de suprimentos. Nos casos de Nível 2 (*Tier 2*), as empresas são menores e têm menos vantagens técnicas do que as empresas de Nível 1 e, embora não menos vitais para a cadeia de suprimentos, são mais limitadas no que podem produzir.

dade e alcance de agentes nacionais, como compradores e vendedores, dentro deste sistema e subsistemas. O artigo está dividido entre o exame do processo de inclusão do Brasil no NSC e das características e propósitos envolvidos e a análise das repercussões para o Brasil. Para isso, antes da análise das repercussões, há uma explicação do método utilizado, uma vez que os objetivos do artigo de consolidam por meio de uma visão prospectiva de médio prazo.

O sistema de catalogação adotado pela OTAN

O Brasil passou a ter uma maior demanda por gerenciar sistemas de defesa a partir do final da II GM, quando um número extenso de produtos e parceiros foi incluído no mercado junto às demandas de reorganização pós-guerra. Ainda assim, a sistemática de catalogação que começou nos Estados Unidos foi incorporada pelo Brasil somente ao final da década de 1960, com a criação da "Comissão Permanente de Catalogação de Materiais", pelo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Já na década de 1980, os esforços foram direcionados à criação do sistema de gestão do catálogo, que entrou em operação em 1982, com o nome de Sistema Militar de Catalogação (SISMICAT). A normatização desse sistema segundo preceitos de organização do catálogo adotados pela OTAN acontece em 1986, mas entre 1987 e 1994 as Forças Armadas desenvolvem sistemas próprios de administração dos produtos de defesa.

O modelo de catalogação ganhou institucionalidade com a criação em 1998 do Centro de Catalogação das Forças Armadas (CECAFA), um ano antes da criação do Ministério da Defesa (MD). A partir disso, entendimentos foram desenvolvidos com os principais países membros da OTAN para que o CECAFA pudesse atuar com base em normativas já praticadas. Mudanças na gestão do CECAFA aconteceram no período de consolidação do Ministério da Defesa até que fosse renomeado como CECADE (Centro de Catalogação de Defesa), assim como o SISMICAT renomeado de SISCADE (Sistema de Catalogação de Defesa). Em 2017 a priorização do tema motivou a criação da CASLODE, nomeadamente, o Centro de Apoio a Sistemas Logísticos de Defesa, onde a catalogação é uma das tarefas. Essas últimas mudanças ocorreram em atendimento ao novo marco legal da Base Industrial de Defesa[4].

O *NATO Codification System (NCS)* representa, além de um catálogo de produtos, um objeto de planejamento logístico que tem alcance para modificar sistemas nacionais de compra e venda, dadas as exigências de integralização, pertencimento e padronização, intrínsecas à participação neste siste-

4 Lei nº 12.598, que estabelece mecanismos de fomento à indústria brasileira de defesa.

ma. O método de coleta associado ao catálogo pode ser dividido entre a coleta de dados, a classificação, a identificação, a codificação e o estabelecimento do número de estoque da OTAN. Nesse sistema, os operadores identificam as empresas e os produtos brasileiros pela letra "K" (empresas) e pelo número "19" (produtos). O sistema de classificação deriva do *Nato Codification System (NCS)* dos EUA, aperfeiçoado após a II Guerra Mundial, introduzido na OTAN a partir de 1958 (Hunter 2009). O que antes era uma plataforma para operações internacionais de modo a garantir que o militar em operação tenha o item necessário no tempo certo, ganhou maior escopo na atualidade (Hunter 2009).

A amplitude de produtos no catálogo é grande e oferece aos provedores de serviço e usuários maior clareza da disponibilidade de itens e eventuais janelas de oportunidade para o desenvolvimento de tecnologias derivadas e/ou complementares (Taylor 1982). Para efeito de desenvolvimento autóctone em matéria de defesa, a disponibilidade garante visibilidade em empenhos cujos montantes são relativamente elevados e de longo prazo, por conta do fator tecnológico agregado. O principal conceito atribuído à evolução do sistema em tela é o de racionalização, dado que une eficiência do produto à eficiência relacionada ao custo de produção e de sua cadeia logística (Taylor 1982). O modelo em questão é governado pelo *NATO Group of Directors on Codification* (AC/135).

Os processos em curso que são objeto deste estudo encontram-se dotados de uma sistemática que teve aderência do setor de defesa conhecida como "*Enterprise Resource Planning*" (planejamento de recursos empresariais). O ERP é não somente um modelo de integração de dados para a eficiência da gestão organizacional, mas, no setor da economia de defesa, permite interpelar sujeitos públicos e privados na constituição de uma base logística mais eficiente do que antes. Cabe, portanto, observar o modelo em curso no caso do sistema de catalogação da OTAN no que tange à processos, lógicas e expectativas de resultados que importem tanto aos estudos de economia de defesa quanto a inserção do Brasil nesse cenário para os próximos anos.

Embora reconheçamos que determinadas opções nessa temática tenham um intrínseco caráter político, o interesse em estar no catálogo deriva da busca por maior inserção e eficiência da base industrial de defesa (BID) do Brasil, cujas variáveis são predominantemente comerciais, tecnológicas, econômicas. A Embraer é um exemplo de empresa que, estando no mercado europeu e com ramificação em Portugal, precisou se adequar tanto às exigências contidas no sistema do catálogo, quanto em relação ao ciclo de vida dos produtos (para a venda do KC390).

Assim, essa inserção acaba por ampliar os interesses de membros da

OTAN, podendo trazer resultados positivos para o Brasil nos próximos anos. Um país poderá fazer uso do catálogo, mas deverá fazer a solicitação para ser membro e inserir a sua base industrial, tendo acesso ao sistema de gerenciamento logístico que permite organizar o ciclo de vida de sua base de defesa. Importa destacar que o essencial é avaliar a importância do sistema de catalogação em lide para a BID, no que tange aos determinantes desse processo e aos resultados dele esperados. As implicações de ordem política serão fruto de especulação dos resultados esperados de origem econômica aqui expostos ao fim, na forma de quatro cenários derivados da combinação de expectativas de crescimento ou crise do Brasil e do Sistema OTAN.

O chamado *Master Catalogue of References for Logistics (NMCRL)* é um projeto coordenado pela Agência de Suporte e Aquisições da OTAN e representa a maior base relativa a inventários de serviços e produtos de defesa no mundo. O sistema já contém cerca de 28 milhões de usuários ativos e mais de 17 milhões de itens numerados, revisados e atualizados de dois em dois meses (aqui consideradas empresas, cadastradas por governos). Os serviços de software disponíveis para catalogação entre parceiros do Sistema OTAN estão categorizados como *commercial off-the-shelf (COTS)*, aqueles cujo uso é imediato e nas condições em que estão, ou *government off-the-shelf (GOTS)*, feitos especialmente para os governos[5]. Enquanto a primeira categoria tem uso somente comercial, essa categoria inclui softwares desenvolvidos pelos governos da Austrália, Espanha, Bulgária e Itália, já usados por outros atores do sistema OTAN.

Outros programas de referência logística são parte da estrutura da OTAN, tal como aqueles ligados à *NATO Suppport and Procurement Agency* (NSPA). Sob controle da NSPA, o *NATO Logistics Stock Exchange* (NLSE), por exemplo, tem como funções a troca de ativos em excesso; relatórios sobre os estoques das forças armadas para melhorar o gerenciamento de ativos; gerenciamento de estoque comum e de estoques virtuais; e processamento de pedidos de suporte de emergência da OTAN, inclusive, quanto à eventual liquidação financeira de transações em curso. A questão dos estoques virtuais é um elemento de diferenciação porque o catálogo permite a mobilização de itens que estão disponíveis para agrupamentos eventuais que são considerados virtuais, dado que antecipam soluções baseadas em estoques sobressalentes de atores diversos. (Koch Rodoseck 2012; Barbarello et al. 2000).

Por sua vez, os serviços incluídos no Catálogo – onde está inserido o Brasil por agora e, precipuamente, uma plataforma produzida a partir de um método de catalogação - estão divididos entre o sistema de armas, serviços de

5 Ver apresentação do Ministério da Defesa à ABIMAQ - http://camaras.org.br/Arquivos/Download/Upload/2025.pdf, accessed June 8, 2018.

caráter logístico como projetos, gestão de dados, software e logística operacional.

A opção do Brasil pelo *MC Catalog (Materiel Codification Catalog)*, um dos três da categoria *COTS* de base comercial, é a opção mais adotada (19 dentre os 47 membros do catálogo), e trata de um sistema comercial desenvolvido pela empresa tcheca AURA, com interface amigável e baseado na web.[6] A partir da implementação pelo Brasil do sistema, o país participa com acesso aos produtos e serviços oferecidos, mas também, como agente classificador de indústrias brasileiras para serviços e produtos incluídos no catálogo. Tal sistema obriga o Brasil a protocolizar padrões de produção, informação e oferta ao mercado em matéria de defesa e segurança, o que faz do país um partícipe "quase-completo", uma vez que não é membro do sistema OTAN.

Se essa inclusão no Catálogo é objeto de interesse pelo aspecto da diversificação econômica e internacionalização do Brasil e da sua base industrial, tal como previsto nos documentos de defesa, o escopo dessa representação pode ter efeitos em outras áreas importantes como a interoperabilidade entre Forças Armadas, integração regional e a relação com estados vizinhos, a relação bilateral e multilateral com atores da OTAN, entre outros aspectos ainda não estimados.

Nos Estados Unidos, um relatório endereçado em 2002 ao *Subcommittee on Readiness and Management Support Committee on Armed Services* do Senado, por parte do *United States General Accounting Office*, teve como foco os esforços para gerenciar a competição e o aumento de preços por parte da Agência de Logística de Defesa (DLA). Àquela altura, a preocupação fundamental era com a decadência do sistema OTAN e da possibilidade de que os esforços em inovação pudessem continuar nos mesmos passos do período da Guerra Fria, uma vez que, no período que se seguiu, os efeitos do desarmamento puderam ser sentidos pelos EUA em termos de desenvolvimento (Cooper 2002).

A preocupação visível por meio do relatório era a de que os preços pudessem alcançar uma faixa de razoabilidade entre o custo do desenvolvimento e o retorno (*ROI – Return on Investment*) (Cooper 2002), por meio da atualização da base logística de ligação entre produtores e compradores. As críticas aos sistemas anteriores eram direcionadas à baixa capacidade de atualização e, portanto, pouco reflexo nos padrões de preço praticados no mundo ordinário. Além disso, um sistema de informações que garantisse exposição e competitividade poderia ser altamente produtivo para o sistema de compras dos

6 Para ter acesso aos países e tipos de catálogo utilizados, acessar http://www.nato.int/structur/AC/135/main/links/tools_codification.htm

Estados Unidos. Por tratar-se de um dos sistemas mais complexos do mundo envolvendo produtores e compradores, incluindo eixos de relação multilateral e bilateral, o sistema de catalogação adotado pela OTAN gera implicações para dentro e para fora da estrutura daquela organização.

O Brasil se insere no sistema por diferentes motivos. Com o fim da Guerra Fria, o papel dos atores no sistema internacional foi sendo revisto, inclusive, dos regimes em curso com efeito militar. O Tratado da Aliança do Atlântico Norte (OTAN), como um regime moldado pelo conflito Leste-Oeste, também foi recondicionado às demandas do fim do século XX, começando com a Guerra na Bósnia, em que o imperativo já era voltado às missões de paz (Gaddis 1992).

O caso brasileiro é particular por várias razões, algumas delas expressas anteriormente. Como consequência da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o marco regulatório da BID, em que se destaca a Lei 12.598/2012, regulamentada pelo Decreto 7.970/2013, consolida o segundo eixo estruturante dentre os três estabelecidos na END. A tradução desse compromisso pode ser simplificada pela (1) promessa de tornar o sistema de defesa com maior autonomia, (2) aumentando a eficiência, reduzindo custos, e (3) garantindo maior interoperabilidade entre as forças armadas. Nesse sentido, a catalogação e o mapeamento deste sistema, com vistas à sua internacionalidade, pode acelerar este processo.

Todos esses condicionantes expressos nos três documentos de defesa (PND, END, LBDN), reforçados pelo marco regulatório da BID, manifestam o interesse de desenvolvimento de um modelo que combine os anseios de expansão e crescimento às características já presentes de pujança em matéria de recursos naturais, populacionais, território. Embora o projeto de participação nos fóruns internacionais com proporcional desenvoltura tenha sido afetado pelo avanço da crise econômica e política doméstica, a participação brasileira no sistema de catalogação da OTAN parece ter sido um investimento de baixo custo, proporcionado pelo ensejo de defesa do assento permanente no Conselho de Segurança, o que normalizaria o sistema brasileira diante da maior parte dos membros do conselho.

Note-se que o Sistema OTAN de Catalogação é formado por países membros e não-membros e essa configuração também se modifica ao tempo das relações mais ou menos estáveis entre parceiros no sistema e fora dele.

A crise da Crimeia (2014) levou à cisão desse sistema recentemente entre Russos e a OTAN, quando a Criméia foi anexada à Rússia e deixou de ser uma unidade autônoma com possibilidades de estreitamento com a União Europeia (Pereira 2010). Naquela frente, União Europeia e Estados Unidos

apoiaram fortemente a Ucrânia no enfrentamento da decisão quanto à Criméia, o que pode ter contribuído para que os russos deixassem de integrar o sistema como fornecedores de um grande grupo de itens e serviços, agora recatalogados por outros membros do sistema. Mas é importante ressaltar que os países do antigo Pacto de Varsóvia e que hoje fazem parte da OTAN, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Polônia, Romênia, dentre outros, e que desenvolveram bases industriais de defesa com origens ou suporte em tecnologias russas, mantêm relacionamento com a indústria de defesa russa. Sem contar o grande número de países que pertencem ao SOC e que empregam material de procedência russa - o Brasil é um caso e, a Índia, talvez o mais relevante.

Embora o aumento das tensões das relações provoque um alto grau de incerteza quanto ao abastecimento e relações de confiança mútua geradas pelo sistema comum de fornecimento de material de defesa – uma outra consequência possível pelo grau de transparência do sistema -, a interdependência entre esses atores é dificilmente quebrada por um só sistema. O fato da saída de um ator importante não implica a desestruturação do sistema, uma vez que permanecem vínculos de outra natureza.

Esse caso nos permite considerar que as dinâmicas relacionadas à economia da defesa estão diretamente associadas ao grau de proximidade e confiança entre parceiros, o que provoca um entendimento sobre o sistema ainda mais particularizado (Sandler & Hartley 2001; Sandler & Hartley 2007; Mesa 2012). Isso não quer dizer que, entre atores presentes no sistema, não haja tensões relevantes. A máxima popular que diz "se não é contra eles junte-se a eles" também encontra paralelo nos estudos de economia de defesa quanto aos arranjos cooperativos que se formam de maneira desproporcional entre atores, tanto em matéria de força, quanto em robustez econômica (Olson 1966).

Diante da retirada de um importante fornecedor e com o processo de nova catalogação como responsabilidade de outros atores do sistema, novas dinâmicas são incorporadas, assim como os rearranjos produtivos também refletem sobre as relações no sistema internacional. É relevante, pois, destacar que, apesar dos documentos de defesa brasileiros entre a primeira e segunda décadas de 2000 revigorarem a plataforma autonomista e desenvolvimentista do Brasil (Dagnino 2008), em matéria de política externa as relações autonomistas tiveram um aporte político relevante as últimas décadas, tanto pelo projeto de autonomia pela integração, quanto pelo projeto de autonomia pela diversificação (Vigevani and Cepaluni 2007).

Da mesma forma que propostas Sul-Sul tiveram lugar nos diferentes projetos políticos do Brasil das últimas décadas, as relações Norte-Sul tam-

bém ocorreram circunstanciadas pela continuidade, solidez ou ausência de alternativa, no mesmo período. Ao mesmo tempo é possível que se defenda a presença de um paradigma dominante de política externa, presente nos últimos governos - que representaram ondas de ação prioritária e modelos distintos de desenvolvimento, ora focados na abertura e em relações pragmáticas, ora focados em relações horizontalizadas (Vigevani & Cintra 2003; Vigevani and Cepaluni 2007).

Nesse caso, as relações derivadas da inserção no SOC podem se enquadrar no escopo de relações Norte-Sul, cujos lastros de dependência provocam uma expectativa de desproporcionalidade e de limitada capacidade de mudança de status por atores menores. Por outro lado, a não inserção em sistemas universais como o da OTAN pode deixar esses mesmos atores fora da competição, com qualquer parcela desse sistema. E ainda, a respeito das tensões, elas continuam existentes e acontecem a despeito da participação desses e de outros sistemas de cooperação que, dependentes dos atores e interesses individuais, estão constantemente em revisão. Enquanto estão presentes os 29 países da OTAN, são 13 países na categoria Tier 2, e outros 21 na Tier 1[7], perfazendo um total de 34 países usuários fora do sistema OTAN.

Desafios do Sistema de Catalogação para o Brasil

Dentro dessa conjuntura, uma das iniciativas teve como objetivo buscar o conhecimento das cadeias produtivas de modo que se propusesse um projeto de gestão de conhecimento sobre a Base Industrial de Defesa (Conhecimento da Base Empresarial de Interesse da Defesa). Esse é o projeto que está atualmente em curso entre o Ministério da Defesa e empresas, cujo modelo de desenvolvimento aplicado buscava, dentre outros objetivos, a retomada da indústria de navios de superfície, propiciando a relação eficiente entre a Marinha do Brasil, Ministério da Defesa, de um lado, e fornecedores, do outro. A iniciativa não visou somente meios navais, ela foca todos os produtos classificados como estratégicos e de defesa (PED/PRODE) das empresas enquadradas pela Comissão Mista da Indústria de Defesa como empresa de defesa (ED) e empresa estratégica de defesa (EED). O Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa (PAED) tem na catalogação um mecanismo para impulsionar a capacidade tecnológica e logística do Brasil, mobilizando o conhecimento sobre: exportações, importações, identificação, empresas, cadeia produtiva, relação com outras agências como a Receita Federal, dados sobre

7 Disponível em https://www.nato.int/structur/AC/135/main/links/contacts.htm, accessed May 10, 2018.

aplicabilidade, dados técnicos padronizados, atividades econômicas relacionadas, entre outros. O marco regulatório da Base Industrial de Defesa (BID) prevê essa obrigação quanto à catalogação.

A conjuntura em que foram feitos os documentos de defesa apontava o crescimento do Brasil em cenário de ascensão de países emergentes, em um período favorecido quer pela ciclotimia econômica quer pela maior estabilidade política do que antes (Dagnino 2008). Daquela conjuntura emergia a necessidade de projetar novas oportunidades por meio de parcerias internacionais possíveis.

Em 2013, o Decreto 7970[8] estabeleceu a criação da Comissão Mista da Indústria de Defesa – CMID, "tendo por finalidade assessorar o Ministro de Estado da Defesa em processos decisórios e em proposições de atos relacionados à indústria nacional de defesa". Com isso, referenciados os dispositivos da Lei 12.598, de 2012, a Comissão Mista se caracterizou por tratar a matéria, pela primeira vez, com base na relação interministerial. Em coordenação com o SISMICAT (Sistema Militar de Catalogação das Forças Armadas), atual Sistema de Catalogação de Defesa - SISCADE, o catálogo da OTAN fortaleceu o cumprimento das métricas, já que a expansão para este mercado poderia suprir demandas antes voltadas ao monopsônio do governo nacional (Sandler & Hartley 2007). Além do Catálogo, o cumprimento dos fundamentos normativos do Ciclo de Vida do Produto, gestado pela AC327 no âmbito da OTAN, asseguraria os padrões de internacionalização da BID requeridos pela OTAN.

Por meio do supracitado Decreto, foram estabelecidas algumas das normas onde as empresas cadastrantes de produtos de defesa e produtos estratégicos de defesa gozam do *termo de licitação especial*, como parte do fomento federal ao setor, para efeito do sistema de aquisições

O mapeamento e controle da BID, atrelado à oportunidade do catálogo, pode proporcionar um modelo integrado com repercussões sobre a otimização dos usos entre as Forças de mesmos objetos de maneira não antes vista. A partir dos marcos criados no Brasil surgem os conceitos de produto, base de defesa, sistema diferenciado de licitações para empresas estratégicas, por meio da criação de sistema fiscal próprio. O sistema de catalogação de indústrias de defesa (SISCADE – Sistema de Catalogação de Defesa) se refere a este desenvolvimento.

O sistema em questão também foi implementado com foco no alinhamento da cadeia de suprimentos com o sistema de indústria, de modo a viabilizar também a articulação de um plano logístico para o sistema de defe-

8 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7970.htm, accessed May 10, 2018.

sa. O principal problema derivado de um eventual desalinhamento é causado porque sistemas e subsistemas podem criar alta dependência quando não há uma catalogação, de modo que um meio pode ficar inoperante caso um produto não esteja à disposição do planejamento no momento exato da demanda. Assim, a catalogação pode preencher este papel dando visibilidade ao planejador (Taylor 1982; Ourts 2003). Isso inclui os processos ligados à gestão de ciclo de vida de produtos, em que o Brasil participa mais recentemente.

A visibilidade das bases industriais de defesa é a principal tarefa da base de dados do catálogo OTAN. Sessenta e três (63) países fazem parte do catálogo, dentre os que estão no sistema OTAN e fora dele . Dependendo do tipo de participação, países externos ao sistema podem ter acesso como registradores ou podem somente ser consultantes. Nesta base atualmente são cerca de 34 milhões de itens catalogados por meio do esquema descrito acima. Dentre os usuários, cerca de 28 milhões participam deste sistema.

Dentre os países registradores, o Brasil tem cerca de 1,1 milhão de itens catalogados. Atualmente, são 3000 empresas que existem no sistema, desde empresas de mobilização, logística, até produtos de defesa[9]. Um conjunto de acordos (como clausula de catalogação) beneficia o sistema, controlado pela NSPA, agência da OTAN localizada em Luxemburgo. As exigências para que um país possa participar deste sistema começam com a criação do seu próprio sistema, tal como o Brasil o fez por meio do SISCAD. Os sistemas de catalogação das Forças Armadas mantem-se sob o SISCAD, onde as empresas partícipes foram autorizadas por lei a participar do sistema, como é o caso da EMGEPRON e da AVIBRAS.

O Brasil faz parte do Fórum de Diretores Nacionais de Catalogação da OTAN que acontece duas vezes por ano, sendo o diretor brasileiro do catálogo o responsável pela comunicação com a OTAN. Além da participação no sistema OTAN de catalogação permitir acesso contínuo à base de fornecedores mais diversificada e segura em matéria de defesa, o Brasil tem permissão para fazer registro de produtos e serviços brasileiros e de países parceiros, o que aumenta significativamente o uso e as possibilidades para a BID nacional. Do ponto de vista institucional é a Chefia de Logística e Mobilização e a Secretaria de Produtos de Defesa que trabalham mais diretamente em benefício do catálogo. Existe uma estrutura de governança para o SOC: fórum dos diretores nacionais de catalogação (no caso do Brasil, o diretor do CASLODE que responde pelo NCB brasileiro – National Codification Bureau); Painnel A – avaliação do sistema; TSG, Transformation Steering Group – transformações conceituais e tecnológicas no sistema; e Comitê de Estratégias e Negócios,

9 Disponível em https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/seminario-3-2016/CPLP_Workshop_26OUT2016.pdf, accessed May 10, 2018.

BSC. O Brasil participa de todos os fóruns.

A característica mais relevante do processo é, de certo, a capacidade do Brasil de fazer-se presente no Catálogo OTAN por meio de suas empresas e, em especial, como alavanca de empresas de países parceiros. Um exemplo recente foi o caso da Suécia, até recentemente país Tier 1 do Sistema OTAN que usava serviços da Noruega, país membro da OTAN, para inserir seus produtos no SOC. O processo de evolução da Suécia para país TIER 2 no SOC, considerando a vendo dos caças Gripen ao Brasil, também pode ser citado como um efeito em cadeia.

Por iniciativas regionais, o assunto catalogação passou a ser discutido localizadamente, envolvendo países presentes ou não no Sistema de Catalogação – como a regional *Pacific Area Cataloguing Seminar* (PACS), onde participam vários países da Bacia do Pacífico, e Austrália e Nova Zelândia têm maior iniciativa de coordenação; também podemos citar o *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO), formado por países nórdicos. E, por isso, fora sugerido que países sul-americanos fossem reunidos pelo CATSUL (Fórum Permanente sobre Catalogação dos Países do CDS UNASUL), onde a responsabilidade em termos de catalogação seria do Brasil (como país Tier 2) e o Chile assumiria a primeira presidência. Desde a criação do grupo, o Seminário Sul-Americano (o primeiro em Buenos Aires, 2014) teve o papel de fomentar o desenvolvimento da logística na criação de eixos comuns de discussão[10]. A partir disso, foi montado um termo de referência que visa estabelecer as bases do trabalho em grupo. Dentre os objetivos centrais estão a ampliação da interoperabilidade logística, a integração das bases industriais, o estabelecimento de uma base única de catalogação para uma linguagem comum entre sul-americanos.

O impulso econômico esperado com este tipo de iniciativa é da possibilidade de criação de uma base comum de investimentos, que foi observada pelo estudo do modelo de produção de VANT (Veículo Aéreo Não-Tripulado) brasileiro e da construção de aeronaves pelo Brasil e pela Argentina. Uma possibilidade aventada por conta do desenvolvimento deste modelo integrado está relacionada à fabricação de Navios-Patrulha.

Atualmente, Peru, Chile, Colômbia e Argentina também fazem parte do grupo da UNASUL de padronização do catálogo, onde o Brasil é mobilizador e indutor da catalogação. O Brasil gerencia a sua base através da nuvem do Sistema de Catalogação que está localizada no Exército Brasileiro, onde a função de defesa cibernética se concentra. A acessibilidade do catálogo pela internet faz do catálogo consultável e administrável entre parceiros, embora

10 Ver Termo de Referência do Fórum Permanente dos Países do CDS UNASUL sobre Catalogação.

os cuidados com este depósito sejam muitos.

Como ferramenta para o conhecimento da base industrial de defesa, o subsistema que integra o Catálogo da OTAN viabiliza a divulgação e o conhecimento dos produtos e serviços disponíveis, montando as bases de uma plataforma para a gestão do conhecimento da BID. Nesse caso, assim como na existência de sistemas de gestão particulares das Forças na década de 90, a criação de subsistemas integrados especializa a oferta e qualifica a demanda em matéria de defesa. Exemplo disso é o esforço em criar um subsistema próprio entre a Embraer e a Força Aérea. O Guia de Produtos de Defesa e o Catálogo de Empresas de interesse estratégico em Defesa são subprodutos desse sistema de banco de dados, e isso contribui para o sistema de mobilização nacional - atrelado à mesma Secretaria do MD a qual se subordina o sistema de catalogação. Outra iniciativa que pode ser citada como correlata foi a criação de um grupo de trabalho para a entrada do Ministério da Defesa na CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) que, por sua vez, faz parte novamente do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), tendo passado um ano sob escopo do MRE (Itamaraty), entre 2016 e 2017[11].

Um dos casos citados em reuniões promovidas no âmbito da Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) é o da formação de clusters voltados à Economia do Mar, já que um dos desafios trazidos a partir da formação do Catálogo foi sua utilização para os projetos de construção de navios-patrulha. No caso dos clusters marítimos em um país de litoral de grande proporção e atividade econômica considerável, clusters que envolvam institutos de pesquisa, indústria da pesca, a bacia hidrográfica, o transporte hidroviário, a indústria náutica de esporte e lazer e a indústria de reparação podem justificar os incentivos a fazer estes investimentos.

A Economia do Mar é um dos setores em franca expansão e a sua organização tem derivado de estudos que apontam um redirecionamento para investimentos associados à capacidade marítima associada à naval (Stavroulakis & Papadimitriou 2016). Tais incentivos têm sido revelados por conta das readaptações na indústria de defesa, em que tanto os meios devem ser cada vez mais associados à atuação diversificada, como suas construções calcadas em efeitos e transbordamento para setores correlatos e indiretos, onde mais setores podem ser incluídos como participantes desta economia de base do Catálogo da OTAN.

Assim, a indústria naval bélica pode ser beneficiada pela Economia do Mar no Rio de Janeiro, por exemplo, onde essas ideias se concentraram, por

11 Disponível em http://www.mdic.gov.br/noticias/2431-camara-de-comercio-exterior-volta-para-o-mdic, accessed May 10, 2018.

meio da participação do Estado e do capital privado. O PAED incentiva essa interação, no que tange a retomada da indústria naval. O projeto das corvetas classe "Tamandaré" aponta nessa direção e estimula a participação do setor privado nessa indústria. Trata-se de uma nova classe de navios que aproveita a experiência das corvetas anteriormente produzidas no Brasil, em especial, da classe Barroso.

Um dos incentivos associados ao modelo de construção de um cluster marítimo em torno da construção de navios-patrulha ou da corveta Tamandaré pode ser explicado pelo modelo de Análise Insumo-Produto. Utilizou-se esse modelo para montar uma matriz de produtos, dividindo a economia em setores econômicos (cerca de 110 setores) e se calcula os fluxos entre setores com base na intensidade tecnológica e de produção. Como exemplo, a corveta classe "Tamandaré" utilizaria 34 setores econômicos, o que significa um alto impacto em outras atividades econômicas. Neste caso, são variáveis determinantes para que o projeto seja enquadrado com impacto socioeconômico: produto, valor do produto e nível de emprego. Neste caso, a corveta, cujo preço atual seria de cerca de 1,5 bilhão de reais, retornaria os investimentos[12]. O efeito multiplicador em salários, manutenção e instalações, também acontece por cada navio, gerando cerca de 7000 empregos.

Atualmente, merecem destaque dois clusters no Rio de Janeiro: o associado ao complexo de Itaguaí, voltado à construção de submarinos convencionais e com propulsão nuclear; e o do Arsenal de Marinha, mais antigo, que tem enfrentado desafios decorrentes das limitadas possibilidades de investimento.

Assim sendo, podem ser apontados como processos associados ao sistema de catalogação: a organização e a governança. Com isso, o efeito desejado maior do catálogo é a expansão do potencial de registro de produtos para o controle da cadeia de suprimentos e o gerenciamento do sistema de manutenção dos meios. Isso possibilitaria a criação de uma doutrina sobre a gestão do ciclo de vida, baseada no conhecimento integrado provido por estas iniciativas.

12 Disponível em http://defesaeseguranca.com.br/marinha-vai-investir-us-18-bi-nas-novas-corvetas-classe-tamandare/, accessed May 10, 2018.
Sobre a matriz de insumo-produto e impactos na economia de cluster ver: http://defesaeseguranca.com.br/marinha-vai-investir-us-18-bi-nas-novas-corvetas-classe-tamandare/ http://defesaeseguranca.com.br/wp-content/uploads/alte_edesio_apresentacao_grande_abc_dez2012.pdf, accessed May 10, 2018.

Economia Política Internacional, Economia de Defesa e o modelo para análise das repercussões para o Brasil da inserção no NCS.

O estudo aqui apresentado requer a detecção do modelo de catalogação desenvolvido pela OTAN, e dos processos que possibilitaram a inserção do Brasil no sistema. Para o principal o eixo da pesquisa, o método escolhido é o estudo de caso que, embora ofereça limitações como método para efeito de um sistema em curso, não seria apropriado fazer deste um estudo comparativo, uma vez que não há casos robustos em equiparação de variáveis. O enfrentamento principal deste problema se dá porque a proximidade entre a variável dependente - o catálogo como representante de um processo de amplificação e fortalecimento de atores parceiros – e a independente – o sistema e como ele acontece, são demasiadamente próximas.

> "(...) Such biases can occur when the researcher selects cases that represent a truncated sample along the dependent variable of the relevant universe of cases (...). In statistical research, the standard presentation of selection bias suggests that a truncated sample typically understates the strength of the relationship between the independent and dependent variables (...)." (Bennett 2004, 48)

Embora tal proximidade seja apontada como um eventual "bias" sobre o objeto – o Catálogo da OTAN - não estão reduzidas as oportunidades de destacarmos institucionalidades, por meio de processos e rotinas que tenham impacto no sistema internacional e seus atores – dentro e fora do citado objeto. Por outro lado, se o estudo de caso pode nos oferecer o processo, o impacto econômico e político não pode ser observado somente à luz de seus condicionantes institucionais, em geral, demasiadamente burocráticos. O principal elemento a ser considerado aqui é a hipótese de que microprocessos criam rotinas e instituições que, de modo inverso, recondicionam relações políticas maiores. Este efeito sobre a política externa tem sido observado por meio da cooperação técnica, cooperação horizontal ou do institucionalismo incremental nas relações internacionais (Bevir 2008). De outro modo, também é importante considerar os condicionantes de um ator hegemônico como a OTAN.

Nessas condições, parece pertinente usar da Economia Política Internacional levando em conta argumentos de ordem institucionalista. Embora o modelo da *Hegemonic Stability Theory (HST)* possa oferecer elementos de partida que fortaleçam a particularidade do caso OTAN, convém reconhecer que há um papel limitador nas instituições criadas sob um modelo funciona-

lista. O ponto de contato entre esses métodos pode ser explicado: 1) pelo fato de que o modelo do Catálogo da OTAN tem o signo de um projeto constituído na forma de uma aliança militar completa e cuja hegemonia se expressa pela robustez econômica daquela parceria e de seus membros 2) pela necessidade de aplicarmos consensos da teoria institucionalista e da cooperação, em que a arquitetura e os processos importam e a ambientação cooperativa gera lastros que aumentam o custo de saída do projeto (Gulati & Singh 1998; Moravcsik 1999). Ou seja, se há elementos de hegemonia em ação com elementos cooperativos e institucionalistas, o ambiente define-se híbrido e, portanto, passível de observação por meio de espectros metodológicos também híbridos ou combinados. É possível encontrar essa proposta em Moravicsik:

> Ainda assim, se as restrições vinculativas mais importantes na cooperação internacional eficiente são de fato nacionais e transnacionais, não intraestatais, parece plausível conjecturar que uma importante fonte de cooperação internacional autossustentável, mesmo em face de compromissos "inconvenientes", não é apenas a concentração de poder, como propõe a teoria da estabilidade hegemônica, nem a construção de fortes instituições internacionais per se, uma vez que a teoria do regime funcional tende a enfatizar, mas as mudanças sociais e políticas nacionais e transnacionais que "bloqueiam" a cooperação, encorajando a adaptação social que é difícil de reverter - um argumento consistente com a teoria das relações internacionais liberais (Moravicsik 1999, 302 - tradução nossa).

Portanto, seguindo essa escolha, a opção teórica é determinada pela presença de um ambiente cooperativo, observado sob a liderança de alguns – com predominância de um deles, os EUA - e demais estados considerados caronas (Olson 1966). É importante observar esse sistema como parte da escolha, uma vez que a apreensão do caso parece estar robustecida por uma análise empírica que comporta essa premissa. E por ela, que seja possível compreender dinâmicas e ressonâncias do processo, inclusive, para o Brasil, por meio dessa inserção como quase-ator do sistema de catalogação (não sendo membro ou sócio da OTAN).

A ponderação principal da teoria HST a respeito da estabilidade do sistema como baseada em um poder hegemônico pode ser também considerada, mas, como método, importa a condução do processo como parte do sistema onde esta força motriz pondera e onde os demais estados têm menores chances e opções. Dito isso, sabida a pouca mobilidade em relação às alternativas, o Brasil, constituindo um ator possível e externo, é uma experiência inédita que deve ser melhor observada se consideradas tais condições anteriormente explicadas.

A Economia Política Internacional, neste caso, permite-nos observar o objeto sem a definição precisa de variável dependente e variáveis independentes, de modo que importam as relações entre os mercados e as condições políticas do caso (Milner 1998; Milner 2004, p.285; Gilpin 2016). Contudo, outro aspecto relevante que pode nos subsidiar é a economia de cluster e o que a política de redes nos ensina a respeito da criação de relações exponencialmente importantes a partir de primeiras ligações (Porter 2003).

Em que pese a conjuntura econômico-política ser marcada por uma dinâmica variável e instável, é possível partir de conjunturas possíveis que interpelem tanto o cenário brasileiro quanto o cenário internacional em que a OTAN está inserida, uma vez dotados das premissas anteriores calcadas na incerteza. Nesse caso, a nossa proposta é aliar os dois cenários, na formulação combinada entre eles que nos permita conduzir as forças motrizes (*driving forces*) em relação aos cenários que destacamos como mais relevantes para este estudo. Assim, como resultado dessa combinação destacaremos quatro cenários possíveis que apresentaremos aos respondentes deste estudo, face às forças motrizes resultantes da nossa observação sobre o Sistema OTAN de Catalogação (SOC) e a incidência do e para o Brasil desse movimento.

Exatamente porque, na altura de 2017, o cenário brasileiro para os próximos anos é de baixa expectativa de crescimento e, ademais, vigoram dúvidas a respeito da saúde do modelo OTAN como equilíbrio de contribuição entre atores, a inserção do Brasil nesse sistema em condições de pouca competitividade e baixo nível de investimento pode ser distinta do que o planejado. Certamente o alinhamento entre o planejamento e as conjunturas futuras é ainda mais determinante no caso dos sistemas de defesa, porque o imperativo do longo–prazo é mais afeto à economia de defesa do que a outras economias de alta variabilidade e de curto-prazo (Mesa 2012; Sandler & Hartley 2001; Sandler and Hartley 2007).

Em sendo a nossa tarefa destacar um caso de relevância e tratar de propor cenários possíveis que tenham implicação à política de defesa do Brasil, nossa proposta parte do cruzamento entre:

Na OTAN: (1A) uma revitalização do sistema com aumento da confiança e redistribuição de custos mais proporcional à participação e tamanho dos atores; (2A) a decadência do modelo de aliança militar, com aumento da insatisfação com a OTAN e da crise de regimes cooperativos, com aumento dos custos vertiginosamente.

No Brasil: (1B) um cenário de recuperação franca associado aos índices de crescimento de países em desenvolvimento a partir dos próximos anos; (2B) um cenário de crise continuada pelos próximos anos com crescimento reduzido.

Em se considerando a literatura pertinente à OTAN (Olson 1966; Sandler and Hartley 2001) e à crise político-econômica do Brasil recente, respectivamente, a manifestação desses temas por meio destes cenários pode auxiliar, associadamente às forças motrizes destacadas por esta pesquisa e apresentadas em seguida, na construção de cenários possíveis, associados às consequências deles derivadas.

Indicadores e resultados

Para este trabalho foi feito um estudo dirigido à confecção e observação de cenários possíveis que envolvessem a participação do Brasil no Catálogo da OTAN para os próximos anos, conforme indicado a seguir:

Cenários
1B + 1A = Brasil estabiliza-se e cresce + OTAN se fortalece
2B + 2A = Brasil cresce pouco ou não cresce + OTAN fragiliza-se
1B + 2A = Brasil estabiliza-se e cresce + OTAN fragiliza-se
2B + 1A = Brasil cresce pouco ou não cresce + OTAN se fortalece

Forças motrizes (*driving forces*)	
Tr	Transparência
Ot	Otimização econômica em escala
In	Internacionalização
Op	Interoperabilidade

Além das entrevistas com profissionais diretamente ligados ao processo em questão, usamos o modelo de *focus groups* entre especialistas da área de administração e logística, relações internacionais e defesa e história militar. A metodologia de *focus groups* já está presente na literatura proveniente da psicologia e da sociologia há algumas décadas como um modo de recolher informações, impressões e opiniões de maneira sistemática e produtiva, porque baseada na premissa de que os agentes respondentes cooperam mais eficientemente em grupo do que por entrevistas individuais. (Kind 2008). O uso desta metodologia está amplamente relacionado à administração pública (Schröeder and Klerin 2009) e privada, em especial, quando é necessário detectar processos e aprimorá-los no curto e médio prazo, utilizando grupos

de até 12 experts ou SME's (*Subject Matter Experts*). Alternativamente, é possível que se considere experts um grupo específico de: consumidores, fornecedores, empregados, dependendo da pesquisa em questão. Sua aplicação em estudos que convocam prospecção pode ser observada em McClure e Bertot (2001), pelos quais cenários possíveis e dados foram por meio deste método coletados.

Em conjunto com os nossos entrevistados – grupos de até seis pessoas com expertise ou conhecimento e experiência em defesa considerados alto ou muito alto na matéria – avaliamos a incidência nestes cenários, de elementos associados às quatro (4) forças-motrizes destacadas como principais para o Brasil na inserção deste sistema. Em cenários político-econômicos de crescimento e estabilidade e/ou crise e desestabilização para ambos atores, o Brasil e a OTAN, as forças-motrizes indicam elementos que traduzem os resultados esperados, ora com maior probabilidade de ocorrerem, ora com menor probabilidade. Com isso, importa destacar que estas forças-motrizes se comportam como ganhos possíveis, porque são considerados fatores motivacionais da proposta de inserção brasileira no sistema.

Contudo, ainda assim, há uma série de efeitos colaterais que também cumprem expectativas desta inserção e que podem ser também listados, em disposição com os resultados esperados e aqui propostos. Tais resultados são listados com especial enfoque nos resultados esperados, como os clusters locais e regionais, e na incidência para a atuação regional do Brasil. Este foco se dá porque o modelo proposto está inserido em uma proposta de política externa cuja preponderância brasileira no cenário regional aumentaria a estabilidade regional. Além disso, a participação brasileira em protocolos e sistema de alta internacionalização ampliaria a qualificação emergente entre atores principais do sistema internacional (Vigevani, Oliveira and Cintra 2003; Vigevani and Cepaluni 2007).

O primeiro cenário é qualificado pela boa desenvoltura econômica do Brasil e pela revisão do sistema OTAN com reposicionamento positivo diante das demandas contemporâneas.

O segundo cenário é marcado pela desestabilização continuada tanto da economia brasileira e da capacidade de desenvolvimento do país, quanto da OTAN de refazer-se diante das demandas e críticas ao seu sistema, face às novas políticas nacionais de seus principais atores ou à conjuntura internacional.

O terceiro cenário é marcado pela recuperação do crescimento brasileiro em índices razoáveis para países em desenvolvimento (de 2% a 4% apontam institutos internacionais como a *Oxford Economics* até 2020). Nesse mesmo cenário combina-se à crise da OTAN diante dos dilemas contemporâ-

neos de manutenção custosa de uma aliança e da existência de outros mecanismos mais eficientes para efeito dos problemas de segurança internacional, mais afetos aos países-membros.

O último dos cenários é, talvez, o mais crítico. Nele o Brasil sofre ainda da extensa crise econômica, com pequena capacidade de cumprir investimentos de longo prazo antes planejados e de robustecer o seu setor de defesa com base em compras governamentais e incentivos públicos. De outro modo, a OTAN ainda resiste, contudo, face às transições políticas derivadas da ascensão de novos governos menos voltados às estratégicas colaborativas, o arranjo financeiro de sua sustentação se fragiliza, assim como o caráter das suas missões é progressivamente contestado.

O documento Brasil 2035, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em conjunto com a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR), foi lançado em junho de 2017 e contou com um trabalho desenvolvido ao longo dos últimos dois anos, liderado pela pesquisadora Elaine Marcial, que há anos trabalha em cenarização. O esforço, que reuniu uma série de instituições e pesquisadores de diversas áreas, inclusive a da defesa, tem alguns resultados que podem também importar à analise aqui proposta. O capítulo dedicado à *Dimensão Político-Institucional*, tem no subtema *Inserção Internacional* conclusões que apontam para a integração da América do Sul e atuação dos países emergentes como chaves da transição do sistema internacional pela qual passa o Brasil. A continuidade do diálogo em cooperação é mostrada com base em quatro exemplos históricos de cooperação entre parceiros da América do Sul, bilateral ou multilateralmente, como na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ou antes, quando da parceria Argentina-Brasil no setor nuclear.

A consideração de que o Brasil continua um "líder receoso", conforme o documento Brasil 2035, sugere como fator mais relevante a timidez de investimento pela integração. Em resumo, o apontamento de que o sistema internacional está em transição provocaria a "incerteza-chave se o Brasil se beneficiará de um sistema internacional de poder" (Brasil 2035, 167).

Outra conclusão relevante é a que, apesar da continuidade do limitado engajamento eleitoral dos assuntos de relações exteriores e de defesa, outra incerteza-chave e "se o Brasil terá uma base industrial de defesa indutora de desenvolvimento" em 2035, o que é explicado pela volatilidade dos investimentos nessa matéria e do alcance desses investimentos no setor privado, considerado frágil. Outro ponto de incerteza é se a BID terá o alinhamento necessário em relação às necessidades das Forças Armadas. Isso porque os gastos em defesa, embora volumosos (entre os primeiros 11 do mundo) não representam um montante relevante flexível para investimentos. Nesse

caso, recursos extra-orçamentários são normalmente empenhados, além dos incentivos fiscais que acabam por representar outros ganhos nessa matéria também.

Os resultados gerados pelo *focus group* apontam para a importância da inserção brasileira, primeiramente, quanto à padronização do sistema de defesa e de produção, o que melhora as métricas de produção no médio prazo e aumenta o desejo de inserção com economias complementares às já disponíveis na plataforma OTAN. A abertura a novos mercados foi um fator citado de como de alta relevância tanto para efeito de cenário de crescimento do Brasil ou de crise, já que a quebra do monopsônio (um único comprador) parece ser a saída para a sustentabilidade do setor. Neste caso, pesaria o retorno doméstico positivo, que poderia ser atingido pela padronização e exportações em larga escala. Um fator citado como relevante pelo grupo é o dado de que as empresas constituintes da base industrial são, em maioria, pequenas e médias empresas, com capital limitado para sustentarem períodos de crise ou investimentos de longo-prazo sem sustentabilidade. Este elemento parece ser ainda mais relevante se presente em cenário de crise econômica no Brasil, em que expertises correlatas estão identificadas no mercado nacional e poderiam estar disponíveis ao mercado externo de maneira sistemática.

De outro modo, a combinação entre os cenários de crescimento do Brasil e de crise na OTAN poderiam configurar as perspectivas mais comprometedoras. Tendo como princípio a diversificação de seu modelo de política externa, uma questão que aparece é se as normativas da OTAN atendem aos outros compradores fora deste sistema. Enquanto o cenário de fortalecimento e reposicionamento da OTAN fortalece as expectativas dos cenários de crescimento e crise do Brasil, o cenário de crise da OTAN fomenta dúvidas a respeito das métricas e de seus variados usos em eventual saída do sistema. Embora seja bastante reduzida a chance de o Brasil desejar desalinhar-se neste escopo, há sempre custos associados à saída, tal como o reposicionamento de parceiros e a identificação de novos mercados.

De qualquer modo, ainda que sob escopo do catálogo como método e base de dados, as iniciativas do Ministério da Defesa apontam para essa diversificação típica, onde não cessaram, por razão do catálogo, negociações com agentes fora do sistema OTAN do catálogo, como a China, Rússia e Irã. A complexidade quanto aos produtos de defesa demonstra, justamente, a necessidade de padronização, associada à complexidade e expansão de mercados.

A intenção de participação no Conselho de Segurança por meio da obtenção de um assento permanente apareceu no *focus group* como um fator determinante para a opção pela inserção do Brasil no catálogo. Esse parece ser um elemento que, mesmo diante de um cenário de crise da OTAN pode-

ria continuar a ser um elemento-força para o Brasil, uma vez que o catálogo aponta para a sistematização e padronização internacional em qualidade, inclusive.

Os cenários de crise do Brasil e crise do sistema OTAN combinados indicariam uma perda significativa e parcial, embora o processo de padronização ainda seja apontado como necessário pelo grupo, a despeito das crises em questão. Observe-se que o custo de inserção no sistema por parte de empresas é pequeno diante do investimento do Brasil em matéria de incentivos fiscais e internacionalização.

Sendo assim, as forças motrizes caracterizadas como *transparência, otimização, internacionalização, interoperabilidade* parecem estar em consonância neste processo e, segundo os respondentes, estabelecidas como expectativas reais desta inserção. Nesse sentido, a internacionalização aparece como pressuposto inicial, a transparência conquistada pela padronização, a interoperabilidade estimulada a luz dos meios cadastrados. A otimização parece ser consequência dos processos anteriores, assim como o resultado. Importa, pois, que a otimização seja tanto causa como consequência dessa inserção brasileira no catálogo, segundo os respondentes.

Conclusões

A adesão ao sistema de catalogação da OTAN representa uma inserção que carrega um registro de parceria, com implicações para as relações internacionais, em função da tendência progressiva da combinação entre elementos calcados na defesa coletiva e outros na voltados à cooperação pela segurança internacional (Viana 2012). Muito embora a dinâmica de uma aliança militar esteja distante do modelo pregado pelas relações exteriores brasileiras, os subsistemas criados pela OTAN podem servir à organização do sistema de defesa brasileiro, notadamente no que tange à catalogação e gestão de ciclo de vida de produtos.

Tendo como base premissas presentes no documento Brasil 2035 (2017) e observando os cenários escolhidos para efeito deste estudo, é possível concluir que a díade investimentos e eficiência parece ser central para um projeto mais estável de desenvolvimento atrelado à internacionalização da Base Industrial de Defesa. As recentes iniciativas em torno da negociação de entrada do Brasil na OCDE apontam não somente para uma tendência de política externa, mas de internacionalização de padrões e métricas mais atreladas aos índices de desenvolvimento do que antes.

A presença de outros atores nesses processos de internacionalização e

padronização de protocolos, que estão fora do ambiente da aliança militar da OTAN propriamente dita, amplia os usos do regime em matéria de otimização do sistema de defesa e possibilita a inserção de países não antes presentes. Convém ressaltar que estão presentes 29 países da OTAN, 13 países registradores não-membros Tier 2 e 21 países Tier 1, perfazendo um total de 34 países usuários do sistema de catalogação que não pertencem à OTAN.

Dentre os novos atores, como compradores e produtores no sistema, estão a África do Sul e Índia (configurando o regime do IBAS com o Brasil); o Chile, Peru, Argentina e Colômbia; a Suécia (com quem o Brasil estabeleceu um dos seus maiores contratos recentes - *Gripen*); Israel, Austrália, Indonésia e Japão, como países de robustez econômica em matéria de PIB. Um dado relevante para apontamentos futuros e possibilidade de prospecção é o fato que os países africanos com os quais o Brasil recentemente fortaleceu parceria poderiam compor um importante grupo de usuários por meio da plataforma brasileira, observados os benefícios esperados para o setor de defesa. Este pode ser mais um dos objetos deste investimento no eixo Atlântico.

REFERÊNCIAS

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Ay, A. 2014. Tip: an economic NATO in formation. *Turkish Policy Quarterly*. 13 (2): 111-118, June.

Barbarello, J. J. et al. 2000. Commercial Off-the-Shelf Products in Defence Applications. Papers presented at the *Information Systems Technology Panel (IST) Symposium* held in Brussels, Belgium, 3-5 April.

Bennett, Andrew. 2004. Case study methods: Design, use, and comparative advantages. In *Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods*, edited by . Detlef F. Sprinz and Yael Wolinsky, 19-55. University of Michigan Press.

Brasil. Decreto nffl 8.978, de 1º de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Lei Complementar nffl 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nffl 97, de 9 de junho de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136. htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Lei nffl 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2017.

____. Manual do Sistema Militar de Catalogação (SISMICAT). 2017. *Ministério da Defesa*. v. 1, 2 ed. MD42-M-01, 2003. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/ emcfa/publicacoes/md42_m_01_manual_sismicat_vol_I.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

Cooper, D. 2002. "Defense Acquisitions: Status of Defense Logistics Agency's Efforts to Address Spare Part Price Increases". GAO-02-505. *GAO Reports*. 1, Apr. 8.

Dagnino, Renato. 2008. "Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira?" *Oikos* (Rio de Janeiro) 7 (1).

Gaddis, John Lewis. 1992. "International Relations Theory and the End of the Cold War." *International Security* 17 (3): 5–58. JSTOR, www.jstor.org/stable/2539129.

Gilpin, Robert. 2016. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press.

Gulati, Ranjay; Singh, Harbir. 1998. "The architecture of cooperation: Managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances." *Administrative science quarterly* 43 (4): 781-814.

Hunter, Eric J. 2009. *Classification made simple: an introduction to knowledge organisation and information retrieval*. Ashgate Publishing, Ltd.

Industrial Focus. 2013. "Intimus Degaussers Listed in NATO Catalogue for Information Security Products (NIAPC)." *Military Technology*. 37, 7, 5, July.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2017. *Brasil 2035. Cenários para o Desenvolvimento*. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. Brasília: IPEA, ASSECOR.

Keohane, Robert O. 1998. "International institutions: two approaches." *International studies quarterly* 32 (4): 379-396.

Kind, Luciana. 2008. "Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais/ Notes for the work with focus group technique." *Psicologia em revista*, 10.15: 124-138.

Koch, Robert and Gabi Dreo Rodosek. 2012. "The role of COTS products for high security systems." In *2012 4th International Conference on Cyber Conflict* (CYCON 2012). Proceedings, edited by C. Czosseck, R. Ottis and K. Ziolkowski, 413-428. NATO CCD COE Publications.

Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. Cornell University Press.

Kyriakopoulos, I. and D. L. Losman. 2005. "The Economics of Mobilization in the Information Age." *JFQ: Joint Force Quarterly* 37: 87-95.

Lima, Raphael Camargo. 2015. "A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa." 257 f. *Dissertação (mestrado)* - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/128080>.

Mcclure, Charles R. and John Carlo Bertot, ed. 2001. *Evaluating networked information services: Techniques, policy, and issues*. Information Today, Inc.

Mesa, Antonio. 2012. "Sobre La Naturaleza Y Alcance De La Economía De La Defensa." *Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos*.

Milner, Helen. 2004. "The Analysis of International Relations: International Political Economy and Formal Models of Political Economy". In *Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods*, edited by . Detlef F. Sprinz and Yael Wolinsky, 284-310. University of Michigan Press.

_____. 1998. "International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability", *Foreign Policy*, No. 110, Spring.

Moravcsik, Andrew. 1999. "A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation." *International organization* 53 (2): 267-306.

Olson, Mancur and Richard Zeckhauser. 1966. "An economic theory of alliances." *The review of economics and statistics* 48, no. 3 (August): 266-279.

Ourts, MJ. 2013. *Defense Contracting*: Actions Needed to Increase Competition. GAO Reports. 1-36, Mar. 28.

Pereira, Carlos Santos. 2010. "A NATO e a Rússia: uma parceria reservada." *Nação e Defesa*.

Porter, Michael. 2003. "The economic performance of regions." *Regional studies* 37, no. 6-7: 549-578.

Ramirez, Rafael, Malobi Mukherjee, Simona Vezzoli, and Arnoldo Matus Kramer. 2015. "Scenarios as a scholarly methodology to produce "in-

teresting research", *Futures* 71: 70-87.

Ram, Rat. 1995. "Defense expenditure and economic growth." In *Handbook of defense economics*, edited by Keith Hartley and Todd Sandler, 251-274. Amsterdam: Elsevier Science B.V. Volume 1.

Sandler, Todd and Keith Hartley. 2001. "Economics of alliances: The lessons for collective action." *Journal of economic literature* 39 (3): 869-896.

_____, eds. 2007. *Handbook of Defense Economics: Defense in a globalized world*. Amsterdam: Elsevier Science B.V. Volume 2.

Schröeder, Christine da Silva and Luis Roque Klerin. 2009. "On-line focus group: uma possibilidade para a pesquisa qualitativa em administração." *Cadernos EBAPE.BR* 7 (2): 332-348.

Schultz, B and D. Dotson. 2015. "Getting the Best Value in a Source Selection?" *Defense Acquisition Research Journal: A Publication of the Defense Acquisition University* 15, no.3 (Nov): 21-24.

Soares Silva, Isabel, Ana Luísa Veloso and José Bernardo Keating. 2014. "Focus group: Considerações teóricas e metodológicas." *Revista Lusófona de Educação*, 26.

Stavroulakis, Peter J. and Stratos Papadimitriou. 2016. "The strategic factors shaping competitiveness for maritime clusters." *Research in Transportation Business & Management* 19: 34-41.

Taylor, Phillip. 1982. "Weapons standardization in NATO: collaborative security or economic competition?" *International Organization* 36 (1): 95-112.

Viana, Rita Margarida Martins et al. 2012. *NATO: aliança ou organização de segurança?: análise de 1991 a 2010*. Tese de Doutorado. ISCTE. Lisboa.

Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional* 29 (2): 273-335.

Vigevani, Tullo, Marcelo F. de Oliveira and Rodrigo Cintra. 2003. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social* 15 (2): 31-61.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo descrever e analisar as condicionantes e repercussões da entrada do Brasil no Catálogo da OTAN (*NATO Codification System - NCS*) para a Base Industrial de Defesa nacional e desenvolvimento do país (cujo acordo é de abril de 1997. A hipótese central é que, por meio deste processo, houve um progressivo condicionamento da indústria de defesa e correlatas em benefício de protocolização, o que ampliou a internacionalidade e alcance de agentes nacionais, como compradores e vendedores, dentro deste sistema e subsistemas. O artigo está dividido entre o exame do processo de inclusão do Brasil no NSC e das características e propósitos envolvidos e a análise das repercussões para o Brasil. Para isso, antes da análise das repercussões, há uma explicação do método utilizado, uma vez que os objetivos do artigo de consolidam por meio de uma visão prospectiva de médio prazo.

PALAVRAS-CHAVE

OTAN; Catálogo; Base Industrial de Defesa (BID).

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| y.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.217-241

A GEOPOLÍTICA DO ESPAÇO CIBERNÉTICO SUL-AMERICANO: (IN) CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA CIBERNÉTICA?[1]

Selma Lúcia de Moura Gonzales[2]
Lucas Soares Portela[3]

Introdução

O chamado espaço cibernético é o ambiente onde informações de todos os matizes, quer econômicos, sociais, políticos ou militares, sejam dados sigilosos ou não, trafegam e se interconectam. É também o ambiente onde se estabelecem acordos, compras e vendas, legais ou ilegais e manipulações diversas, sejam de dados ou de informações.

Nesse contexto, não é possível escrever sobre segurança e/ou defesa sem vincular essas temáticas ao espaço cibernético e sobre a complexidade que o envolve: os crimes, os delitos, os roubos, os domínios, os controles e as próprias relações de poder que se estabelecem nesse espaço, em outras palavras, sem estar atento a uma geopolítica do espaço cibernético.

O ambiente regional sul-americano vem sendo analisado comumente sob vários ângulos e temáticas por pesquisadores de diversos países da região, especialmente, no contexto de fóruns regionais, a exemplo da Organização dos Estados Americanos, numa regionalização mais ampla, ou ainda no âm-

1 Este artigo foi elaborado a partir de um *working paper* apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, de 25 a 28 de julho, em Belo Horizonte, MG.

2 Professora na Escola Superior de Guerra – Campus Brasília. Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo – selmagonzales@esg.br

3 Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército –lucas.portela@hotmail.com

217

bito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), sob a perspectiva do continente Sul-Americano. Temas diversos como direitos humanos, cooperação regional, fortalecimento da democracia, povos indígenas, desenvolvimento sustentável, promoção da paz, dentre tantos outros, fazem parte da agenda de pesquisa. No que se refere, especificamente, à temática do espaço cibernético, apenas mais recentemente, no final da década de 1990, surgem iniciativas na OEA e, no princípio da atual década, houve um debate mais específico na UNASUL.

Na OEA, a preocupação inicial era combater os delitos cibernéticos e suas ações estavam vinculadas aos Ministérios da Justiça dos países membros. Num segundo momento, já na década de 2000, após o atentado terrorista de 11 de setembro, a preocupação foi criar, em 2004, uma Estratégia Interamericana Integral de Segurança Cibernética, enfocando, além dos delitos, os crimes, os ataques e o terrorismo.

No âmbito da UNASUL, o primeiro movimento com relação à temática do espaço cibernético ocorreu em 2012, por ocasião da formulação, pelo Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), de um plano de trabalho, onde previa a criação de um grupo de trabalho para avaliar a possibilidade de estabelecer políticas e mecanismos regionais para combater as ameaças cibernéticas ou informáticas no âmbito da defesa (Unasul 2012).

Ainda que esses fóruns regionais apresentem iniciativas para elaborar políticas e estratégias ligadas à segurança e defesa cibernética, cada país membro acaba estabelecendo suas políticas de maneira independente. Por vezes, a própria definição dos conceitos de segurança e defesa no que se refere ao espaço cibernético não são similares entre os países, assim como suas respectivas políticas e seus órgãos responsáveis.

Nesse sentido, este artigo se propõe a analisar as iniciativas políticas e as estruturas voltadas à segurança e defesa cibernética no espaço sul-americano, tomando como estudo de caso três países sul-americanos com maior densidade de internautas – Argentina, Brasil e Colômbia – situando essas políticas no contexto de dois fóruns regionais: Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e, a partir da análise dessas políticas, verificar se existe uma similaridade e interlocução entre elas, ou se são dissonantes, se podemos considerar que está em processo uma configuração geopolítica do espaço cibernético na região que influencia na conformação de poder regional.

Para a elaboração desta pesquisa, realizamos um levantamento das principais políticas de segurança e defesa cibernética a partir de dados coletados em fontes primárias, tais como leis, decretos, resoluções, declarações e atas publicadas nos fóruns regionais e nos países pesquisados, além de fontes

secundárias por meio de bibliografia especializada.

Estruturamos este artigo em cinco partes. Inicialmente, faremos uma breve discussão conceitual sobre a geopolítica do espaço cibernético; em seguida, apresentaremos algumas considerações sobre espaço cibernético, segurança e defesa; depois mostraremos as iniciativas com relação ao espaço cibernético gestadas no âmbito da OEA e da UNASUL; além das especificidades do espaço cibernético nas políticas de defesa e segurança da Argentina, Brasil e Colômbia. Por fim, o artigo apresentará algumas considerações sobre a geopolítica do espaço cibernético na América do Sul, enfocando o posicionamento desses países com relação a estruturas institucionais, esferas de atuação e políticas de cooperação.

A Geopolítica do Espaço Cibernético

Antes de refletir sobre uma possível geopolítica do espaço cibernético na América do Sul, faz-se necessário explicitar a perspectiva teórica que ora estamos assumindo, assim como a proposição adjetiva do conceito de geopolítica para o espaço cibernético. Nesse sentido, a primeira questão que se coloca é sobre a legitimidade do uso de um campo de conhecimento voltado, *a priori*, ao espaço territorial para se referir ao espaço virtual.

Sob a perspectiva ontológica do neologismo "geopolítica" criado em 1899 pelo professor de Teoria do Estado na Universidade de Uppsala, Rudolf Kjellén, não seria possível vincular geopolítica e espaço cibernético, haja vista o sentido fundante do conceito, o estudo dos fenômenos políticos influenciado pelo solo (situação geográfica, espaço ocupado e domínio territorial, consubstanciado em seus recursos a ser explorado). Ao elaborar sua teoria, Kjellén concebia um espaço essencialmente continental, quiçá marítimo, haja vista sua preocupação com o território estatal como um organismo ligado ao solo e em constante luta por mais espaço.

Todavia, ao estudarmos fenômenos políticos, necessariamente, analisamos relações de poder e, nesse sentido, o campo de conhecimento da geopolítica carrega, em sua essência, análises sobre relações de poder e espaço. Não obrigatoriamente só o espaço estatal, premissa fundamental da geopolítica tradicional, conforme nos esclarece Heriberto Carou (2002, 206)

> La reflexión espacial sobre las relaciones de poder *no se puede limitar* --- como ocurría en la Geopolítica tradicional - *a las existentes entre los Estados; olvidaría entonces los innumerables flujos que ocurren al margen; operaría de forma reduccionista limitando «lo político» a «lo estatal»*. De este modo,

> aunque la Geopolítica crítica hace hincapié en la microescala de análisis (la que se ocupa del planeta entero), como era el caso en la tradicional, esto no puede significar el abandono de otras escalas, a riesgo de caer en un determinismo geográfico[4]. (grifo nosso) (Carou 2002, 206)

Nesse sentido, consideramos que as relações de poder operam em diversas escalas e dimensões, assim como apenas são colocadas em funcionamento no contexto espacial, em outras palavras, o poder necessita de um espaço para existir, pois não pode operar ou ser exercido no vácuo, considerando que é sempre relacional. Não há poder se não há objeto referente, pois esse se exerce sempre em relação a algo ou a alguém.

Se no conceito de geopolítica de Kjellén estava subjacente a relação política e espaço, então essas duas dimensões necessitam ser consideradas quando das análises geopolíticas na contemporaneidade: a política (poder) e o espaço (geográfico) onde ocorre. Nesse sentido, quais espaços podem ser considerados?

Na atual conjuntura, novos espaços se apresentam como *locus* onde as relações de poder acontecem, assim como outros atores, além do estatal, participam desse jogo. Dessa maneira, a análise geopolítica incorpora novas dimensões espaciais, outros atores e poderes diversos.

Assim, o espaço cibernético se apresenta como mais um *locus* onde as relações de poder (política) ocorrem. Poderíamos considera-lo como mais um espaço geográfico? Quais categorias e elementos constitutivos esse "espaço virtual" comporta para que possa ser considerado um espaço geográfico?

Para Walfredo Ferreira Neto (2014, 79 - 85), o espaço virtual tem seu controle realizado pelos atores mais aptos, apesar de ser visto como um espaço global e comum, por isso passa a ser territorializado. Prossegue o autor: "no ambiente cibernético do globo, os Estados definem seus territórios [...]. Como exemplos imediatos, mas não únicos, tem-se os domínios dos sítios ".br"; ".us"; ".uk"; ".it";..., que indicam perfeitamente os respectivos territórios"

Nos elementos constituintes do espaço cibernético existem as fronteiras, que, segundo Ferreira Neto (2014, 70) devem ser vistas na forma de *ponto*, que pode ser ao mesmo tempo uma informação em seu "pacote", ou um "nó" de uma infovia, ou, ainda, uma estrutura estratégica ou infraestrutura crítica

4 A reflexão espacial sobre as relações de poder não pode limitar-se, como ocorria na Geopolítica tradicional, às existentes entre os Estados; pois, desconsideraria, assim, os inumeráveis fluxos que ocorrem à margem e operaria de forma reducionista limitando o político ao estatal. Desse modo, ainda que a Geopolítica crítica saliente a microescala de análise (a que se ocupa do planeta inteiro), como era o caso na geopolítica tradicional, isso não pode significar o abandono de outras escalas, pois se corre o risco de cair em um determinismo geográfico.

selecionada graças ao aos recursos disponíveis ao Estado.

Se aceitarmos a existência de um espaço geográfico cibernético, então é possível falar de uma geopolítica cibernética, com características específicas em cada local e conforme os atores envolvidos e as políticas que o gerencie, assim como conflitos, delitos, crimes, políticas e estratégias elaboradas com o intuito de, ora gerir, ora proteger, expandir, atacar, ou seja, políticas e relações de poder no e para o espaço cibernético.

Espaço Cibernético, Segurança e Defesa: algumas considerações

Durante a história, encontramos diversos exemplos de civilizações que valorizavam o discurso e seu estudo, como por exemplo, quando Roma era um império. A importância desse exercício era tamanha para algumas civilizações que elas estudavam o discurso por meio da oratória e retórica, como faziam os atenienses.

Por meio desses estudos, se lia não somente o conteúdo, mas também os interesses e intenções do seu autor. Embora uma política não seja um discurso, ao analisarmos podemos compreender valores e interesses dos agentes do jogo político (Serafim and Dias 2012). Cabe salientar, no entanto, que estamos falando de análise de políticas e não de sua avaliação.

Embora ambos os termos pareçam sinônimo e possam ser aplicados às políticas, o foco e resultado gerado são distintos (Serafim and Dias 2012). Uma avaliação consiste em observar os resultados que determinada política gera, verificando sua eficiência diante de dado problema. No caso deste artigo, não pretendemos olhar os resultados das políticas de defesa cibernética da Argentina, Brasil e Colômbia, mas os interesses, posições e interações desses países, por isso, analisar e não avaliar.

Dito isso, uma análise de políticas deve observar três níveis (página seguinte):

Quadro 1 – Níveis de Análises de Políticas

Níveis de análises	Descrição
Institucional	Observa as interações dentro da(s) instituição(ões) envolvidas. Este nível observa o processo decisório dentro da organização, como também as relações que ela mantém.
Processo decisório	Nesse nível observam-se os interesses dos agentes envolvidos, assim como a reação deles a estímulos internos e externos.
Relação Estado-Sociedade	Observa as regras e instituições do Estado. A relação de poder dentro delas e a interação dessas estruturas com a sociedade. Esse nível interliga os outros dois níveis, demonstrando os interesses por de trás das políticas empregadas.

Fonte: Dagnino (2002).

As políticas de defesa geralmente consideram também o ambiente internacional como motivador, a análise política deve abarcar um nível de Cenário Internacional. Esse deveria considerar as relações de poder existente, tanto no âmbito regional como global, a posição do país no cenário internacional, especialmente em algumas temáticas, assim como os conflitos existentes, em síntese, uma análise geopolítica do Cenário Internacional. Esse nível ganha mais destaque dentro da temática do espaço cibernético, que apresenta características transfronteiriças.

Para poder aplicar a análise proposta no início do tópico, devemos primeiramente distinguir a defesa e segurança cibernética. A separação desses conceitos pode nortear a análise quanto à política adotada. Cabe ressaltar, entretanto, que esse é um exercício analítico no nível ontológico, pois no espaço cibernético os conceitos se interconectam. (Portela 2015).

Conforme Paulo Carvalho (2011), a defesa cibernética pode ser definida como o conjunto de ações realizadas no espaço cibernético, visando à defesa de sistemas e informações. Por essa perspectiva, a defesa cibernética apresenta valor na integridade da força, especialmente no que tange a produção de conhecimento e inteligência. Cabe ressaltar, que esse autor inclui não somente ações defensivas na defesa cibernética, mas também ações exploratórias e ofensivas.

Por sua vez, a segurança cibernética é associada por Oscar Medeiros Filho (2014) à dimensão da segurança pública. Para esse autor, a defesa cibernética está ligada a noção de guerra, enquanto a segurança cibernética está

associada à ideia de ilícitos. Assim, de acordo com ele, a conceituação de segurança e defesa cibernética vincula-se a ameaça que está se combatendo.

Moisés Naím (2006) aborda a questão num sentido similar, quando discorre sobre os limites dos conceitos de segurança e defesa tradicional. Sobre esses dois conceitos Naím (2006) infere que a defesa tem relação com guerra, defesa de interesses nacionais, garantia da sobrevivência e da soberania, enquanto a segurança pública tem relação com questões de ilícitos. Assim, para distinguir segurança e defesa cibernética precisamos identificar o que são delitos cibernéticos.

Estes podem ser categorizados em dois grupos: crimes cibernéticos e ataques cibernéticos (Portela 2015). De acordo com McGuire and Dowling (2013), a categorização desses conceitos deve ser realizada por meio da analogia e aplicabilidade no ambiente tradicional. Exemplificando, uma extorsão online é um crime cibernético, enquanto o roubo de dados de uma base militar é considerado um ataque cibernético, por ser um ato de espionagem e guerra.

Feitas as distinções conceituais, podemos categorizar as organizações de defesa cibernética, de maneira geral, por meio de um plano cartesiano, em que um eixo apresenta escala gradativa quanto a distinção do conceito de segurança e defesa cibernética e no outro a classificação quanto a natureza da organização. Em um estremo, observamos estruturas que tratam os temas de segurança e defesa cibernética com separação total e na outra extremidade as que integram os temas ao ponto de abordá-los como sinônimos. Quando classificamos as instituições da América do Sul nesse plano, encontramos o seguinte desenho:

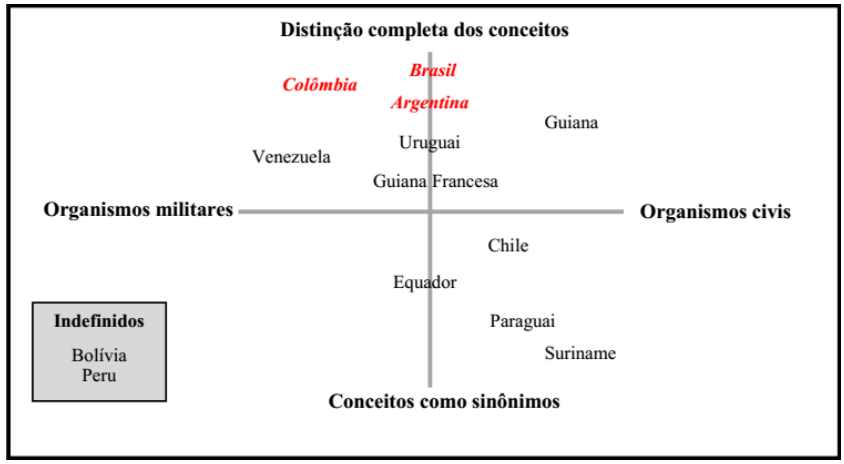


Figura 1 – Extrato das organizações de defesa cibernética da América do Sul (2016)

Fonte: Elaboração própria, baseada em Argentina (2010), Justribó et al (2014), Mandarino Jr. e Canongia (2010), Brasil (2012; 2013; 2015), Conpes (2011), Chile (2010; 2014), Paraguai (2013; 2015), Equador (2008; 2014), Uruguai (2005; 2014), França (2013; 2015) e Ministére de la Défense (2014; 2014b), Ministerio de Defensa (2015), Télam (2015), Contardo (2015), Velázquez (2015), Bonilla (2013), Infodefensa (2015) e IITCUP (2016).

A Bolívia e o Peru foram postos como indefinidos por não haver uma caracterização formal, por meio de documentos e estruturas, que vise a defesa ou segurança cibernética. A Argentina, Brasil e Colômbia aparecem em destaque na figura acima por serem objetos desta pesquisa, que apresentam similaridades, por tratar os conceitos de segurança e defesa cibernética de modo distinto.

A maior divergência que podemos observar nesse grupo diz respeito as estruturas específicas para o tratamento dos delitos cibernéticos. Colômbia apresenta estruturas puramente militares, enquanto Brasil e Argentina têm formação hibrida, com organismos militares e civis, tratando de defesa cibernética e segurança cibernética, respectivamente. A distinção da organização entre Argentina e Brasil está na interação entre as duas esferas. Embora o Brasil apresente organismos que se comuniquem, a interação é limitada a consultas mútuas.

O Espaço Cibernético no âmbito dos fóruns regionais

No âmbito dos fóruns regionais americanos, apresentaremos um breve panorama de como a temática do espaço cibernético é tratada em dois deles: OEA e UNSAUL. Ainda que a proposta da análise seja, prioritariamente, a América do Sul, é importante situarmos a região também no contexto de um fórum hemisférico, haja vista a dupla vinculação dos países Sul-americanos.

O Espaço Cibernético e a OEA

No âmbito da OEA, a primeira iniciativa para tratar de temas vinculados ao espaço cibernético foi a criação de um Grupo de Trabalho em Delito Cibernético, discutida no foro chamado "Reunião de Ministros de Justiça ou Outros Ministros, Procuradores ou Fiscais Gerais das Américas (REMJA)".

Esse grupo, composto por especialistas de governos, se propunha a realizar diagnósticos sobre as atividades ilícitas ocorridas nas redes de computadores, a identificar a legislação, as políticas e as práticas nacionais relativas a essas atividades e as identidades nacionais e internacionais que tivesse ex-

periência na matéria, além de identificar mecanismos de cooperação dentro do sistema interamericano para combater o delito cibernético. (OEA/REMJA 1999)[5]

Após a criação do Grupo de Trabalho em Delito Cibernético da REMJA, em 1999, ocorreram reuniões regularmente, com uma periodicidade que variava entre dois ou três anos. A nona e mais recente reunião ocorreu em 2016.

Para facilitar e tornar mais eficiente a cooperação e o intercâmbio de informações entre os especialistas cibernéticos governamentais dos Estados membros da OEA, foi criado um portal na *internet*[6], onde são listadas as legislações dos países relativas à temática, as recomendações advindas de cada reunião do Grupo de Trabalho, além da proposição de uma "Rede de Contatos sobre Delitos de Alta Tecnologia 24 horas/7 dias", com o objetivo de compartilhar e denunciar delitos cibernéticos em cooperação internacional, envolvendo outros países externos à OEA, tais como tais como as Nações Unidas, a União Europeia, o Foro de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, a OCDE, o G-8, a *Commonwealth* e a INTERPOL. Porém, ainda que as proposições nesse sentido remontem às recomendações resultantes da reunião do ano 2000, na reunião de 2016, ainda se orientavam aqueles países que ainda não haviam aderido a essa rede que o fizesse no menor prazo possível.

Os objetivos do Grupo de trabalho em Delito Cibernético continuam sendo:

> Fortalecer la cooperación internacional en la investigación y persecución del delito cibernético, facilitar el intercambio de información y de experiencias entre sus integrantes y formular las recomendaciones que sean necesarias para mejorar para mejorar y fortalecer la cooperación entre los Estados miembros de la OEA y con otras organizaciones o mecanismos.

5 "En vista de la importancia y la dificultad de las cuestiones que plantea el delito cibernético y la difusión y magnitud potencial de los problemas que presenta para nuestros países, recomendó el establecimiento de un grupo de expertos gubernamentales en el marco de la OEA con el siguiente mandato:
a) Hacer un diagnóstico de la actividad delictiva vinculada a las computadoras y la información, o que utiliza las computadoras como medio para cometer un delito;
b) hacer un diagnóstico de la legislación, las políticas y las prácticas nacionales con respecto a dicha actividad;
c) identificar las entidades nacionales e internacionales que tienen experiencia en la materia; e
d) identificar mecanismos de cooperación dentro del sistema interamericano para combatir el delito cibernético." (OEA/REMJA 1999)

6 Para mais informações sobre o Portal, consulte http://www.oas.org/juridico/spanish/cybersp.htm.

(OEA 2017)

Todavia, paralelamente à existência desse Grupo, cujo foco era apenas delitos cibernéticos, em 2003 foi publicada a AG/RES. 1939 (XXXIII-O/03) *"Desarrollo de una estrategia interamericana para combatir las amenazas a la seguridad cibernética"*, resolução aprovada na quarta sessão plenária, em 10 de junho de 2003.

Nessa resolução, foi encomendado ao Conselho Permanente que por meio da Comissão de Segurança Hemisférica se desenvolvesse um projeto de estratégia de segurança cibernética para os Estados Membros, em coordenação e colaboração com o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), a Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL) e o Grupo de Especialistas Governamentais sobre Delito Cibernético da Reunião de Ministros de Justiça ou de Ministros ou Procuradores Gerais das Américas (REMJA), ou outro órgão apoiado pela OEA. Assim, foi proposto um projeto de estratégia integral que abordasse os aspectos multidimensional e multidisciplinar da segurança cibernética. (OEA 2003)

Em 2004, por meio da aprovação da AG/RES. 2004 (XXXIV-O/04) pela Assembleia Geral, foi adotada a "Estrategia Interamericana Integral de Seguridad Cibernética: un Enfoque Multidimensional y Multidisciplinario para la Creación de una Cultura de Seguridad Cibernética" e instado a que os países integrantes da OEA implementassem as diretrizes constantes dessa estratégia. (OEA 2004)

Dentre essas diretrizes, estava a orientação para que os países membros estabelecessem ou identificassem grupos nacionais de "vigilância e alerta", os chamados "Grupos de Resposta a Incidentes de Segurança em Computadores" (CSIRT). Também, a formação de uma Rede Interamericana de Vigilância e Alerta para a rápida divulgação de informação sobre segurança cibernética e a resposta a crises, incidentes e ameaças à segurança informática, além de buscar fomentar o desenvolvimento de uma cultura que permitisse o fortalecimento da segurança cibernética no Hemisfério.

Se a criação do Grupo de trabalho para Delito Cibernético foi pensado ainda na década de 1990 e tinha como foco a criação de uma rede voltada para fazer frente a temas ligados à delinquência cibernética, por outro lado, a proposta de criar uma Estratégia Integral de Segurança Cibernética em 2003, já era o resultado das iniciativas pensadas em um mundo pós-ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. A preocupação naquele momento era não apenas com delitos, mas uma estratégia que envolvesse ameaças terroristas ciber-

néticas, ataques a infraestruturas críticas[7], dentre outras preocupações. Cabe salientar que na criação do Grupo de Trabalho para Delito, em 1999, não se mencionava a expressão "infraestrutura crítica".

Tanto a criação do Grupo de Trabalho sobre Delito em 1999 quanto a Estratégia Interamericana Integral de Segurança Cibernética, aprovada em 2004, não conseguiram uma efetiva participação de todos os países membros da OEA. As recomendações contidas na nona Reunião do Grupo de trabalho em Delito Cibernético, a mais recente, instavam os países que cumprissem várias diretrizes do Grupo, dentre essas, seis que ainda não haviam sido atendidas pelos estados, por exemplo, com relação a criação de uma rede: "los Estados que aún no lo han hecho, en el menor plazo posible, consideren la posibilidad de vincularse a la "Red de Contactos sobre Delitos de Alta Tecnología 24 horas/7 días" del G-7." Com relação à Estratégia Interamericana Integral, de 34 (trinta e quatro) países membros, apenas 17 (dezessete), ou seja, a metade apresentava Centros de Estudos, Respostas, Tratamentos de Incidentes de Segurança (CERT) ou Grupo de Resposta a Incidentes de Segurança em Computadores (CSIRT), órgãos que a própria OEA sugeria como necessários e incentivava sua criação nos países membros. Dos 17 (dezessete) países que têm CERT ou CSIRT, 11 (onze) integram a UNASUL: Argentina, Colômbia, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Os demais são Canadá, EUA, Guatemala, México, Panamá, Trinidad e Tobago.

Analisando as ACTAS Y DOCUMENTOS da Assembleia Geral da OEA (textos certificados das Declarações e Resoluções), a partir da aprovação da Estratégia Integral de 2004, constatamos que a temática da segurança cibernética aparece vinculada ao terrorismo (2005 e 2011), às telecomunicações (2006) e estratégias no âmbito da Comunidade do Caribe /CARICOM (2010, 2013 e 2016).

O que nos parece é que após o escândalo de espionagem do governo brasileiro pelos EUA, vindo a tona em agosto de 2013, divulgado pelo americano ex-consultor técnico da Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos (EUA), Eduardo Snowden, houve o fortalecimento de um movimento surgido em 2012, no contexto da UNASUL, para a criação de grupo de trabalho sobre a temática, com foco na defesa cibernética, uma iniciativa que ocorre

7 Desarrollaremos una cultura de seguridad cibernética en las Américas adoptando medidas de prevención eficaces para prever, tratar y responder a los ataques cibernéticos, cualquiera sea su origen, luchando contra las amenazas cibernéticas y la delincuencia cibernética, tipificando los ataques contra el espacio cibernético, protegiendo la infraestructura crítica y asegurando las redes de los sistemas. (OEA 2004, 129)

em paralelo às existentes no âmbito da OEA, arrefecendo as iniciativas que envolvessem mais diretamente o Brasil nesse organismo regional.

O Espaço Cibernético e a UNASUL

O primeiro registro da preocupação da UNASUL com as temáticas do espaço cibernético foi em 2012, por ocasião da formulação, pelo Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), de um plano de trabalho para aquele ano. Dentre os pontos previstos no plano, a UNASUL assinalou a necessidade de criação de um grupo de trabalho para avaliar a possibilidade de estabelecer políticas e mecanismos regionais para combater as ameaças cibernéticas ou informáticas no âmbito da defesa (Unasul 2012). O responsável pela condução desse grupo seria o Peru.

No ano seguinte, 2013, o plano de trabalho não mais trazia a necessidade de avaliação da possibilidade de estabelecer política, mas o estabelecimento efetivo dela e também de mecanismos regionais para combater as ameaças cibernéticas no âmbito da defesa (Justribó 2014). Nota-se, por meio desses dois documentos que a UNASUL iniciou suas propostas de defesa cibernética distinguindo ameaças cibernéticas de ameaças informáticas. Além disso, esses documentos enfatizam o combate das ameaças no âmbito da defesa, ou seja, distingue esse conceito daquele de segurança cibernética.

Naquele mesmo ano, a necessidade dessa organização em tratar de defesa cibernética aumentou perante uma ameaça real sofrida pelo Brasil, ao descobrir espionagem cibernética por parte dos Estados Unidos, já mencionada anteriormente. Tal ocorrido gerou uma menção especial durante a VII Reunião ordinária de chefes de Estados, em agosto de 2013:

> Instruye al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y al COSIPLAN, evaluar la cooperación con otros consejos ministeriales competentes y avanzar en sus respectivos proyectos sobre defensa cibernética y la interconexión de las redes de fibra óptica de nuestros países, con el objetivo de tornar nuestras telecomunicaciones más seguras. Promover el desarrollo de tecnologías regionales y la inclusión digital. (Unasul 2013)[8].

8 Instrui o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) e o COSIPLAN, avaliar a cooperação com outros conselhos ministeriais competentes e avançar em seus respectivos projetos sobre defesa cibernética e a interconexão das redes de fibra óptica dos nossos países, com o objetivo de tornar nossas telecomunicações mais seguras, fortalecer o desenvolvimento de tecnologias regionais e promover a inclusão digital. [tradução nossa].

Embora não tenha uma ligação direta com a experiência brasileira, a declaração final dessa reunião demonstra a urgência de fomentar a cooperação na temática de defesa cibernética no âmbito da UNASUL. Nesse caso, não se falou apenas da cooperação entre os membros da organização, mas estendeu a sinergia proposta para outros organismos regionais. Percebe-se que a securitização do tema trouxe para o documento da VII reunião ações mais concretas, como a interconexão das redes de fibra ótica e a coordenação do CDS e do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) para fomentar uma infraestrutura conjunta (Unasul 2013).

O encontro de agosto, que ocorreu no Suriname, foi o ponto inicial para que os trabalhos em prol da defesa cibernética fossem mais concretos. No plano de trabalho de 2014 previu o Seminário Regional de Ciberdefesa (Justribó 2014). Nesse evento, o Grupo de Trabalho de Defesa Cibernética do CDS identificou quatro pontos a seguir:

> 1. Crear un foro regional del Grupo de Trabajo de Ciberdefensa de los Estados Miembros, a fin de intercambiar conocimientos, experiencias y procedimientos de solución.
>
> 2. Establecer una red de contactos de autoridades competentes para el intercambio de información y colaboración de manera permanente.
>
> 3. Definir la plataforma y procedimientos de comunicaciones de la red de contactos.
>
> 4. Profundizar y sistematizar la reflexión sobre definiciones conceptuales de ciberdefensa y ciberseguridad. (Unasul 2014)[9]

O fruto dessa agenda foi a criação de uma rede contatos dos representantes de cada país para tratar do assunto, que se comunicaria por correio eletrônico e telefonia. O grupo também concordou com a necessidade de se criar uma plataforma de coordenação que se chamaria UNACERT. Por último, requisitou que todos os países enviassem suas nomenclaturas, conceitos e terminologias de defesa cibernética e segurança cibernética para um debate, compilação e padronização conceitual.

Ainda hoje essas demandas e as novas requisições fazem parte da agenda do Grupo de Trabalho de Defesa Cibernética da UNASUL. Na ata da

9 1. Criar um foro regional do Grupo de Trabalho de Defesa Cibernética dos Estados Membros, a fim de trocar conhecimentos, experiências e procedimentos de soluções. 2. Estabelecer uma rede de contatos de autoridades competentes para a troca de informações e colaboração de maneira plena. 3. Definir a plataforma e procedimentos de comunicações da rede de contatos. 4. Produzir e sistematizar a reflexão sobre definições conceituais da defesa cibernética e segurança cibernética. [tradução nossa].

I Reunião Virtual do grupo de março de 2017, o grupo elencou seis pontos de trabalhos que ainda são semelhantes aos debates anteriores:

- Diagnóstico situacional por país e/ou da região, que estabelecerá o ponto de partida comum para o trabalho do grupo;
- Subsídio sobre a conceituação de defesa cibernética e segurança cibernética;
- Identificação de instituições, terminologias e protocolos que se utilizam em nível regional;
- Diagnóstico sobre o contexto das ameaças, atores e motivações regionais;
- Definição de espaços para discussão e definição de propostas: foros, redes, plataformas, observatórios etc.;
- Proposta de Políticas e Estratégias regionais de defesa cibernética, que serão apresentadas ao CDS-UNASUL para consideração e que serão elevadas a instância máxima da organização regional. (Unasul 2017).

Percebemos que as medidas e o andamento de 2013 e 2014 foram consequência de um aquecimento momentâneo dos debates sobre defesa cibernética, que apesar dos frutos gerados, não satisfizeram a agenda da época. Além disso, notamos que o debate acerca da padronização dos conceitos e termos de defesa cibernética e segurança cibernética ainda é uma urgência, necessária para se propor políticas comuns a todos os membros. Apesar de ainda não tratar adequadamente essas questões, notamos que a UNASUL entende distintamente os dois conceitos, bem como também entende a necessidade de padronização as estruturas de defesa cibernética.

Espaço Cibernético nas Políticas de Defesa e Segurança da Argentina, Brasil e Colômbia

Não há uma homogeneidade no espaço cibernético Sul-Americano, no que se refere às políticas e estruturas institucionais, assim como na abordagem sobre o conceito segurança e defesa cibernética e as perspectivas com que são tratados[10]. Por vezes, tanto a segurança quanto a defesa cibernética

10 Entre los desafíos que deberá enfrentar la agenda del Consejo de Defensa Suramericano, en materia de ciberdefensa, están las distintas percepciones de los países sobre la utilización de los medios militares y de seguridad interior. Estas concepciones, sobre los temas de seguridad y defensa, afectan a los distintos marcos normativos y doctrinarios que rigen los sistemas de seguridad interior y defensa nacional entre los países miembros de Unasur, por lo que la coherencia en el enfrentamiento de las cuestiones tocantes a la ciberseguridad y la ciberdefensa se difculta.(Bustamante, Rivera and Cañas 2015, 112)

são considerados por uma estrutura militar de defesa, ou em casos específicos, há uma estrutura civil e outra militar.

No âmbito da OEA, as políticas e diretrizes estão estruturadas com foco na segurança cibernética e envolve dois mecanismos: um que trata dos delitos cibernéticos, vinculado ao Departamento de Cooperação Jurídica, Secretaria de Assuntos Jurídicos e Reunião de Ministros de Justiça ou outros Ministros, Procuradores ou Fiscais Gerais das Américas (REMJA) e outro que cuida da segurança cibernética, a Estratégia Interamericana Integral para Combater as Ameaças à Segurança Cibernética, ligada ao Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE) e à Comissão Interamericana de Comunicações (CITEL).

Nesse sentido, a OEA enfoca o espaço cibernético especialmente sob a ótica da segurança e parece-nos que sua preocupação central é manter uma estrutura para fazer frente a delitos e crimes cibernéticos, inseridos nesse conjunto o terrorismo, além de não utilizar a nomenclatura "defesa cibernética".

Na esfera da UNASUL, pelo que constatamos, os trabalhos têm como foco a defesa cibernética. A proposta, em 2012, de criação de um Grupo de Trabalho foi no sentido de avaliar a possibilidade de estabelecer políticas e mecanismos regionais para combater as ameaças cibernéticas ou informáticas no âmbito da defesa. Dentre as iniciativas, uma preocupação inicial foi a compreensão e a padronização de terminologias na temática da segurança e defesa cibernética. Também, a realização de diagnósticos situacionais nos países membros para identificar as particularidades estruturais e institucionais na área cibernética para, posteriormente, elaborar proposta de políticas e estratégias regionais de defesa cibernética e apresentar ao CDS-UNASUL.

Embora as ações nesta instituição sejam incipientes no que se refere ao espaço cibernético e estão ainda no nível do diagnóstico e padronização de terminologias, é possível afirmar que a preocupação maior é a defesa cibernética, diferente das iniciativas no âmbito da OEA, que tem por foco a segurança cibernética.

Com relação aos três países analisados, a Colômbia trata segurança e defesa cibernética em uma única esfera: a da defesa, o que pode gerar incompatibilidade conceitual ao integrar uma estratégia política conjunta com outros países da região. Acreditamos que tal fato vincula-se à necessidade histórica de combate aos grupos armados locais, buscando sua desarticulação, além do combate aos delitos cibernéticos.

No caso argentino, a defesa cibernética está sob a responsabilidade da estrutura militar, que também presta suporte à segurança cibernética e se

vincula a órgão civis.

No Brasil, as ações relativas à defesa cibernética estão sob a responsabilidade do Comando de Defesa Cibernética, subordinado ao Ministério da Defesa, enquanto aspectos vinculados à segurança cibernética governamental estão na estrutura do Gabinete de Segurança Institucional, órgão do poder executivo, ademais a existência de diversos entes privados responsáveis pela segurança cibernética, por meio de departamentos de segurança da informação ou de informática Esses órgãos apresentam sinergia com os organismos de defesa cibernética brasileira.

Brasil e Argentina apresentam agendas semelhantes, principalmente em termos de abrangência, já que seus órgãos de defesa cibernética englobam vários níveis do planejamento estratégico.

Das análises realizadas, não vislumbramos entre os três países analisados uma disputa de poder ou domínio cibernético. As políticas estão mais voltadas a questões intramuros e procuram atender as especificidades sociais, políticas e econômicas de cada país. Por outro lado, não há ainda uma conformação efetiva entre essas políticas, o que fragiliza a cooperação com reflexos para o fortalecimento da defesa e segurança cibernética na região sul-americana.

Ainda que esses países estejam inseridos em dois fóruns regionais (OEA e UNASUL), todavia, as políticas e iniciativas nesses fóruns parecem seguir roteiros paralelos, com enfoques e objetivos distintos, e não uma conformação ou convergência de diretrizes e aspirações.

No que se refere à cooperação entre os países analisados, as ações ainda estão em fases de declarações e apresenta como característica central a troca de conhecimentos.

A Argentina demonstrou sua intenção em cooperar na temática da defesa cibernética no ano de 2013. Em Buenos Aires, durante um encontro entre os ministros da defesa da Argentina e do Brasil, Augustín Rossi e Celso Amorim firmaram uma declaração sobre a cooperação em defesa entre os dois países. A declaração teve como objetivo reiterar a necessidade de uma integração bilateral para a promoção da integração regional como consolidadora de uma zona de paz (Brasil 2013).

A defesa cibernética também foi abordada na declaração, principalmente em um início de cooperação bilateral entre esses países para essa temática, conforme trecho abaixo:

> Coincidieron en la necesidad de impulsar la cooperación en defensa cibernética y creación de un subgrupo de trabajo bilateral en el tema. Acord-

> aron además organizar durante este año una visita a Brasil de autoridades argentinas en ciberdefensa con fines de conocer el Centro de Defensa Cibernética del Ejército Brasileño y celebraron la invitación que el Ministro de Defensa de Brasil realizó para que Argentina designe participantes es el Curso de Guerra Cibernética para Oficiales (2014) y pará Suboficiales (2015), en Brasil (Brasil 2013a, 02)[11].

A relação entre Argentina e Brasil para a defesa cibernética foi desenhada inicialmente como ações de conhecimento mútuo e geração de confiança entre ambos os lados. Nela não foram previstas ações de criações conjuntas, mas apenas de visitas e participações em cursos. Por isso, podemos afirmar que a Declaração de Buenos Aires sobre Defesa de 2013 apenas possibilitou uma aproximação da temática de defesa cibernética entre os dois países.

Isso é patente quando observamos as demais ações previstas nessa declaração. O documento pode ser dividido em reconhecimentos de trabalhos em cursos ou promovidos e previsões de ações futuras. Nas demais temáticas, as ações futuras previam aprofundamento de relações conjuntas práticas já estabelecidas, como por exemplo, a criação de Normas de Elaboração e Publicação de Doutrinas Combinadas entre os dois países (Brasil 2013a).

No ano seguinte, a Argentina também firmou declaração que envolvia a temática de defesa cibernética com o Chile. Diferente da declaração com o Brasil, esta estabeleceu ações conjuntas e práticas, com a criação de um Grupo Bilateral para aprofundamento da cooperação em assistência militar emergencial (Defensa Sur 2014). Além disso, a declaração previu a criação de uma força binacional que poderá ser acionada em situações emergenciais.

Cabe ressaltar que longe de tentar um aumento de capacidades militares, a Argentina utiliza dos acordos de defesa para aproximar-se dos demais Estados sul-americanos. O diálogo bilateral, nessa perspectiva, poderia servir como uma base para uma integração regional, pois fomentaria a paz na região. Entretanto, tais declarações ainda não apresentam uma aplicação prática no âmbito da defesa cibernética, além das trocas de informações e interação entre os recursos humanos dos países envolvidos.

Entretanto, essa política vem sendo reorientada atualmente. Com a saída do governo de Cristina Kirchner e o início do governo Mauricio Macri,

11 Concordaram na necessidade de impulsionar a cooperação em defesa cibernética e criação de um subgrupo de trabalho bilateral no tema. Acordaram também em organizar durante este ano uma visita ao Brasil de autoridades argentinas em defesa cibernética com fins de conhecer o Centro de Defesa Cibernética do Exército Brasileiro e celebrar o convite que o Ministro da Defesa do Brasil realizou para que a Argentina designe participantes para o Curso de Guerra Cibernética para Oficiais (2014) e para suboficiais (2015), no Brasil. (Brasil 2013a, 02)

os esforços de cooperação em defesa cibernética têm direcionamento para os Estados Unidos. O que fundamenta a ideia de que a cooperação em defesa é utilizada pela Argentina como uma ferramenta de governo e não como um projeto de Estado.

Em 2017, por exemplo, durante visita do presidente argentino aos Estados Unidos, esses governos anunciaram a criação de um Grupo de Trabalho Intergovernamental Bilateral sobre Política Cibernética (Argentina 2017). O grupo deve identificar vulnerabilidades cibernéticas de interesse mútuo aos dois países, assim como o desenvolvimento de iniciativas conjuntas. Cabe ressaltar que o anúncio não envolve somente a defesa cibernética, mas também a segurança cibernética.

Outra diferença deste grupo de trabalho para as declarações realizadas no âmbito da América do Sul é que além de impulsionar a temática entre os dois países, ele prevê ainda a cooperação em fóruns internacionais pertinentes à temática. Isso porque esses países entendem que a segurança do espaço depende dos demais atores internacionais (Argentina 2017).

No caso brasileiro, a cooperação em defesa cibernética apresenta as duas direções, articulações intrarregionais e extrarregionais. Em ambos os casos, podemos inferir que o Brasil apresenta o mesmo modelo de cooperação estabelecido na já citada cooperação com a Argentina. Assim, o país busca enfatizar bilateralmente a importância desse espaço, criando subgrupos de trabalho na temática e estabelecendo mecanismos para a troca de conhecimento.

Além da Argentina, o Brasil já estabeleceu essas categorias de cooperação com o Chile, Alemanha e México (Oliveira et al. 2017). No caso da Argentina, o subgrupo de trabalho vem se reunindo para tratar dos aspectos da defesa cibernética (Brasil 2015a). Apesar disso, a cooperação ainda persiste no âmbito dos recursos humanos, dessa vez prevendo a realização de estágios na área da defesa cibernética (Brasil 2015a).

A cooperação extrarregional realizada pelo Brasil no âmbito da defesa cibernética cresceu junto com a cooperação intrarregional. Em 2014, o país firmou acordo com a Suécia. Naquela ocasião, esses países firmaram o compromisso de realizarem reuniões de trabalhos para tratar das temáticas de defesa. A segunda reunião de trabalho aconteceu no ano seguinte em Estocolmo. Entre a primeira edição e a segunda edição das reuniões de cooperação esses países realizaram diversas trocas de experiências na temática de defesa cibernética. No último estágio dessa cooperação, uma delegação sueca visitou o Centro de Defesa Cibernética do Exército Brasileiro (CDCiber) (Soares 2016).

Ainda seguindo a linha do intercambio de conhecimento, o Brasil fir-

mou acordo com a Índia em 2015. Com o Exército, foi previsto a realização de um curso internacional de Estudos Estratégicos em 2016, intercâmbio de professores e pesquisadores em segurança e defesa cibernética e cursos doutrinários nestas duas temáticas. Cabe ressaltar que mais que uma declaração de intenções, o encontro com os indianos gerou propostas acordadas no âmbito das três forças singulares.

Outra categoria de cooperação internacional do Brasil, em que a defesa cibernética tem sido alvo são aqueles relacionados a desastres naturais. Em 2013, por exemplo, o país firmou acordo com a Espanha sobre essa temática. A temática de desastres naturais foi apontada pelo lado espanhol como objeto de aproximação com nações sul-americanas, que foi recebida pelo lado brasileiro como um tema a ser tratado primeiramente em nível bilateral (Brasil 2013b).

No mesmo encontro, o Ministro de Defesa espanhol Morenés também demonstrou a preocupação espanhola com as questões inerentes à defesa cibernética. O então Ministro da Defesa, Celso Amorim, descreveu a experiência brasileira com o CDCiber e propôs a troca de informações como eixo inicial de cooperação (Brasil 2013b). Assim, em termos gerais o Brasil trabalha a defesa cibernética com outros países dentro da ideia de intercambio de conhecimento, principalmente no que diz respeito à experiência brasileira com o CDCiber.

Vale citar ainda a reunião entre Brasil e Colômbia ocorrida em 2012. Naquela ocasião, os países concordaram em criar uma Comissão Conjunta para revisar as capacidades das forças (El Tiempo 2012). Composta por técnicos das forças armadas, avaliaria também a defesa cibernética de ambos os países (El Tiempo 2012).

A Colômbia apresenta um perfil diferente do Brasil e Argentina no que tange a cooperação em defesa cibernética. A cooperação colombiana se dá principalmente em âmbito multilateral, especialmente no fórum da OEA. Nessa, a Colômbia recebeu missão que verificou a situação do espaço cibernético colombiano além de avaliar as capacidades desse país em defesa cibernética (OEA 2014).

No eixo bilateral, a Colômbia tem uma cooperação com a Coreia do Sul, iniciado em 2014. Diferente dos demais acordos e declarações já discorridas, a matéria dessa cooperação são as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Além de enfatizar a segurança cibernética e o governo eletrônico, este acordo ainda prevê a transferência de tecnologia (Mintic 2015). Cabe ressaltar que a Colômbia lida com a temática de segurança e defesa cibernética na mesma esfera militar, portanto uma cooperação em segurança cibernética impacta diretamente na defesa cibernética.

Dentre os frutos dessa cooperação está o portal do governo eletrônico colombiano, o sistema de autenticação eletrônica e o fortalecimento de capacidades técnicas em resposta a incidentes e ameaças cibernéticas (Mintic 2015). Além disso, também gerou a criação de um centro de armazenamento de dados para o governo colombiano, um curso avançado de resposta a incidentes cibernéticos e um estudo de modelo estratégico e operacional do ecossistema de segurança cibernética do país (Mintic 2015).

Em síntese, os acordos e declarações de cooperação em defesa cibernética ainda estão em fases iniciais. A cooperação é abordada no contexto da troca de conhecimento e intercâmbio de agentes de defesa cibernética, com exceção da Colômbia que apresenta um acordo com a Coreia do Sul com ações pontuais previstas. Assim, a cibernética é considerada dentro de um espectro amplo da defesa nacional e é utilizada ainda ora como uma ferramenta de aproximação ou ainda como um instrumento político.

Espaço Cibernético nas Políticas de Defesa e Segurança da Argentina, Brasil e Colômbia

O espaço cibernético, diferente do estatal, ultrapassa fronteiras e envolve uma rede mundial compartilhada globalmente. Nesse sentido, conforme Medeiros Filho (2014), esse ambiente demanda novos arranjos de governança global, dentre os quais a discussão sobre um regime internacional para a discussão do tema.

Apesar de a questão cibernética não respeitar fronteiras políticas, constatamos que no espaço Sul-Americano ainda é tratada prioritariamente no interior das fronteiras dos estados-nações, como um assunto doméstico.

Pelas análises dos documentos, constatamos que tem havido esforços, por parte de organismos da OEA e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), dois fóruns regionais nos quais participam os países em análise, para estabelecer políticas relativas ao espaço cibernético.

Algumas iniciativas, como os Planos de Ação de 2012 e de 2013 (UNASUL), que propôs a criação de um Grupo de trabalho para avaliar a viabilidade de estabelecer políticas e mecanismos regionais a fim de fazer frente às ameaças cibernéticas ou informáticas no âmbito da defesa são exemplos, todavia ainda não existe uma efetividade nas políticas promovidas, no sentido de criar uma conformação regional, ainda que também não foi constatado o ressuscitar de uma velha agenda nas relações de poder, tendo no espaço cibernético o catalisador de possíveis entraves que levem a litígios cibernéticos entre os Estados.

Os três países analisados tendem a priorizar o enfoque nacional em seus documentos e essa preferência pelo tratamento doméstico se justifica na medida em que o país precisa garantir inicialmente sua soberania nacional. Enquanto não finalizam a organização da defesa e segurança cibernética no cenário nacional, os países sul-americanos procuram atender algumas diretrizes dos fóruns regionais e buscam algum nível de aproximação por meio da cooperação bilateral entre países.

Cabe destacar um aspecto positivo nas políticas analisadas com relação à questão cibernética: são relativamente recentes e estão em processo de implantação, assim como suas respectivas estruturas, o que facilita o debate sobre o aprofundamento na conformação e cooperação entre os países.

Em suma, este artigo procurou apresentar um breve esboço das políticas de defesa e segurança voltadas ao espaço cibernético em três países da América do Sul: Argentina, Brasil e Colômbia e situá-los no âmbito de dois fóruns regionais (OEA e UNASUL). Todavia, não tivemos a pretensão de exaurir o assunto, haja vista a sua complexidade e necessidade de maior aprofundamento.

REFERÊNCIAS

Argentina. Ministerio De Defensa. 2015. *Decisíon Administrativa 15/2015*. Buenos Aires: InfoLeg.

Bonilla, Javier. Centro de Ciberdefensa Militar en Uruguay. Defense.com. Seção Uruguay. Madrid, set. 2013. Accessed May 10, 2016. http://www.defensa.com/frontend/defensa/centro-ciberdefensa-militaruruguay-vn10000-vst342

Brasil. 2012. *Livro Branco de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.

Brasil. 2013. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.

Brasil. 2013a. *Declaración de Buenos Aires de los Ministros de Defensa del Brasil y Argentina*. Brasília: Ministério da Defesa. Accessed May 10, 2016. http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/mes09/comunicado.pdf.

Brasil. 2015. *Estratégia de segurança da informação e comunicações e de segurança cibernética da administração pública federal 2015-2018*. Brasília: GSI.

Bustamante, Gilberto Aranda, Jorge Riquelme Rivera and Sergio Salinas Cañas. 2015. "La ciberdefensa como parte de la agenda de integración sudamericana". *Línea Sur 9*. Revista de Política Exterior. Accessed May 10, 2016. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40184/

Documento_completo.pdf?sequence=1

Carou, Heriberto Cair . 2002. "El retomo de la geopolítica: nuevos y viejos conflictos bélicos". *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, n.19, Mayo. Madrid, España.

Carvalho, Paulo Sergio Melo de. 2011. "Conferência de Abertura: o setor cibernético nas forças armadas brasileiras". In *Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética*, organized by Otávio Santana Rêgo Barros. Brasília: Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Chile. 2010. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.

Chile. 2014. Orden Ministerial nº 3.380. Estado Mayor Conjunto. Santiago: Ministério de Defensa Nacional.

Colômbia. Mintic. 2015. *Colombia y Corea desarrollan primera etapa del programa de cooperación em TIC*. Bogotá: Governo da Colômbia. Accessed Feb 12, 2018, http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-9541.html,

Conpes. 2011. "Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa." Documento 3701. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Contardo, Andrés Polloni . 2015. "Ciberseguridad: Estamos preparados". *Revista Escenários Actuales*, Ano 20, no. 1. Chile: CESIM.

Dagnino, Renato et al . 2002: *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Ed. Cabral Universitária.

El Tiempo. "Colombia y Brasil profundizan cooperación en la frontera". Bogotá, jan. 2012. Accessed Feb 12, 2018. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10955537.

Equador. 2014. *Agenda Politica de la Defensa . 2014-2017*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.

Equador. 2008. *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

França. 2015. *French National Digital Security Strategy*. Paris: ANSSI.

França. 2013. *White Paper on Defence and National Security*. Paris: Ministére de la Défense.

Ferreira Neto, Walfredo Bento . 2014. "Territorializando o "novo" e reTerritorializando os Tradicionais: a Cibernética como espaço e recurso de poder." In *Segurança e Defesa Cibernética: da fronteira física aos muros virtuais*, organized by Oscar Mederios Filho, Walfredo B. Ferreira Neto and Selma Lúcia de Moura Gonzalez. Coleção I - Defesa e Fronteiras

Cibernéticas Pernambuco: Editora UFPE.

Gsi. 2017. *Missão do DSIC*. Brasília: DSIC. Accessed May 12, 2017. http://dsic.planalto.gov.br/missao-do-dsic

Iitcup. 2016. *Misión*. Bolívia: Academia Nacional de Polícias, 2016. Accessed May 12, 2017. http://www.iitcup.org/Mision.html.

Infodefensa. 2015. "Ecuador pone los ojos en los sistemas en ciberdefensa brasileños". *Infodefensa*. Quito, jun. 2015. Accessed May 12, 2017. http://www.infodefensa.com/latam/2015/06/10/noticia-ecuador-sistemas-ciberdefensa-brasilenos.html

Justribó, Candela . 2014. "Ciberdefensa: Uma visión desde la UNASUR". *VII Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: UNLP.

Justribó, Candela, Sol Gastaldi, Sol and Jorge A. Fernández. 2014. "Las estrategias de ciberseguridad y ciberdefensa en Argentina: marco político-institucional y normativo". *Informe de Investigación*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.

Mandarino JR., Raphael and Claudia Canongia. 2010. *Livro verde: segurança cibernética no Brasil*. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. Brasília: GSI.

Mcguire, Mike and Samantha Dowling. 2013. "Cyber crime: a review of the evidence". *Home Office Research Report* 75. Reino Unido: Londres.

Medeiros Filho, Oscar. 2014. "Em busca de ordem cibernética internacional". In *Segurança e Defesa Cibernética: da fronteira física aos muros virtuais*, organized by Oscar Mederios Filho, Walfredo B. Ferreira Neto and Selma Lúcia de Moura Gonzalez. Coleção I - Defesa e Fronteiras Cibernéticas Pernambuco: Editora UFPE.

Naím, Moisés. 2006. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e o do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar.

OEA. ASAMBLEA GENERAL. 2003. *Actas y Documentos*. Volumen I. Trigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones. Santiago, Chile. Accessed May 12, 2017, http://www.oas.org/es/sla/docs/AG02290S12.pdf.

____. ASAMBLEA GENERAL. 2004. *Actas y Documentos*. Volumen I. Trigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones. Quito, Ecuador. Accessed May 12, 2017, http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02528s08.pdf

____. DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN JURÍDICA. 2007. *Portal Interamericano de Cooperación en materia de Delito Cibernético*. Accessed May 12, 2017, http://www.oas.org/juridico/spanish/cybersp.htm

____. 2014. *OAS Makes Public Recommendations on Cyber Security for Colom-*

bia. Estados Unidos: Press of OEA. Accessed Feb 12, 2018. http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-196/14

____. 2017. "Portal Interamericano de Cooperación en materia de Delito Cibernético". Accessed May 12, 2017. http://www.oas.org/juridico/spanish/cybersp.htm

OEA. Novena Reunión del Grupo de Trabajo en Delito Cibernético. *Recomendaciones*. 12 y 13 de diciembre de 2016. Washington, D.C. Accessed May 12, 2017. http://www.oas.org/juridico/spanish/cybersp_expertos.htm

OEA. REMJA. *Recomendaciones II Reunion de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Americas sobre Delito Cibernetico*. Lima, Perú - 1 al 3 de Marzo de 1999. Accessed May 12, 2017, http://www.oas.org/juridico/spanish/cybersp_reun.htm

Oliveira, Marcos Guedes de, Lucas S Portela, Walfredo Ferreira Neto, Adriana Marques, and Graciela Pagliari. 2017. *Guia de defesa cibernética na América do Sul*. Recife: Ed. UFPE.

Paraguai. 2015. *Decreto nº 3.275/2015*. Poder Executivo. Assunção: Ministerio de Defensa Nacional.

Paraguai. 2013. *Primer Libro Blanco de la Defensa*. Assunção: Ministerio de Defensa Nacional.

Portela, Lucas Soares. 2015. *Movimentos centrais e subjacentes no espaço cibernético do século XXI*. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares, ECEME, 2015). Rio de Janeiro

Serafim, Milena Pavan and Rafael de Brito Dias. 2012. "Análise de Política: uma revisão da literatura". *Cadernos Gestão Social* 03, no. 01, jan-jun. Bahia: UFBA.

Soares, Fayga. "Brasil e Suécia realizam encontro bilateral na área de Defesa". *Ministério da Defesa*. Brasília, Fev. 2016. Accessed Fev 12, 2016, http://www.defesa.gov.br/noticias/18286-brasil-e-suecia-realizam-encontro-bilateral-na-area-de-defesa

Unasul. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). 2012. *Acta da primera reunión para la conformación de un grupo de trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en ámbito de la defesa*. Lima.

_____. 2013. *VII Reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. Paramaribo: UNASUL.

_____. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). 2014. *X Reunión de la in-*

stancia ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano. Cartagena.

_____. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). 2017. *Acta I Reunión Virtual Grupo de Trabajo Ciberdefensa CDS-UNASUR*. Equador: CDS.

Uruguai. 2014. *Política de Defensa Nacional*. Montevídeu: Ministerio de Defensa.

Uruguai. 2005. *Libro Blanco de la Defensa Nacional: aportes para um debate*. Montevídeu: Ministerio de Defensa Nacional.

Velázquez, Tomás. 2015. "Las Fuerzas Armadas paraguayas crean una unidad dedicada a la Guerra Electrónica". *Defensa.com*. Paraguai, abril. Accessed May 11, 2016. http://www.defensa.com/frontend/defensa/fuerzas-armadas-paraguayas-crean-unidad-dedicada-guerra-vn15398-vst335

RESUMO

A proposta deste artigo é analisar as atuais políticas de segurança e defesa cibernética no âmbito dos três países sul-americanos com maior densidade de internautas – Argentina, Brasil e Colômbia, situando essas políticas no contexto de dois fóruns regionais: Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e a possível existência de interlocução entre elas ou se está em configuração uma nova geopolítica do espaço cibernético na região que influencia na conformação de poder regional.

PALAVRAS-CHAVE

Espaço Cibernético; Geopolítica; América do Sul.

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.242-262

MISSÕES DE PAZ E RELAÇÕES CIVIS-MILITARES: REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO[1]

Adriana A. Marques[2]

Introdução

O encerramento da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em outubro de 2017[3], desencadeou uma onda de reflexões políticas e acadêmicas acerca do legado da participação brasileira neste evento que durou 13 anos e mobilizou cerca de 37 mil militares.

Diplomaticamente, a MINUSTAH foi considerada pelo governo brasileiro um importante instrumento de política externa que possibilitou ao país exercer um maior protagonismo no cenário internacional, sobretudo na América Latina e Caribe (Amorim 2016) e qualificar-se como provedor de paz perante a Organização das Nações Unidas (Jungmann 2017). O Congresso Nacional, que manifestou algumas reticências ao envio de tropas brasileiras para o Haiti, especialmente durante a apreciação da Exposição de Motivos dos ministros de Relações Exteriores e da Defesa sobre esta matéria em 2004[4],

1 As ideias apresentadas neste artigo foram discutidas previamente em três oportunidades, na XIII Conferência Internacional da Brazilian Association Studies em 2016, no IX Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política em 2017 e no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política em 2018. A participação nos três eventos foi viabilizada pelo projeto Cenários Internacional e Regional de Segurança e Defesa: uma abordagem Civil Militar, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e pelo Ministério da Defesa.

2 Professora Adjunta do Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: a.a.marques@irid.ufrj.br

3 A MINUSTAH foi substituída pela Missão das Nações Unidas de apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) que terá como objetivo apoiar o fortalecimento das instituições públicas e o Estado de Direito no país.

4 Okaddo (2017) mapeou a atuação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da

ecoou a narrativa oficial do poder executivo acerca da sucesso da missão (Brasil 2017).

Na perspectiva dos militares, a MINUSTAH permitiu que oficiais e graduados brasileiros das três Forças Armadas pudessem ser imersos em um ambiente operacional real. Organizacionalmente, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) beneficiou-se diretamente da experiência brasileira no Haiti, tendo evoluído de uma estrutura vinculada ao Exército brasileiro a um órgão de inspeção da ONU na acreditação de forças de paz (Teixeira 2017).

A produção acadêmica sobre missões de paz no Brasil cresceu exponencialmente desde que o país assumiu o comando do contingente militar da MINUSTAH. Abdenur, Kuele, Folly e Macedo (2017) constataram, a partir de um levantamento no portal de periódicos da CAPES, que foram produzidos 35 livros, artigos e monografias sobre operações de paz no Brasil de 1990 a 2003. Já no período subsequente, de 2004 a 2017, a produção bibliográfica sobre o tema alcançou a marca de 418 trabalhos[5].

A literatura internacional sobre a participação brasileira em operações de paz também aumentou significativamente na última década[6] e, no que diz

Câmara dos Deputados (CREDN) nas questões relativas à MINUSTAH e constatou que após um embate inicial entre membros da comissão que se opunham ao envio de tropas brasileiras ao Haiti e os que apoiavam a iniciativa do governo brasileiro, a CREDN pouco opinou a respeito do desempenho das tropas brasileiras no Haiti.

5 Segundo Abdenur, Kuelle, Folly e Macedo (2017) a literatura produzida no Brasil sobre a MINUSTAH concentra-se no processo decisório que levou o governo brasileiro a aceitar chefia militar da missão e nas relações dessa decisão com a tentativa brasileira de expandir o seu soft power, de consolidar uma posição de liderança regional, de fortalecer a posição do país na cooperação sul-sul, de se contrapor aos Estados Unidos, de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e apresentar uma alternativa ao princípio da Responsabilidade de Proteger vigente nesta organização. Em relação a atuação dos militares brasileiros no Haiti, a literatura nacional enfoca a parte operacional da missão, as atividades que foram executadas pelas tropas brasileiras e quais os possíveis retornos dessa experiência tanto em termos de aprendizagem organizacional para novas missões de paz quanto no que concerne à aplicação desse aprendizado no Brasil. Esse levantamento bibliográfico também evidencia algumas tendências na produção de conhecimento sobre as Forças Armadas brasileiras que já haviam sido apontadas por Marques e Fuccille (2015), qual seja, a participação brasileira na MINUSTAH renovou o interesse acadêmico sobre o aparelho militar, a nova geração de estudos sobre esse tema não está mais concentrada nas universidades do eixo São Paulo-Rio-Brasília e há pesquisadores e pesquisadoras em vários níveis de formação acadêmica trabalhando de forma integrada sobre questões internacionais e de defesa.

6 A literatura internacional sobre a participação brasileira em operações de paz, assim como a literatura brasileira, é extensa e uma revisão bibliográfica sobre esse tema fugiria ao escopo deste artigo. Eric Cezne (2016) fez uma discussão detalhada da literatura internacional sobre o Brasil em operações de paz em sua dissertação de mestrado.

respeito ao legado da atuação de nossas tropas no Haiti, um ponto em particular interessa a discussão que será feita neste artigo, a chamada conexão Porto-Príncipe-Rio de Janeiro (Hirst e Nasser 2014:04), ou seja, em que medida a experiência das Forças Armadas em ações de controle da ordem pública no Brasil influencia a atuação das tropas brasileiras no exterior e vice-versa? A resposta a essa pergunta não é unânime e relaciona-se diretamente com outra questão bem menos estudada tanto na literatura nacional quanto na literatura internacional e que será discutida a seguir: as interconexões entre a participação dos militares em missões de paz e as relações civis-militares, tendo em vista a participação cada vez mais rotineira das Forças Armadas brasileiras em missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e a grave crise política que o país atravessa.

Para a elaboração do artigo foi realizada uma revisão bibliográfica da literatura que discute os nexos entre a participação dos militares em missões de paz e o relacionamento entre as Forças Armadas e outros setores do Estado no âmbito doméstico, a literatura que discute as relações civis-militares no Brasil e a coleta de fontes primárias, como documentos governamentais, matérias publicadas em jornais e revistas de circulação nacional e entrevistas concedidas pelo comandante do Exército brasileiro e pelos comandantes brasileiros da MINUSTAH a veículos da imprensa. Ademais, foram realizadas doze entrevistas[7] semiestruturadas, individuais e em grupo, em Brasília e no Rio de Janeiro com graduados e oficiais brasileiros das três Forças Armadas que participaram de missões de paz em Angola, no Haiti e no Líbano[8] e entrevistas em profundidade com os comandantes militares da MINUSTAH[9].

---

7 Todas as entrevistas utilizadas como fontes primárias neste artigo foram realizadas no âmbito do projeto Transformações da profissão militar no Brasil e na Argentina: a perspectiva das Ciências Sociais, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

8 As identidades dos entrevistados individualmente ou no grupo focal foram preservadas e as informações obtidas nas entrevistas foram utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos no âmbito do projeto Transformações da profissão militar no Brasil e na Argentina: a perspectiva das Ciências Sociais. Os depoimentos dos comandantes militares da MINUSTAH foram doados ao acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas.

9 Os comandantes militares da MINUSTAH foram o General de Exército Heleno Ribeiro Pereira (2004-2005), o General de Divisão Urano Teixeira da Matta Bacellar (2005-2006), o General de Exército José Elito Carvalho Siqueira (2006-2007), o General de Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz (2007-2009), o General de Divisão Floriano Peixoto Vieira Neto (2009-2010), o General de Divisão Luiz Guilherme Paul Cruz (2010-2011), o General de Divisão Eduardo Ramos Baptista Pereira (2011-2012), o General de Divisão Fernando Rodrigues Goulart (2012-2013), o General de Exército Edson Leal Pujol (2013-2014), o General de Divisão

O artigo está organizado em três seções além desta introdução. A segunda seção revisa a literatura internacional e brasileira que discute as conexões entre a participação de um país em missões de paz e a estabilidade das relações civis-militares, apontando as limitações do argumento segundo o qual a participação em missões de paz teria um efeito reformador sobre as instituições militares dos países africanos e latino-americanos que contribuem substantivamente com tropas para a ONU e discute algumas especificidades do caso brasileiro. A terceira seção mapeia as percepções dos militares brasileiros sobre a participação em missões de paz enfocando seus reflexos para as relações civis-militares. Por fim, serão feitas algumas considerações finais sobre este tema.

As missões de paz e as relações civis-militares na perspectiva acadêmica

A participação em missões de paz é uma das principais tarefas executadas pelas forças armadas contemporâneas[10] (Matei 2012). Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, até os dias atuais, o número de missões de paz realizadas sob o mandato da organização aumentou exponencialmente, especialmente após o final da Guerra Fria. Além disso, o perfil dessas missões mudou bastante ao longo das décadas. Da primeira missão de paz, em 1948, quando os observadores militares foram enviados ao Oriente Médio para monitorar o acordo de armistício entre Israel e seus vizinhos árabes, à polêmica decisão do Conselho de Segurança da ONU que autorizou a utilização de uma brigada de intervenção com tropas de forças especiais e a missão de "neutralizar" os grupos armados na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), em 2013[11], houve

José Luiz Jaborandi Júnior (2014-2015) e o General de Divisão Ajax Porto Pinheiro (2015-2017). Dois comandantes da MINUSTAH já faleceram, o General de Divisão Urano Teixeira da Matta Bacellar e o General de Divisão José Luiz Jaborandi Júnior.

10 Cristiana Matei elenca as seis principais tarefas executadas pelas Forças Armadas contemporâneas: 1-travar e estar preparada para travar guerras, 2- travar e estar preparada para travar guerras intraestatais, 3- contraterrorismo, 4- apoio às forças policiais no combate à criminalidade, 5- missões de paz, 6- assistência humanitária (Matei 2012).

11 A este respeito, vale conferir as posições do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai sobre o mandato da MONUSCO. No caso brasileiro chama a atenção o fato de que se no início da MINUSTAH houve algum posicionamento crítico da CREDN em relação ao uso da força pelas tropas brasileiras no Haiti, em 2013, enquanto a ONU debatia a ampliação do uso da força de suas tropas para impor a paz no Congo no âmbito do Capítulo VII de sua carta, um tema que interessa diretamente ao Brasil que por força da Constituição de 1988 pode participar apenas de missões de manutenção da paz, não houve qualquer manifestação da CREDN a esse respeito.

uma importante extensão no escopo dos mandatos e mudanças substantivas na natureza das operações de paz, que precisam lidar com um grande número de tarefas técnicas e assistenciais em ambientes cada vez mais complexos.

No entanto, apesar de todas essas mudanças, cabe ressaltar que a observação do secretario geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, nos idos da década de 1950: "as operações de paz não são tarefas para soldados mas apenas os soldados podem executá-las" (Moskos 1976:139), permanece atual.

Em relação à participação de tropas estadunidenses e europeias em operações de paz, Charles Moskos (1976), argumentava que a participação dos militares em missões de paz, que não tinham como objetivo principal eliminar o inimigo, traria grandes benefícios para o relacionamento entre os militares e os outros setores do Estado e da sociedade ao longo do tempo, uma vez que esse tipo de missão exigiria das forças armadas uma capacidade de negociação que os conflitos convencionais não contemplavam.

Moskos construiu seu argumento a partir das ideias expostas por Morris Janowitz em sua obra seminal *O soldado profissional*. Analisando o contexto estratégico em que as tropas estadunidenses poderiam operar durante o auge da Guerra Fria, Janowitz (1967) advertia que os militares deveriam estar preparados para combater tanto em uma guerra nuclear quanto em uma guerra convencional de resistência. Essas duas formas de guerra, de acordo com o autor, exigiriam das forças armadas uma maior capacidade de negociação política e flexibilidade. Como o uso da força nas relações internacionais havia se alterado significativamente, seria importante que os militares incorporassem em seus requisitos profissionais capacidades que até então eram exigidas apenas de forças policiais como o comprometimento com o uso mínimo da força e a procura de relações estáveis ao invés da vitória:

> "a concepção policial engloba todo o âmbito de poder nas organizações mil-

Okado (2017) relata que tampouco houve um debate substantivo na CREDN sobre o envio de tropas brasileiras para o Líbano em 2010. O que se discute aqui não é a conveniência de o país participar de missões de paz mas o claro desinteresse da CREDN em discutir e supervisionar os assuntos referentes a essa temática. O comportamento errático legislativo brasileira em relação aos temas de defesa foi analisado por Oliveira (2005) e seu diagnóstico ainda permanece atual. Pion-Berlin e Trinkunas (2007) estendem o diagnóstico de Oliveira (2005) para toda a América Latina quando se referem ao déficit de atenção dos políticos da região em relação à política de defesa. As pautas das reuniões da CREDN em 2013 podem ser consultadas em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/reunioes/pesquisa_reunioes_comissao.

O posicionamento brasileiro e dos demais países sul-americanos que contribuem com tropas para missões de paz sob o mandato da ONU foram analisadas por Mónica Hirst (2016) no livro *La presencia de Argentina em Haiti*.

> itares. Na extremidade superior estão as armas de destruição em massa; as de aplicação flexível e especializada encontram-se na extremidade inferior, onde se acham também os especialistas em programas de ajuda militar, em operações paramilitares, em guerrilha e contraguerrilha. Equacionar a manipulação de armas de alto poder destrutivo com a estratégia e as de pequeno poder destrutivo com as táticas tem sido, e continua a ser, fonte de confusão profissional e pública. A concepção policial reconhece haver dimensões estratégicas e táticas em cada uma das extremidades da escala. As táticas da intimidação estratégica, por exemplo, exigem decisões diárias que variam desde relações comunitárias em bases ultramarinas até a determinação de momentos propícios para declarações político-militares de líderes nacionais. Por outro lado, as decisões estratégicas relativas à guerra limitada envolvem políticas de amplas consequências com referência ao tamanho, controle e distribuição de unidades militares.
>
> Não é mais possível à oficialidade, se esta deseja estar organizada eficazmente para intimidação estratégica e para a guerra limitada atuar segundo premissas "de guerra" e "de paz". Como a concepção de uma força policial elimina a distinção entre um estamento militar de paz e de guerra ela se aproxima do conceito de policiamento" (Janowitz 1967, 400).

Décadas mais tarde, Charles Moskos chamaria este novo profissional de perfil negociador - cujo surgimento Janowitz identificara ainda durante a Guerra Fria - de militar-estadista, definindo-o como um oficial qualificado para lidar com a mídia e apto a atuar no complexo ambiente da diplomacia internacional (Moskos 2000).

Na contemporaneidade, as missões de paz são o principal terreno onde as habilidades diplomáticas dos militares são exercitadas. Giuseppe Caforio (2007) apresentou os resultados de uma série de surveys realizados entre a década de 1990 e o início do novo milênio com militares dos Estados Unidos e alguns países da Europa ocidental. Estes estudos mostravam que a inserção cada vez maior de militares estadunidenses e europeus em tropas multinacionais teria um duplo significado para as forças armadas desses países: ao mesmo tempo em que a convivência e a troca de experiências com outras organizações militares tenderia a padronizar certos comportamentos organizacionais, o contato com tropas estrangeiras tenderia a reforçar alguns valores tradicionais nas equipes multinacionais como o patriotismo, disciplina, senso de responsabilidade e dedicação (Caforio 2007).

Os resultados dos surveys realizados por Caforio mostram que para as forças armadas de países com democracias mais robustas, a experiência de operar em tropas multinacionais tende a reforçar alguns valores militares tradicionais nos membros das equipes, além de contribuir para o aprimoramento de novas capacidades (Caforio 2007). Porém, uma das principais

características das missões de paz contemporâneas é a participação cada vez maior de tropas provenientes de países latino-americanos, asiáticos e africanos em substituição a tropas estadunidenses e de seus aliados da OTAN.

Em um primeiro momento, a literatura internacional destacou os aspectos positivos da participação em missões de paz no processo de socialização desses militares, tornando-os mais profissionais e democráticos. O contato entre as tropas estadunidenses e de seus aliados com tropas de países que haviam saído de regimes autoritários e tinham pouca experiência internacional, dentro dessa perspectiva, exerceria um efeito reformador sobre as instituições militares e os indivíduos que participassem de equipes multinacionais. Este potencial efeito reformador também se estenderia ao plano das relações civis-militares, contribuindo para reforçar a subordinação dessas forças armadas ao poder civil em seus países de origem.

Segundo Michel Desch, a participação em missões de paz traria grandes benefício aos países que estivessem passando por uma transição de um regime autoritário para um regime democrático pois seria mais fácil controlar os militares enquanto eles estivessem servindo em missões no exterior (Desch 1999, 12).

Este efeito reformador da participação em missões de paz também é enfatizado por Pion-Berlin e Arceneaux para os quais militares orientados para missões externas seriam mais profissionais no sentido clássico do termo e tenderiam a se envolver menos em assuntos domésticos (Pion-Berlin e Arceneaux 2000).

Em um artigo mais recente sobre o cumprimento de missões militares na América Latina, Pion-Berlin aponta que as missões de paz são um desafio para os militares pois exigem que eles desempenhem vários papéis. Embora muitos desses papéis estejam além do seu alcance profissional, eles ainda são bastante gratificantes para os militares latino-americanos. Há um fator de prestígio associado a estas missões. A participação em operações de paz também tem sido associada à formação profissional avançada e à satisfação de requisitos de promoção e muitos militares redescobrem o seu propósito seguindo estas missões (Pion-Berlin 2012, 637).

Magnus Lundgren aprofunda os argumentos apresentados pelos autores acima, especialmente os de Michael Desch, a partir do que compreende ser um comportamento racional dos militares de países pobres que dependem financeiramente da participação em missões de paz da ONU para equilibrarem seus orçamentos de defesa. Esses militares, segundo o autor, evitariam atos ostensivos de insubordinação militar e tentativas de golpe para poderem continuar participando de missões de paz, uma vez que a ONU prefere contar com países que tenham relações civis-militares estáveis para compor as suas

tropas (Lundgren 2018).

Maggie Dwyer, por sua vez, discute as limitações do modelo teórico que defende o efeito reformador da participação em missões de paz em seu estudo de caso sobre os motins liderados por soldados egressos de missões da ONU em países do oeste da África. De acordo com a autora, ocorreram ao menos dez motins na região desde 1991 relacionados a queixas de soldados que haviam participado de missões de paz. Os países do oeste da África contribuem substantivamente com tropas para as missões da ONU mas isso parece ter um efeito bastante limitado na reforma da instituições militares africanas. Os motins estudados por Dwyer resultam de uma interação entre queixas materiais e um sentimento de injustiça, em geral essas questões estão relacionadas à corrupção dos oficiais que lideram as tropas e ficam com parte dos salários dos subordinados (Dwyer 2015).

Tendo em vista as dificuldades de generalização verificadas nos primeiros estudos que discutiam o potencial reformador da participação em missões de paz, Levin, MacKay, Nasirzadeh e Sealey propõem um aperfeiçoamento da hipótese do *peacekeeper* democrático. Relacionando os reflexos da participação em missão de paz no plano das relações civis-militares ao tipo de regime político do país estudado, os autores concluem que os países com democracias robustas seriam os que mais se beneficiariam da participação em missões de paz, já os países autoritários ou com democracias frágeis pouco se beneficiariam dessa atividade. A transferência de fundos e prestígio da ONU para as forças armadas de países não democráticos ou instáveis politicamente poderia inclusive potencializar a possibilidade de um golpe militar nesses lugares, desestabilizando-os ao invés de contribuir para a reforma de suas instituições militares (Levin et al. 2017).

No que concerne à literatura sobre a participação brasileira em missões de paz, as expectativas dos analistas não diferiam daquelas apresentadas pela literatura internacional até o advento da MINUSTAH. Clóvis Brigagão, em um texto de 1999, defendia que a nova geração de soldados brasileiros treinados após a participação em missões de paz teriam uma nova visão sobre a prevenção de conflitos e governos civis (Brigagão 1999).

Já a bibliografia mais recente sobre o caso brasileiro, em especial o livro de Arturo Sotomayor *The Mith of Democratic Peacekeeper*, questiona o possível efeito reformador da participação de missões de paz. Para Sotomayor, a participação do Brasil em missões desta natureza não teve os efeitos esperados pelos analistas que estudam o tema. Seu argumento é que os militares brasileiros não só replicam como reforçam seus entendimentos organizacionais e práticas domésticas nas missões de paz das quais participam. Ele analisou a participação de tropas brasileiras na África e no Haiti para corroborar

sua tese (Sotomayor 2014).

Sobre a participação de tropas brasileiras em Moçambique e Angola na década de 1990, Sotomayor argumenta que o os militares brasileiros viam as missões de paz na África como uma extensão de missões subsidiárias, principalmente as ações cívico-sociais (ACISO), eles que realizavam no Brasil. O autor identifica nesta percepção a influência da atuação das Forças Armadas na Amazônia. No que tange à preparação das tropas para as missões que seriam desempenhadas sob o mandato da ONU, havia o entendimento de que os militares treinados para operar na Amazônia estariam capacitados para operar na África, por este motivo grande parte do contingente empregado nas missões de Verificação das Nações Unidas em Angola e na Operação das Nações Unidas em Moçambique foi recrutado em Manaus e outros lugares da Amazônia. Os militares, segundo Sotomayor, levaram para a África as práticas que eram consideradas efetivas no Brasil para lidar com as carências de uma população que vive em um ambiente onde o Estado se faz presente em boa medida através das instituições militares[12] e foram pouco influenciados por esta experiência internacional. (Sotomayor 2014:82-84).

Em relação ao argumento de Sotomayor, é necessário ponderar que o Brasil não tinha na década de 1990 um centro de treinamento voltado para as operações de paz onde a experiência organizacional adquirida na África pudesse ser processada e disseminada nas tropas. Além disso, a participação das Forças Armadas brasileiras em atividades de assistência social e apoio ao desenvolvimento tem raízes históricas profundas (D'Áraújo 2010) e cresceu significativamente a partir dos anos 2000 (Mathias, Campos e Santos 2016) dificultando a disseminação de qualquer benefício organizacional que a participação em uma missão no exterior pudesse trazer.

Já no caso das tropas enviadas para o Haiti, Sotomayor sustenta que as estratégias utilizadas pelos militares brasileiros para pacificar as favelas onde atuaram seriam as mesmas utilizadas no Brasil logo a performance de nossas tropas no exterior ao invés de promover algum tipo de reforma das instituições militares estaria reforçando as práticas já adotas adotadas no ambiente doméstico. Um exemplo lapidar neste sentido seria o pedido de tropas militares para pacificar as favelas do Complexo do Alemão feito pelo então governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral. Na ocasião, Cabral utilizou o desempenho das tropas brasileiras nas favelas do Haiti para justificar sua demanda de militarização dos problemas de segurança pública no Rio de Janeiro (Sotomayor 2014, 88).

12 Sobre a importância material e simbólica que os militares brasileiros atribuem à Amazônia ver: Marques (2007).

Jorge Zaverucha também questiona a tese do efeito reformador da participação em missões de paz. Recuperando a letra de uma canção famosa de Caetano Veloso e Gilberto Gil, Zaverucha afirma que "o Haiti é aqui" (Zaverucha 2005), ou seja, as tropas brasileiras estariam treinando no Haiti para serem empregadas no combate à criminalidade no Brasil e o emprego rotineiro de tropas militares para combater a violência urbana no país seria um dos indicadores de que a democracia no Brasil ainda é frágil (Zaverucha 2008).

A conexão Porto Príncipe-Rio de Janeiro está no centro do debate sobre o legado da participação brasileira na MINUSTAH. As primeiras análises que tratam das experiências entrecruzadas nos dois casos datam de 2014. Além de Sotomayor (2014), Hirst e Nasser chamaram a atenção para este fenômeno. Os autores registraram que aproximadamente 60% das tropas militares empregadas na favela da Maré em 2010 era formada por egressos da MINUSTAH e que projetos do Viva Rio voltados para as favelas cariocas estariam sendo replicados em Bel Air e Cité Soleil (Hirst; Nasser, 2014). De acordo com Sotomayor (2014), o Viva Rio foi a organização não-governamental que trabalhou mais de perto com os brasileiros no Haiti.

Kristian Hoelscher e Per Norheim-Martinsen por sua vez alertam para as possíveis consequências indesejáveis da utilização rotineira de *peacekeepers* nas missões de Garantia da Lei e da Ordem. Para os autores, a atuação dos militares nas favelas cariocas entrecruza a experiência no Haiti com uma longa tradição militar latino-americana de controle da ordem pública e isso poderia dificultar a consolidação da democracia no Brasil (Hoelscher e Norheim-Martinsen 2014).

Siman e Santos (2018) apresentam um argumento similar quando analisam a influência do binômio segurança e desenvolvimento no imaginário dos militares brasileiros e como isso se expressa na atuação das tropas brasileiras quando elas estão cumprindo missões de Garantia da Lei e da Ordem e participando de missões de paz.

Haring reconhece os efeitos sinérgicos que as duas experiências, a missão de paz no Haiti e a missão de Garantia da Lei e da Ordem no Rio de Janeiro, têm para as tropas mas conclui que em um futuro próximo, a aprendizagem organizacional que a missão no Haiti proporcionou às Forças Armadas deverá ser aplicada no controle da ordem pública no Brasil e não em novas missões de paz como desejam os diplomatas e militares (Haring 2016, 158).

Uma questão importante perpassa todas as análises que discutem a conexão ou a retroalimentação entre a atuação dos militares brasileiros em missões de paz e em missões subsidiárias no Brasil: o maior envolvimento em operações de paz não diminuiu a participação das Forças Armadas em ati-

vidades subsidiárias no país como previam os primeiros estudos sobre esta temática, ao invés disso, verificou-se um aumento significativo do emprego das tropas que retornaram do Haiti em operações de Garantia da Lei e da Ordem.

A tendência à banalização do uso da Garantia da Lei e da Ordem, já criticada pelo comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas (Monteiro 2018), associada à grave crise política que o Brasil atravessa desde 2016, com a deposição da presidenta Dilma Vana Rousseff, criou as condições para uma situação sui generis no final do mês de maio de 2018. Enquanto o governo federal decretava pela primeira vez uma operação de Garantia da Lei e da Ordem em todo o território nacional para desobstruir as vias públicas federais e tentar dar uma solução à greve dos canhoneiros que se estendia por vários dias com consequências graves para todo o país (Brasil 2018), parte dos caminhoneiros em greve incluiu o pedido de uma intervenção militar temporária na pauta de reivindicações da categoria para retornar ao trabalho (Betim 2018).

Este episódio, reverbera em certa medida as lições da literatura internacional sobre os efeitos colaterais da participação de países instáveis politicamente em missões de paz, mas no caso brasileiro são necessárias algumas considerações. Quando o Brasil assumiu o comando militar da MINUSTAH, o país vivia um período de estabilidade política e a decisão de participar mais efetivamente de missões de paz da ONU estava inserida em um projeto de ampliação do protagonismo brasileiro no cenário internacional (Amorim 2016) no entanto, quando a crise da segurança pública se intensificou, o bom desempenho das tropas no Haiti passou a ser visto pela classe política como um ativo importante para o controle da ordem pública e o recurso às operações de Garantia da Lei e da Ordem tornou-se cada vez mais frequente, reforçando o processo de retroalimentação entre as missões que as tropas brasileiras desempenhavam no exterior e em território nacional.

A deposição da presidenta Dilma Rousseff intensificou uma reversão de expectativas no que concerne ao papel que as Forças Armadas brasileiras devem desempenhar. Se até o governo Rousseff havia ao menos um projeto de articulação entre a política externa e a política de defesa, no qual os militares orientariam suas missões cada vez para a defesa dos interesses do país no exterior (Alsina 2017), no governo Temer esta tendência foi interrompida e as Forças Armadas passaram a atuar rotineiramente em operações de combate à criminalidade sem a expectativa de uma missão relevante no exterior[13].

Dentro de um quadro de estabilidade democrática não havia indicado-

13 Havia a expectativa de que o Brasil enviasse tropas para a missão de paz na República Centro-Africana em 2018 mas o governo Temer rejeitou a proposta da ONU e decidiu priorizar a intervenção federal na área de segurança pública no Rio de Janeiro (Góes 2018).

res visíveis de que a utilização rotineira de tropas militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem pudesse ter um efeito negativo sobre a qualidade da democracia brasileira, mas o acirramento da crise política colocou essa possibilidade na ordem do dia já que o grau de dependência política das Forças Armadas vigente no governo de Michel Temer só encontra paralelo no governo de José Sarney (1985-1990). Eliézer Rizzo de Oliveira definiu o padrão de relações civis-militares neste período como tutela militar:

> Tenho empregado o conceito de tutela militar para designar uma situação na qual um governo politicamente frágil de apoio partidário e parlamentar encontra nas Forças Armadas a fonte primeira de sua estabilidade ao preço de preservar os traços básicos da experiência militar recente: um grau elevado de autonomia política do aparelho militar quanto à definição da estratégia nacional; o exercício da função interventora; um grau por vezes disfuncional, porque extremamente abrangente, de interferência dos ministros militares em assuntos extramilitares; a afirmação do Exército como a força por excelência para estabilidade do regime (Oliveira 1994).

Mas se a conjuntura política atual é semelhante àquela vivida durante o governo de José Sarney, cabe ressaltar que o Exército hoje tem um padrão de comportamento diferente daquele verificado no início da Nova República (Oliveira 2005). A contrariedade do atual comandante do Exército em assumir funções que extrapolam a esfera militar difere frontalmente da desenvoltura com que o general Leônidas Pires Gonçalves assumia sua função tutelar sobre o presidente da República na década de 1980, o que suscita algumas questões que serão tratadas a seguir.

As missões de paz e as relações civis-militares na perspectiva dos militares

No livro *A invenção do Exército* Celso Castro argumenta que a defesa da Amazônia brasileira contra a cobiça internacional havia se tornado um importante elemento identitário para o Exército brasileiro a partir da década de 1990 e isso implicava uma mudança doutrinária importante. Após décadas se preparando prioritariamente para combater um inimigo interno, a defesa da Amazônia apontava para o preparo contra um inimigo externo, o que tinha consequências importantes para o padrão de relações civis-militares no país (Castro 2002).

Quando o Brasil assumiu o comando militar da Missão das Nações

Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) surgiu a possibilidade do emprego das Forças Armadas brasileiras em uma missão orientada para o exterior e inserida em um projeto de inserção internacional do país na América Latina e no Caribe. Neste contexto, a participação em missões de paz poderia se constituir em um elemento identitário tão importante quanto foi a Amazônia na década de 1990, atuando como um símbolo mobilizador da identidade militar no século XXI.

O Brasil passou mais de duas décadas sem enviar tropas para missões da ONU. Após permanecer dez anos em Suez (1957-1967), o país retomou sua participação com contingentes em missões de paz enviando tropas para Moçambique em 1994. Durante esse hiato, a natureza das operações de paz mudou substantivamente e os militares brasileiros tiveram que se adaptar aos novos tempos no Brasil e no âmbito internacional.

A participação brasileira em missões de paz sob o mandato das Nações Unidas cresceu substancialmente a partir dos anos 2000, principalmente quando o Brasil assumiu o comando da MINUSTAH em 2004, no entanto, até 2010, o Brasil ainda não contava com um centro de preparação voltado para o treinamento de militares que iriam participar de operações de paz (Teixeira 2017). Nas palavras de um militar que participou do contingente brasileiro na missão de paz em Moçambique na década de 1990:

> "(...) nós tivemos que reaprender o que significava uma missão de paz. Nós não tínhamos memória, a última missão havia sido em Suez, em 1967, não existia como hoje um centro de operações de paz, não existia lições aprendidas, não existia nada disso. Nossas atividades foram baseadas nos cadernos de instrução, no que existia para o adestramento regular da tropa, não especificamente para operações de paz. Nós tivemos que fazer uma adaptação do que existia para o adestramento interno, ou seja, de atividades que eram realizadas dentro do país e adaptar para operações de paz. Então foi uma reinvenção (...) (Entrevista I 2016)".

Este processo de reinvenção na maneira de as Forças Armadas brasileiras operarem no exterior foi acompanhado de medidas administrativas que visavam internalizar os procedimentos e normas vigentes nas missões de paz, o que produziu modificações no comportamento das tropas no terreno. Em 2005 foi criado o Centro de Instrução de Operações de Paz que iniciou suas atividades com a incumbência de conduzir a preparação do terceiro contingente brasileiro enviado para a missão no Haiti e, finalmente, em 2010, foi criado o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) que assumiu a missão de preparar militares e civis brasileiros e estrangeiros a serem

enviados para missões de paz (Teixeira 2017).

Concomitantemente à adaptação às normas internacionais vigentes nas operações de paz, a participação neste tipo de missão também permite testar a capacidade dos militares nelas envolvidos e posicioná-los em uma escala que reproduz a divisão de poder entre os países na arena internacional.

Um oficial que esteve no primeiro contingente de brasileiros designados para operar em uma brigada espanhola relata que no começo da missão eles foram "colocados de lado" e a cada dia tinham que provar que eram capazes de cumprir as missões "em nível europeu" O militar atribui as dificuldades enfrentadas pelo primeiro contingente na UNIFIL à falta de tradição brasileira em empregar tropas em operações reais, de guerra. E sublinha que o estereótipo do brasileiro no exterior (vinculado ao futebol, carnaval, cordialidade etc.) dificulta, em um primeiro momento, o reconhecimento da capacidade profissional dos militares brasileiros por parte dos militares europeus e estadunidenses (Entrevista II 2016).

A posição do Brasil como um país intermediário na arena internacional fica evidente quando os entrevistados comparam a percepção dos europeus sobre a capacidade profissional dos militares brasileiros com a percepção que as forças armadas sul-americanas têm sobre esse atributo. Um militar que esteve a frente de um pelotão de combate no segundo contingente brasileiro no Haiti relata que, nas ações das quais participou, os militares dos demais países sul-americanos esperavam e reconheciam a liderança brasileira (Entrevista III 2016).

Os relatos acima revelam uma grande afinidade entre a identidade internacional do Brasil construída durante as gestões do presidente Lula da Silva[14] e a experiência dos militares em tropas internacionais: os militares brasileiros estariam representando um país emergente que buscava qualificar-se como provedor de paz perante a ONU.

Já no que se refere aos reflexos da participação dos militares brasileiros em missões de paz para as relações civis-militares, é possível identificar que, em um primeiro momento, a decisão do governo de Lula da Silva de enviar tropas para o Haiti foi vista com desconfiança por uma parcela da oficialidade.

Um oficial superior que trabalha no Comando de Operações Terrestres do Exército (COTER) relatou que quando o presidente Lula (líder do então maior partido político de esquerda na América Latina) decidiu aceitar o convite da ONU para assumir o comando militar da missão das Nações Unidas no Haiti isso foi interpretado como uma tentativa de afastar as Forças Armadas brasileiras de suas atividades subsidiárias do país, já que o Brasil ainda

14 A este respeito ver: Amorim (2016).

participava, com um contingente menor, da missão de paz no Timor Leste (Entrevista IV 2016).

Neste contexto, enviar tropas para missões em dois lugares distantes parecia ser parte de uma estratégia do governo do Partidos dos Trabalhadores de tentar controlar os militares mantendo-os em missões no exterior como prescreveu Michael Desch (1999). Mas esta percepção inicial logo se esmaeceu. Com o decorrer do tempo ficou claro que nos governos petistas as Forças Armadas continuariam atuando sistematicamente em missões subsidiárias no território nacional (Mathias, Campos e Santos 2016) sem perderem sua capacidade de influência e prestígio junto a uma parcela da sociedade brasileira, como ficou evidente durante a greve dos caminhoneiros em maio de 2018.

Aliás, a atuação rotineira das forças armadas em atividades subsidiárias, não é vista como um ativo importante apenas pela classe política brasileira. O processo de recrutamento dos generais que comandaram o contingente militar da MINUSTAH evidencia que a experiência prévia desses profissionais em operações de Garantia da Lei e da Ordem, de combate a crimes transnacionais e ações de assistência humanitária também é apreciada pela ONU.

Com exceção do general Heleno Pereira, que foi o primeiro *force commander* brasileiro no Haiti[15], os demais generais que o sucederam passaram por um processo de seleção na ONU onde a capacidade de lidar com situações de natureza policial e política, que extrapolam a esfera militar, era aferida. O general Ajax Pinheiro, último *force commander* da MINUSTAH, relata que na entrevista com os funcionários da ONU, antes de assumir o comando da missão, ele procurou relacionar a experiência que teve no comando da Brigada em Cascavel com as atividades que desempenharia no Haiti (Pinheiro 2018).

O processo seletivo dos *force commanders* para a MINUSTAH revela que a própria natureza da missão contribuiu fortemente para reforçar a conexão Porto Príncipe-Rio de Janeiro. No entanto, um ponto em comum perpassa o discurso de todos os generais brasileiros que estiveram no Haiti. Quando perguntados se era mais adequado que as Forças Armadas utilizassem o que aprenderam no Haiti em operações de Garantia da Lei e da Ordem ou em outras missões de paz todos afirmam que o aprendizado da MINUSTAH deveria ser replicado em outras missões de paz e não no Brasil. Na visão dos *force commanders*, a utilização frequente de tropas militares para o combate à criminalidade é um sinal de que o país tem problemas sérios na área de se-

15 O general Heleno Pereira foi o único nome indicado pelo governo brasileiro para assumir o comando militar da MINUSTAH mas esta não é a prática vigente na ONU. As normas da organização preveem que o país indique alguns profissionais e a ONU selecione aquele que considerar mais capacitado para assumir a função.

gurança pública e deve superá-los através do aperfeiçoamento das instituições policiais.

Em entrevista à revista Piauí, o general Villas- Bôas definiu da seguinte forma sua percepção a respeito do emprego do Exército no complexo de favelas da Maré, onde uma parcela importante do contingente militar que esteve no Haiti foi empregado:

> "Eram onze horas da manhã ou meio-dia de um dia normal. E o nosso pessoal, muito atento, muito preocupado, muito crispado e armado, estava patrulhando a rua onde passavam mulheres e crianças. Falei: 'Somos uma sociedade doente. O Exército está apontando armas para brasileiros.' Isso é terrível (Victor 2018)."

Esta entrevista foi concedida depois de o governo federal haver decretado uma intervenção na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, no início de 2018, logo não é possível afirmar que a intervenção federal tenha modificado a percepção negativa do Exército brasileiro a respeito da banalização das operações de Garantia da Lei e da Ordem. Por outro lado, é possível afirmar que a banalização das operações de Garantia da Lei e da Ordem evidencia de forma contundente o quanto o presidente Temer depende politicamente do apoio das Forças Armadas para governar.

Considerações finais

A utilização cada vez mais frequente das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil exige uma reflexão mais estruturada acerca das conexões existentes entre a participação de tropas brasileiras em operações de paz e em atividades subsidiárias no país. A literatura recente que analisa a atuação brasileira em missões de paz oferece alguns insights interessantes sobre as consequências desta experiência entrecruzada para as relações civis-militares.

Os benefícios da participação do Brasil em missões de paz são inegáveis. Entretanto a forma como a classe política vem processando essa experiência é preocupante. Percebe-se uma clara reversão de expectativas no que diz respeito ao papel que as Forças Armadas brasileiras deveriam desempenhar em um país que pretende assumir uma posição de protagonismo em seu entorno estratégico. Ao invés de contribuir para o aperfeiçoamento da articulação entre a política externa e a política de defesa, a participação das tropas brasileiras em operações de paz tem contribuído para a militarização

da segurança pública e a policialização das forças armadas.

O elevado grau de dependência do governo Temer em relação às instituições militares pode desencadear também um processo de politização das forças armadas, revertendo um padrão de relações civis-militares que está sendo construído desde a presidência de Fernando Collor, através de reformas institucionais como a diminuição dos ministérios ocupados por militares e a criação do Ministério da Defesa (Oliveira 2005).

Espera-se que os próximos governos utilizem o aparelho militar com mais cautela e em consonância com os interesses da sociedade brasileira. As consequências da utilização política das forças armadas já foram bastante estudadas pela literatura que analisou a ditadura militar no país (Oliveira 1994) e sabe-se que elas são desastrosas para a sociedade, para a classe política e para as instituições militares.

REFERÊNCIAS

Abdenur, Adriana Erthal et al. "Análises da academia e experiências da sociedade civil brasileira". 2017. In *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*, edited by Eduarda Passarelli Hamann and Carlos Augusto Ramires Teixeira. Coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Iguarapé; Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.

Alsina Júnior, João Paulo S. 2017. "Grand Strategy and Peace Operations: the Brazilian Case". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60 (2):e004.

Amorim, Celso. 2016. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevista da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília; São Paulo: FUNAG; Editora da UNESP.

Betim, Felipe. 2018. "Caminhoneiros dobram a aposta e amplificam pedidos por 'intervenção militar'." *El País Brasil*. Acesso em 29 maio 2018. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/28/politica/1527542536_679526.html.

Brasil. 2017. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *CREDN destaca papel do Brasil no Comando da missão da ONU no Haiti*. Acesso em: 03 mar. 2018. http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/credn-destaca-papel-do-brasil-no-comando-da-missao-da-onu-no-haiti.

_____. 2018. *Decreto n. 9.382*, de 25 de maio de 2018. Acesso em: 26 mai. 2018. http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2018/05/inpdfviewer-1.pdf

Brigagão, Clóvis. 1999. "Prevenir, Manter e Construir a Paz: Novos Desafios à Segurança Internacional" In *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*, organized by Gilberto Dupas and Tullo Vigevani. São Paulo: Alfa e Ômega.

Caforio, Giuseppe. 2007. "Trends and evolution in the military profession". In *Social Sciences and the Military: An interdisciplinary overview*, edited by Giuseppe Caforio. London: Routeledge.

Castro, Celso. 2002. *A invenção do Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

Cezne, Eric. 2016. *Harnessing the Blue Helmet Enterprise: Brazil, MINUSTAH and the projection of a peacekeeping profile*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Departament of International Environment and Development Studies, Norwegian University of Life Sciences.

D'Araújo, Maria Celina. 2010. *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Desch, Michael. 1999. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Dwyer, Maggie. 2015. "Peacekeeping abroad, trouble making at home: mutinies in West Africa". *African Affairs*, 114 (455): 206-225.

Entrevista I. 2016. [17 mai.] Entrevistadoras: Adriana A. Marques e Sílvia Monnerat. Rio de Janeiro. Grupo focal.

Entrevista II. 2016. [17 mai.] Entrevistadoras: Adriana A. Marques e Sílvia Monnerat. Rio de Janeiro. Grupo focal.

Entrevista III. 2016. [17 mai.] Entrevistadoras: Adriana A. Marques e Sílvia Monnerat. Rio de Janeiro. Grupo focal

Entrevista IV. 2016. [mar.] Entrevistadora: Adriana A. Marques. Brasília. Informação verbal.

Haring, Christoph. 2015. "Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil". *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, 3 (2): 142-168.

Góes, Bruno. 2018. Brasil desiste de participar de missão de paz na República Centro-Africana. *O Globo*. Acesso em: 10 abr. 2018. https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-desiste-de-participar-de-missao-de-paz-na-republica-centro-africana-22573896.

Hirst, Mónica and Nasser, Reginaldo Mattar Nasser. 2014. *Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence security foreign policy nexus*.

Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

_____. 2016. "El marco multilateral y la presencia regional en Haiti". In *La presencia de Argentina en Haití: contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)*, edited by Sabina Frederic and Mónica Hirst. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Hoelscher, Kristian, Norheim Martinsen, Per M. 2014. "Urban violence and the militarisation of security: Brazilian "peacekeeping" in Rio de Janeiro and Port au Prince". *Small Wars & Insurgencies*, 25 (5-6): 957–975.

Janowitz, Morris. 1967. *O soldado profissional: estudo social e político*. São Paulo: GRD.

Jungmann, Raul. *Encerramento da participação brasileira na MINUSTAH*. Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2017. Acesso em: 03 mar. 2018. https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/pronunciamento/outubro/20171021_encerramento_haiti.pdf.

Levin, Jamie et al. 2017. *A Test of the Democratic Peacekeeping Hypothesis: Coups, Democracy, and Foreign Military Deployments*. Acesso em: 03 mai. 2018. http://individual.utoronto.ca/sealey/utorweb/Papers_files/A.Sealey-ATestOfTheDPH-2017.pdf.

Lundgren, Magnus. "Backdoor peacekeeping: Does participation in UN peacekeeping reduce coups at home?". *Journal of Peace Research*, Forthcoming, fev. 2018.

Marques, Adriana. A. 2007. *Amazônia: pensamento e presença militar*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Brasil.

Marques, Adriana. A. and Alexandre Fuccille. 2015. "Ensino e Pesquisa em Defesa no Brasil: estruturação do campo e desafios". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2 (2): 53-69.

Matei, Florina Cristiana. 2012. "A New Conceptualization of Civil-Military Relations". In *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, organized by Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei. Nova York: Routledge.

Mathias, Suzeley Kalil, Bruce Scheidl Campos and Leandro Fernandes Sampaio Santos. 2016. Política militar del Gobierno de Rousseff: refexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 55:115-138.

Monteiro, Tânia. 2018. "Entrevista com Eduardo Villas Bôas, comandante

do Exército". *O Estado de S. Paulo*. Acesso em: 15 jan. 2018. https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,contaminacao-de-tropas-federais-por-faccoes-criminosas-preocupa,70002150858.

Moskos, Charles C. 1976. *Peace Soldiers: the Sociology of United Nations Military Forces*. Chicago: Chicago University Press.

Moskos, Charles C., John Allen Williams and David R. Segal. 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

Okado, Giovanni Hideki Chinaglia. 2017. "A Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados e a MINUSTAH: entre a resistência inicial e a abdicação". In *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*, edited by Eduarda Passarelli Hamann and Carlos Augusto Ramires Teixeira. Coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Iguarapé; Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.

_____. 2005. *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole.

Oliveira, Eliézer Rizzo. 1994. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas, SP: Papirus.

Pinheiro, Ajax Porto. 2018. *Ajax Porto Pinheiro*: depoimento [30 jan.] Entrevistadores: Celso Castro e Adriana A. Marques. Brasília. Depoimento concedido ao projeto Transformações da profissão militar no Brasil e na Argentina: a perspectiva das Ciências Sociais.

Pion-Berlin, David and Craig Arceneaux,. 2000. "Decision Maker or Decision Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America". *Armed Forces and Society*, 26 (3): 413-426.

Pion-Berlin, David and Harold Trinkunas. 2007. "Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America". *Latin American Research Review*, 42 (3): 76-100.

_____. Cumprimento de missões militares na América Latina. *Varia Historia*, 28 (48): 627-643.

Siman, Maíra and Victória Santos. 2018. "Interrogating the security–development nexus in Brazil's domestic and foreign pacification engagements". *Conflict, Security & Development*, 18 (1): 61-83.

Sotomayor, Arturo C. 2014. *The Mith of Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and United Nations*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Teixeira, Carlos Augusto Ramires. "Centro Conjunto de Operações de Paz do

Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH". In *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*, edited by Eduarda Passarelli Hamann and Carlos Augusto Ramires Teixeira. Coletânea de artigos. Rio de Janeiro: Instituto Iguarapé; Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil.

Victor, Fabio. 2018. "Mal-estar na caserna". *Revista Piauí*. Acesso em: 10 mar. 2018. http://piaui.folha.uol.com.br/materia/mal-estar-na-caserna/#.

Zaverucha, Jorge. 2005. *FHC, Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record.

_____. 2008. "The Guaranteeing Law and Order Doctrine and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security". *Nueva Sociedad*, 213. Acesso em: 08 mai 2018. http://nuso.org/media/articles/downloads/3498_2.pdf.

RESUMO

O artigo discute as interconexões entre a participação dos militares brasileiros em missões de paz e as relações civis-militares no país. Para sua elaboração foi realizada uma revisão bibliográfica e a coleta de fontes primárias, como documentos governamentais, matérias publicadas em jornais e revistas e entrevistas. Conclui-se que ao invés de contribuir para o aperfeiçoamento da articulação entre a política externa e a política de defesa, a participação brasileira em operações de paz vem sendo instrumentalizada pela classe política e contribuindo indiretamente para a militarização da segurança pública e a policialização das forças armadas.

PALAVRAS-CHAVE

Missões de Paz; Relações Civis-Militares; Garantia da Lei e da Ordem

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.263-294

ARTIGO

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AGRESSÃO EXTERNA NA AMÉRICA LATINA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE A COSTA RICA E O EQUADOR

Marco Vinicio Méndez-Coto[1]

Introdução

O estudo de pequenos estados é uma área de conhecimento periférico em estudos internacionais (Hey 2003; Murillo Zamora 2012b; Salgado Espinoza 2015). Essa condição periférica está relacionada ao domínio do pensamento realista que, ao se concentrar nas grandes potências, relegou esses Estados à marginalidade. Apesar disso, o que se encontra nas relações internacionais é a predominância - por seu número - de pequenos estados (Neumann e Gstöhl 2006) sendo a construção social da "normalidade de ser gigante" (Baldacchino 2009) uma anomalia que afeta a teorização de problemas enfrentadas por uma proporção maioritária de estados.

Em estudos de segurança, a agenda de pesquisa foi definida por ameaças tradicionais (Kacowicz e Mares 2015, 25), por isso o artigo busca compreender o processo pelo qual os pequenos estados constroem uma identidade diante de uma "agressão externa". O argumento é que ser 'Pequeno' tem consequências ideacionais (percepção e autopercepção) e materiais (em termos de capacidades reduzidas), o que as torna mais vulneráveis a ameaças à sua soberania, independência política e integridade territorial, e necessitadas de apoio externo.

1 Professor e pesquisador na Escuela de Relaciones Internacionales da Universidad Nacional da Costa Rica, no campo de política internacional e estudos estratégicos e de segurança. Doutorando em Estudos Internacionais na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Equador. E-mail: marco.mendez.coto@gmail.com.

Quando a Costa Rica e o Equador enfrentaram agressões externas, eles constituíram uma identidade, interesses objetivos e subjetivos e respostas políticas nos níveis nacional, bilateral, sub-regional, regional (ou hemisférico) e global. Como estudos de casos sintomáticos, a crise de Isla Portillos / Harbour Head entre a Costa Rica e a Nicarágua (2010-2015) e a crise de Angostura entre o Equador e a Colômbia (2008-2010) são comparadas. Essas crises geraram práticas discursivas de "agressão externa"[2]; no caso da Costa Rica, envolveu a possibilidade de "reconsiderar o pacifismo que o caracteriza ... [e] armar as forças de segurança ... [com] capacidade de defesa contra exércitos estrangeiros", enquanto o Equador ameaçou uma resposta militar contra a Colômbia, ambos situações em que a segurança regional estava em risco.

O estudo desse processo permite compreender as práticas do Estado atacado e os comportamentos dos Estados interagindo na região, evidenciando as interdependências de segurança. Como os pequenos estados constroem sua identidade em uma cultura anárquica, o artigo dialoga com a literatura do novo regionalismo enfatizando a dimensão da segurança nas Américas (Buzan e Wæver 2003; Kelly 2007; Battaglino 2012; Frasson-Quenoz 2014); portanto, responderá à seguinte pergunta: *Como foram construídas a identidade, os interesses e as ações políticas da Costa Rica e do Equador ao enfrentar a "agressão externa"?*

Intervenção externa: utilização e abordagens

A agressão externa é uma categoria analítica contestada. Sua enunciação no contexto internacional está associada à ameaça dos princípios fundadores do sistema vestfaliano: soberania, independência política e integridade territorial dos Estados, daí a sensibilidade de representantes políticos, instituições multilaterais e sociedades nacionais. Apesar de suas implicações, na América Latina é uma categoria presente tanto no imaginário social quanto no discurso da política externa, independentemente da filiação ideológica dos governos. Isto é principalmente devido à história de intervenções, rivalidade e conflito que caracterizou a região. Essa presença é evidenciada quando ocorrem crises políticas e foram internalizadas por normas tanto domésticas quanto hemisféricas, sendo uma justificativa para a permanência da instituição militar em vários estados (Dassel 1998, 140).

A carga de valor da "agressão externa" acarreta dificuldades acadêmi-

2 Murillo, A. 2011. "Canciller Castro ve necesario reconsiderar tradición pacifista". *La Nación*. January 13th. http://wfnode01.nacion.com/2011-01-13/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2649848.aspx?Page=6

cas em torno de sua definição, uma vez que uma ampla e variada gama de eventos pode justificar sua enunciação; portanto, torna-se imperativo compreendê-lo a partir das abordagens objetivista e intersubjetivista. A abordagem objetivista é abordada, por um lado, a partir do paradigma racionalista em estudos internacionais que presumindo que as agressões externas são objetivas e factuais, oferece hipóteses centradas no poder e instituições para entender sua persistência, por outro o paradigma legalista analisa a as normas legais e as obrigações morais pelo comportamento dos Estados.

Em contraste com a abordagem objetivista, a abordagem intersubjetivista aponta que as agressões externas não podem ser tomadas como garantidas, sendo necessário entender o conhecimento compartilhado que permite sua definição, as normas aceitas de comportamento que possibilitam a ameaça e o uso da força nas relações interestaduais. e o processo de constituição das identidades do Estado diante de uma agressão externa. O processo de constituição da identidade é construído pela sua oposição com um par (agressor / atacado) e pela reprodução de práticas (conteúdos identitários) que geram a expectativa de comportamentos estáveis e previsíveis, cuja apreensão pode ser feita através de estudos comparativos.

Este artigo enfatiza a abordagem intersubjetivista para entender a enunciação da agressão externa, no entanto, a necessidade de complementá-la com a abordagem objetivista é reconhecida, considerando que uma condição necessária mas não suficiente é que ameaças contra a soberania, independência política ou territorialidade do Estado ocorreram através da ameaça ou uso de força armada, e podem ser verificados pela comunidade internacional.

A abordagem objetivista para agressões externas

As agressões externas podem ser analisadas como situações factuais envolvendo a ameaça ou o uso da força armada nas relações interestatais, e que geram a ativação de mecanismos defensivos pelo Estado atacado, pela comunidade internacional ou pelas instituições internacionais. A lógica subjacente é que esses eventos respondem a um cálculo de custos e benefícios para o agressor, uma situação que embora limitada por normas jurídicas internacionais na dinâmica do poder político é apresentada como uma realidade. Para entender esses eventos, serão analisados os argumentos centrais trazidos pelas teorias racionalistas em estudos internacionais e as contribuições do paradigma legalista.

Em estudos internacionais, dois programas de pesquisa foram distinguidos: o racionalista e o refletivista (Keohane 1988, 382). O programa racionalista inclui teorias institucionalistas realistas e neoliberais. Essas teorias

compartilham uma filosofia positivista da ciência, uma epistemologia empirista e uma ontologia materialista; Nesse sentido, Peñas os caracteriza como explicativos (2005) e Cox como teorias de solução de problemas (1993). A racionalidade refere-se à presunção do Estado como um ator unitário com determinados interesses (definidos exógena e pré-socialmente), esses atores "são guiados por uma lógica de consequências, ou seja, um ato racional é aquele que produzirá um resultado que maximiza os interesses da unidade individual" (Fierke 2013, 190).

As teorias do institucionalismo realista e neoliberal têm interpretações divergentes do significado da cooperação e das instituições internacionais, bem como a hierarquia da agenda temática (Grieco 1988), no entanto, a centralidade do Estado como um ator egoísta, o determinismo das capacidades materiais, a persistência da anarquia e a importância da sobrevivência no sistema internacional são comuns nessas teorias. Portanto, as agressões externas podem ser explicadas por três hipóteses: 1) afetar principalmente estados fracos, 2) constituir comportamentos estruturais derivados da socialização e competitividade interestaduais e 3) ser o resultado da deserção em estruturas institucionalizadas.

O realismo político teve suas bases no pensamento de Tucídides para quem "os fortes fazem o que podem e os fracos sofrem o que devem" (Dallanegra Pedraza 2009, 103). A fraqueza é uma condição relacional: um Estado será mais ou menos fraco em comparação com os outros em termos materiais. É mais provável que os Estados mais fracos enfrentem ameaças à sua soberania, independência política ou integridade territorial, porque outros atores estatais, baseados em um cálculo de custos e benefícios, considerarão apropriado realizar a agressão se der benefícios políticos. Segundo Rivera Vélez, para realizar seus interesses, os Estados devem possuir as capacidades militares necessárias para defender sua integridade e soberania ou "assumir as consequências de sua fraqueza" (2012, 29), porque nunca estarão certos das intenções dos outros, muito menos quando usarão suas capacidades ofensivas, e "há muitas causas possíveis de agressão, e nenhum Estado pode ter certeza de que outro Estado não é motivado por um deles" (Mearsheimer 1994, 10).

Em contraste com a abordagem da política de poder, os neorrealistas explicam a agressão externa como um comportamento resultante da competitividade e socialização dos Estados, privilegiando as ações de sobrevivência e autoajuda, e condicionadas pela anarquia. A socialização e a competitividade ocorrem na estrutura internacional, que é definida pela disposição das unidades, baseada em três princípios de ordenação: o caráter descentralizado e anárquico da política; a ausência de subordinação formal ou funções diferen-

ciadas e a distribuição de capacidades materiais que afetam o desempenho de tarefas do Estado, como a garantia de segurança (Waltz 1988, 111; Barreiro Santana 2014, 30). Em um mundo anárquico e competitivo, os Estados foram socializados em uma estrutura que privilegia o poder maximizador (realistas ofensivos) ou a segurança (realistas defensivos); portanto, um Estado aproveitará uma assimetria à custa dos outros para melhorar sua posição.

Do ponto de vista do institucionalismo neoliberal, as explicações realistas superestimam o papel da anarquia e não prestam atenção aos esforços cooperativos expressos nas instituições. As agressões externas ocorrem devido à falha de mecanismos institucionais na previsão do comportamento do Estado: permitindo as condições de "risco moral" em que os Estados agem contra as regras, considerando que a instituição distribuirá os custos de suas ações (Domínguez 2003, 29-30), ou devido aos altos níveis de legalização (Goldstein et al. 2000, 401), pode ser mais benéfico para um Estado resolver uma disputa fora dos procedimentos estabelecidos (Sterling-Folker 2013, 122-24). Como observado, os Estados ameaçam ou usam a força armada porque isso gera um benefício político, portanto, quando há estruturas institucionalizadas, a deserção é um comportamento possível.

Finalmente, deve-se considerar que a agressão externa esteve presente nos debates filosóficos e jurídicos sobre o uso da violência armada. No nível internacional, tem sido parte do pensamento filosófico relacionado à "guerra justa" e expresso em normas do Direito Internacional Público. Na América Latina, ela foi apreendida no pensamento jurídico em relação à defesa da soberania, integridade territorial, não-intervenção nos assuntos internos e independência política por meio de doutrinas regionais. O paradigma legalista oferece uma teoria da agressão no trabalho de Walzer, que está relacionada ao idealismo em estudos internacionais por causa da ênfase no deontológico. Este paradigma estabelece uma suposição heurística através da analogia doméstica, segundo a qual a agressão seria um equivalente internacional de "assalto à mão armada ou assassinato, e toda comparação de lar e país ou de liberdade pessoal e independência política" (Walzer 2001, 93).

O uso legalista instrumental da agressão externa é expresso em três fontes de direito: internacional, hemisférico e doméstico (Cfr. Méndez-Coto 2017). No direito internacional, a Carta das Nações Unidas estabeleceu no Artigo 39 que é responsabilidade do Conselho de Segurança determinar se um evento se qualifica ou não como uma agressão, o que, em palavras de Vallarta, impede que "qualquer incidente de 'pequeno valor' seja usado como pretexto para a invasão" (2011, 442). Durante a década de 1970, foram realizadas reuniões para chegar a um consenso universal sobre a definição de agressão externa, dada a sua natureza controversa. A Resolução 3314 da Assembleia

Geral das Nações Unidas a definiu como "o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer outra maneira incompatível com a Carta das Nações Unidas", estabelecendo em seu artigo 3 uma série de eventos como atos de agressão.

Apesar disso, uma revisão abrangente do "Repertório da Prática do Conselho de Segurança"[3] determinou que o Artigo 39, de 1946 a 2011, foi explicitamente invocado apenas em oito ocasiões, sendo o último evento em 1990 sem nenhuma referência a um Estado latino-americano. Na prática do Conselho de Segurança, é extremamente difícil agir com base nesse artigo, uma vez que muitas comunicações ou projetos de resolução são vetados devido ao seu caráter político. Isso torna possível argumentar que o uso legalista instrumental é um caminho não muito promissor para os Estados e que o aumento do número de atores envolvidos pode diminuir sua capacidade de barganha.

No nível hemisférico, o sistema de segurança tem suas bases no Tratado Americano sobre Solução Pacífica, no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e na Organização dos Estados Americanos (OEA). Este sistema de segurança estabelece na Carta da OEA que: "todo ato de agressão de um Estado contra a integridade territorial ou a inviolabilidade do território ou contra a soberania ou independência política de um Estado americano será considerado um ato de agressão contra os outros Estados americanos" (Artigo 28), e tal afetação poderia ocorrer "por um ataque armado ou por um ato de agressão que não seja um ataque armado" (Artigo 29). Este sistema foi concebido para a manutenção da segurança coletiva e a solução pacífica de controvérsias através de consultas diplomáticas, intervindo em pelo menos 18 ocasiões entre 1948 e 2008 (Herz 2008, 11). Apesar disso, Mares criticou que "ao invés de insistir em uma norma de não usar a força militar em uma disputa..., a arquitetura de segurança foi projetada para se tornar ativa depois que um governo decidiu que a militarização é uma boa ideia" prejudicando seu "potencial de aumento da paz" (2014, 430).

Além disso, ao analisar as normas domésticas, a agressão externa como ameaça é explicitamente encontrada em 14 de 21 Constituições Latino-Americanas; em 8 de 10 Livros Brancos publicados; e, na ausência de um Livro Branco, foi encontrada em 4 de 8 Políticas ou Planos de Defesa Nacional. Esta é uma evidência que permite afirmar que as ameaças tradicionais continuam sendo motivo de preocupação e de interesse do Estado.

3 United Nations. *Repertoire of the Practice of the Security Council*. 1946-2011. Available at: http://www.un.org/en/sc/repertoire/actions.shtml

Na América Latina, as agressões externas estão presentes no imaginário social; isso se reflete na articulação de leis nacionais, hemisféricas e internacionais. No entanto, o uso de instrumentos-legalistas enfrenta desafios porque o Conselho de Segurança dificilmente o aceita, e nas relações interamericanas o uso coletivo da força armada é altamente improvável, embora formalmente possível. Considerando o consenso alcançado em nível internacional, a agressão externa é conceituada como ameaça ou uso da força armada contra a soberania, integridade territorial ou independência política dos Estados, ressalta-se também que na América Latina seu uso é principalmente material-político, sendo necessário a compreensão do contexto da enunciação.

A abordagem intersubjetivista para agressões externas

Em contraste com a abordagem objetivista que considera agressão externa, esta seção explica como a identidade, os interesses e as respostas políticas do Estado que confronta a ação denominada "agressão externa" são construídas. Para este fim, as contribuições teóricas do construtivismo social são usadas. A agressão externa é um rótulo que inclui um conjunto de práticas e significados intersubjetivos atribuídos a uma determinada ação estatal. Essas ações expressam intencionalidades ou disposições motivacionais fundamentadas em identidades; portanto, foi racionalizado pelo Estado considerando as informações disponíveis, normas de comportamento aceito e cultura anárquica. Considerando que a ação reflete disposições motivacionais, sua interpretação não é controlada pelo agente, uma vez que a interação social é dialógica e intersubjetiva.

A ação denominada agressão externa não implica pré-socialmente uma identidade agressiva porque o Estado pode ter tido uma percepção errônea, assumindo que a soberania permitia o uso da força em uma situação considerada legítima, que será aceita ou rejeitada apenas pela interação ex post. Não obstante o acima exposto, um Estado também pode subjetivamente (ex-ante) constituir uma preferência por agressão e agir de acordo com esse entendimento, eliminando a percepção errônea na interação social.

As identidades têm sido objeto de um amplo debate acadêmico que carece de uma definição consensual (Finnemore e Sikkink 2001, 399). Seguindo Wendt (1999, 215-16) e Fearon (1999, 34) este trabalho se referirá às identidades do Estado, considerando o Estado como um ator com uma agência corporativa à qual identidades e interesses podem ser atribuídos. Steele considera que existem duas bases para teorizar sobre a identidade: "o coletivo (que engloba ou molda o Self) ou um outro opositor contra o qual um agente identifica" (2008, 26). Nesse sentido, Merke estabelece três elos entre

identidade e ação estatal: a identidade como uma ferramenta que dá sentido ao mundo em torno do agente; identidade pela oposição com o Outro, ou a vontade de reproduzir um papel com suas expectativas de comportamento (2008, 49).

Identidade será definida como

> uma propriedade de atores intencionais que gera disposições motivacionais e comportamentais. Isso significa que a identidade é a base de uma qualidade subjetiva ou de nível de unidade, enraizada na autocompreensão de um ator. No entanto, o significado desses entendimentos dependerá, muitas vezes, de outros atores representarem um ator da mesma maneira, e, nessa medida, a identidade também terá uma qualidade intersubjetiva ou sistêmica... Dois tipos de ideias podem entrar em identidade, em outras palavras, aquelas mantido pelo Self e aqueles mantidos pelo Outro (Wendt 1999, 224).

Para Lorenzini, as identidades se referem "à autopercepção dos governos de acordo com os princípios que guiam suas políticas... [E também aludem] à visão dos 'Outros', a maneira pela qual eles são percebidos pelos seus pares" (2013, 46). Fearon considera que ter "uma identidade particular significa se designar a uma categoria social particular ou talvez apenas ser designada a ela por outros", definindo a categoria social como "um conjunto de pessoas designadas por um rótulo comumente dado a, ou usado por, um conjunto de pessoas. O rótulo deve ser invocado frequentemente ou em situações suficientemente importantes para que as pessoas condicionem seu comportamento ou pensem nele" (1999, 13). As categorias sociais têm duas características distintivas: regras de participação implícitas ou explícitas segundo as quais os atores são atribuídos ao rótulo e um conjunto de características, atributos físicos ou "comportamentos esperados ou obrigatórios dos membros em determinadas situações" (Fearon 1999, 14). Essas características distintivas são o "conteúdo de identidade" (Merke 2008).

As identidades sociais podem ser de dois tipos: a identidade coletiva definida como "um processo cognitivo no qual a distinção do Eu-Outro se torna embaçada e no limite transcendido completamente... estendendo as fronteiras do Eu para incluir o Outro" (Wendt 1999, 229); e a identidade do papel "como autodefinições derivadas do conhecimento das pessoas sobre os papéis que ocupam... assim, as pessoas podem ser motivadas a tomar decisões comportamentais que sejam consistentes com seus autoconceitos" (Steele 2008, 30, citando Astrom e Rise 2001). Esses agentes "são esperados ou obrigados a realizar algum conjunto de ações, comportamentos, rotinas ou funções em

situações particulares" (Fearon 1999, 17) porque "só se pode ter essas identidades ocupando uma posição em uma estrutura social e seguindo normas comportamentais em direção aos Outros que possuem contra-identidades relevantes", mas "não se pode promulgar identidades de papel por si mesmos" eles dependem de expectativas compartilhadas, muitas das quais são institucionalizadas (Wendt 1999, 227).

A reprodução de uma identidade de papel implica a identificação de uma situação específica (como uma agressão externa) e a internalização dos conteúdos identitários, o que significa "entender suas necessidades e agir com base nesses entendimentos" (Wendt 1999, 232). Existe um mecanismo causal entre identidade, interesse e ações. A internalização é acompanhada por seu processo de legitimação social, porque "um ator não é sequer capaz de atuar como sua identidade até que a relevante comunidade de significado... reconheça a legitimidade dessa ação" (Hopf 1998, 178-79); se "esses parâmetros são violados ou estão ausentes..., então as identidades de papéis são contestadas" (Wendt 1999, 227).

Como Hopf argumenta "a identidade de um Estado implica suas preferências e ações consequentes", e as práticas sociais "que constituem uma identidade não podem implicar interesses que não sejam consistentes com as práticas e estrutura que constituem essa identidade" (1998, 175-76). Nesse sentido, Wendt aponta que os interesses, como as motivações que explicam o comportamento, pressupõem identidades; ser o objetivo ou interesse nacional as necessidades ou funções imperativas para uma identidade se reproduzir, e os interesses subjetivos ou "preferências" são crenças do agente sobre como realizar essas necessidades considerando sua experiência, as normas nas quais elas foram socializadas e suas posição na estrutura (social ou material) (1999, 231-32). As respostas políticas são a evidência empírica a partir da qual identidades e interesses são inferidos, assim poderia ser sinônimo de "ações" ou "medidas ordinárias e extraordinárias" que moldam o comportamento da política externa.

Estados pequenos e Política Externa

Em estudos internacionais, os Pequenos Estados têm sido objeto de interesse acadêmico limitado; está relacionado a uma visão negativa em que "pequeno" é sinônimo de vulnerabilidade, fraqueza e até irrelevância. Apesar disso, não há consenso sobre seus atributos essenciais (Hey 2003, 3; Salgado Espinoza 2015, 26), considerando que seu estudo reflete tensões entre teorias racionalistas, cujas contribuições têm sido a base dessa categoria, e teorias

construtivistas que não conseguem transcender esse legado.

O pequeno estado é definido ontologicamente por sua falta de recursos, evidenciada no fato de que os primeiros trabalhos buscaram determinar as características materiais que o separavam dos mais influentes, sendo geralmente definidos pelo que não são: material ou ideacionalmente poderosos (Steinmetz e Wivel 2010). No entanto, Neumann e Gstöhl argumentam que "qualquer definição precisa só pode ser arbitrária" (Neumann e Gstöhl 2006, 6; Baehr 1975, 459), portanto Hey considera que "nenhuma definição estrita é necessária" apelando para estudos de caso de contingência e contextualização (2003, 2).

Para Baldacchino, a pequenez é relacional (2009, 23), mas falha em caracterizar também como sistêmica, sem a qual a precisão analítica seria perdida, uma vez que a assimetria em uma díade não pressupõe a pequenez. Este trabalho considera que a pequenez é um atributo sistêmico; portanto, seu caráter relacional refere-se à sua posição na estrutura (material ou social). A estrutura material dá alicerce territorial à corporeidade do Estado, mas reforça o problema da 'normalidade' de ser gigante (Baldacchino 2009, 21) privilegiando o estudo das Superpotências (Guerra Fria), Grandes Potências ou Poderes Regionais (pós-Guerra Fria) apesar do predomínio dos Pequenos Estados nas relações internacionais contemporâneas (Neumann e Gstöhl 2006).

A estrutura social permite entender a pequenez como conhecimento intersubjetivo. Hey afirma que "se as pessoas e instituições de um Estado geralmente se consideram pequenas, ou se os outros povos e instituições do Estado percebem esse Estado como pequeno, isso deve ser considerado" (2003, 3), e Salgado Espinoza define os Pequenos Estados como "a construção social de uma entidade política soberana baseada na compreensão compartilhada e no reconhecimento coletivo da categoria estatal de pequeno porte dentro da comunidade nacional e internacional" (2015, 63).

O Estado Pequeno deve ser identificado por sua falta de recursos como atributo ontológico, sistêmico e relacional; complementada com a percepção (Self-Other) da pequenez, integrando as dimensões objetivo-subjetivo e endógeno-exógeno propostas por Vayrynen (1971, 93). Sua identificação foi feita seguindo o "Índice de Poderes" de Murillo Zamora (2012b), que exibe o potencial material dos Estados com base nas principais variáveis das teorias mainstream. Quanto à percepção, poder-se-ia perguntar "o que implica para um Estado pensar em si mesmo e ser considerado pelos outros como sendo geralmente 'pequeno'?" (Neumann e Gstöhl 2006, 8), uma possível resposta é a caracterização suas principais regularidades de comportamento de política externa: uma reduzida projeção geográfica, fundamentalmente para sua

própria região e Estados vizinhos, "baixos níveis de participação nos assuntos mundiais..., altos níveis de apoio às normas legais internacionais, uso frequente de posições morais e normativas..., e evitar o uso da força como técnica de governo" (East 1973; Hey 2003; Bonilla 2008; Braveboy-Wagner 2008; Murillo Zamora 2012b; Méndez-Coto 2017a).

Em relação à agência, é reducionista supor que todo o seu comportamento de política externa é estruturalmente predeterminado, como as teorias racionalistas argumentam, considerando-as como tomadoras de políticas cujas opções são alinhamento ou livre-arbítrio. Alguns de seus comportamentos podem ser "voluntaristas" (Vogel 1983, 54), derivados de experiências e expectativas futuras como base da identidade e das oportunidades criadas pelos equilíbrios de poder (Mares, 2001).

As agressões externas ocorrem em uma estrutura social na qual o conhecimento intersubjetivo e, portanto, a cultura, permitem aos Estados projetar a força armada em suas relações mútuas. Na América Latina, a cultura anárquica foi definida como Lockeana, considerando que os Estados garantem seu direito de existir por normas que restringem o uso da força e o reconhecimento intersubjetivo da soberania (seção 1.2), mas há preocupações sobre assimetrias como motivações para ameaças ou ameaças. uso da força para resolver uma disputa (Buzan e Wæver 2003; Kelly 2007; Frasson-Quenoz 2014; Méndez-Coto 2017b). Levando em conta a abordagem intersubjetivista da agressão externa (seção 1.2) e o comportamento esperado da política externa, afirma-se que, diante desse tipo de ameaça, dois interesses são constituídos: um interesse objetivo ou nacional na reprodução do Estado (soberania, independência política e integridade territorial), e uma preferência ou interesse subjetivo na mobilização de apoio externo, dada a sua falta de recursos.

Considerações metodológicas

Este trabalho segue uma abordagem metodológica reflexiva e integrativa. Nesse sentido, uma lógica circular tem sido utilizada onde há um diálogo constante entre as dimensões material e ideacional, melhorando a relevância e a consistência acadêmica. Considerando a abordagem metodológica de Lamont (2015), a estratégia de pesquisa foi organizada em dois níveis: o processo de coleta de dados e análise de dados. O processo de coleta de dados envolveu uma profunda pesquisa documental no Equador, na Argentina, na Costa Rica e na Nicarágua (Colômbia pendente); incluindo a sistematização de 450 peças dos principais jornais de cada Estado e a realização de 19 entrevistas acadêmicas com especialistas.

O processo de análise dos dados foi realizado por dois métodos: pesquisa de estudo de caso e análise de conteúdo qualitativa. A pesquisa de estudo de caso é de tipo múltiplo ou coletivo, significa que: "um número de casos pode ser estudado em conjunto para investigar um fenômeno... Eles são escolhidos porque se acredita que entendê-los levará a um melhor entendimento, e talvez melhor teorização, sobre uma coleção ainda maior de casos" (Stake 2005, 445-46). Para Yin, a pesquisa em múltiplos estudos de caso é diferente do método comparativo, sendo usada em estudos com mais de um caso singular, cujas evidências "são frequentemente consideradas mais convincentes, e o estudo geral é considerado mais robusto" (2009, 53).

De acordo com a abordagem construtivista privilegiada nesta pesquisa, a comparação positivista não é buscada, porém, como Bennett & Elman argumentam "assim como a linguagem e os conceitos são inerentemente comparativos, todos os estudos de caso isolados, mesmo quando não explicitamente comparativos, são implícitos" (2008, 505). Os casos selecionados preenchem a necessidade, mas não a condição de suficiência, dada a complexidade dos assuntos internacionais (Lieberson, 1991); a não-plausibilidade de estudos deterministas sobre segurança internacional (Kacowicz 2004), e que o registro histórico latino-americano sobre segurança e conflito não suporta explicações simples (Mares 2001; Domínguez 2003; Martín 2006).

Levando em conta a abordagem objetivista que exige a verificabilidade das agressões externas, os casos foram selecionados com os seguintes critérios: consistir em Disputas Militarizadas Inter-estatais; o Estado que enuncia a agressão externa é um Estado Pequeno baseado no "Índice de Poderes" de Murillo Zamora (2012b), interagindo em uma cultura anarquista Lockeana. A crise da Ilha de Portillos / Harbour Head entre a Costa Rica e a Nicarágua (2010-2015) e o bombardeio de Angostura no Equador pela Colômbia (2008-2010) atendem a esses critérios; evidenciando violações de fronteiras em que a estabilidade sub-regional estava em risco (Mares 2014, 2015). Tanto a Costa Rica quanto o Equador denunciaram ter sido atacados, o que evidencia o uso político de categorias, já que a construção de uma identidade de Estado atacada faz parte de um processo de interação social, e seu significado é objeto de interpretação.

Em relação à análise de conteúdo qualitativa, definiu-se um universo de estudo que permitiu a sistematização de artigos de jornal para encontrar evidências sobre a articulação de identidades, interesses e ações. Esse universo foi analisado com o ATLAS.ti, começando com uma lógica dedutiva, mas flexível para apreender questões e códigos indutivamente emergentes.

Equador e Costa Rica: Pequenos Estados enfrentando agressões externas

Uma das principais contribuições do construtivismo social é a "noção de que a identidade do Estado molda fundamentalmente as preferências e ações do Estado" e, em sua constituição, existe um mecanismo causal (Finnemore e Sikkink 2001, 394; 398). Essas identidades sociais possibilitam "padrões previsíveis de comportamento" (Hopf 1998, 174), portanto "o desejo de um sujeito de interpretar um papel... pressupõe conhecer o conteúdo da identidade sendo 'interpretada', portanto, as pegadas e expectativas desse papel" (Merke 2008, 49).

Tabela Comparativa 1: Comportamento de política externa do Equador e da Costa Rica quando confrontando e agressão externa

Comportamento	Equador	Costa Rica
Doméstico		
Fortalecimento de fronteira	Sim	Sim
Alinhamento e coesão doméstica	Sim	Sim
Determinação da agenda pelo Estado Agressor (mídia)	Sim	Não
Processo judicial contra agentes responsáveis	Sim	Sim
Comércio & restrições migratórias	Não	Não
Bilateral		
Relações diplomáticas	Suspensas	Temporariamente congeladas
Comissão Binacional	Suspensas	Suspensas
Sub regional		
Tipos de ameaça	Grupos armados irregulares	Problemas de demarcação de fronteira
Disputas Militarizadas Interestatais (1992-2010)	23 (conflitivo)	19 (conflitivo)
Mecanismo institucional Sub-regional (interesse)	Não (CAN)	Não (SICA)

Regional		
Alinhamento/Filiação política de governos	Socialista/Esquerda	Liberal/Direita
Corte Inter-Americana de Direitos Humanos	Retirada	Não
Encontros do Grupo do Rio	Sim	Não
Organização dos Estados Americanos	Sim	Sim
Conselho Permanente	Sim	Sim
Encontro de consulta de MFA	Sim (25^{th})	Sim (26^{th})
O fato (agressão) foi completamente demonstrado?	**Sim**	Não
A identidade do Estado atacado foi completamente aceita?	**Sim**	Não
Universal		
Corte Internacional de Justiça	Não	Sim
O fato (agressão) foi completamente demonstrado?	-	**Sim**
A identidade do Estado atacado foi completamente aceita?	-	**Sim**

Fonte: Elaborado pelo autor.

O argumento central é que a identidade do Estado atacado consiste em um conjunto de expectativas comportamentais estáveis; isso implica que o Estado Pequeno que interpreta essa identidade de papel assuma um conjunto de interesses e ações consistentes com essa identidade. Assinalou-se que os interesses são a reprodução do Estado e a mobilização de apoio externo. Nos casos estudados, como demonstra a Tabela Comparativa 1, esses interesses foram evidenciados em ações políticas como: alinhamento político doméstico como expressão do nacionalismo como fundamento de identidade; a fortificação das fronteiras e o congelamento ou suspensão das relações diplomáticas bilaterais; recusa à ativação dos mecanismos políticos sub-regionais; a busca de uma condenação multilateral à agressão baseada em alinhamentos políti-

cos regionais e, caso fracasse, recorrer aos mecanismos das Nações Unidas; entre outros explicados abaixo.

Equador e Colômbia: a crise de Angostura

O ataque das forças armadas colombianas a um acampamento do grupo guerrilheiro irregular das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que operava ilegalmente no território equatoriano de Angostura em 2008, foi um dos episódios mais tensos da política latino-americana no Século XXI, representando uma ameaça à soberania e integridade territorial. A primeira coisa a notar é que o estudo de caso representa uma situação na qual um Estado latino-americano (Colômbia) usa força armada *no território* de outro Estado latino-americano (Equador), mas *não contra seus agentes*[4]. Essa precisão é crítica, considerando que o caso reflete a nova dinâmica política no uso da força em nível internacional, envolvendo grupos armados irregulares como alvos.

De acordo com as novas teorias do regionalismo, as interdependências de segurança permitem reconhecer as diferentes ameaças e preocupações de segurança em uma região e compará-las com outras que são adjacentes ou distantes. Portanto, é possível entender e distinguir os padrões de conflito presentes nas regiões e sub-regiões, construídas social e historicamente. Neste sentido, Angostura é um caso que reflete os problemas de segurança mais prementes na zona andina devido às suas fronteiras porosas, permitindo a regionalização de um conflito armado intra-Estado e suas implicações em termos de drogas, armas e tráfico de seres humanos.

O bombardeio colombiano em Angostura ocorreu em 1º de março de 2008 e visava o "acampamento das FARC... localizado a 1.800 metros da fronteira em território equatoriano... na província de Sucumbíos" (Vallejo e López 2009, 21). Segundo Torres, este ataque sensível à guerrilha foi possível graças a uma "interceptação de chamadas de um telefone celular... usado por Raúl Reyes" que serviu como um líder relevante do grupo armado irregular. No bombardeio foram utilizados "cinco Super Tucano A-29B... também três aeronaves subsônicas A37 foram implantadas... [que] cruzaram a fronteira e do espaço aéreo equatoriano começaram os bombardeios de sul a norte" (2009, 140). Neste bombardeio, um relatório da "Comissão de Transparência e Verdade Angostura" (2009) indica que "dez bombas GBU 12 Paveway TI de 500 libras" foram lançadas.

O bombardeio de Angostura gerou suspeitas sobre a participação de

4 Francisco Carrión Mena e Alejandro Suarez, entrevistados em Quito, Equador em 2016.

um terceiro Estado, os Estados Unidos, devido a sua precisão e características técnicas. Em termos de consequências humanas, o bombardeio resultou na morte de aproximadamente 26 pessoas, sendo o principal alvo Luis Édgar Devia Silva, conhecido como "Raul Reyes", um líder da guerrilha e, portanto, o ataque foi um severo revés político e militar para a organização.

A operação militar colombiana foi denominada "Operação Fênix"; foi endossado e planejado por altas autoridades militares e políticas, incluindo o ministro da Defesa, Santos, e o presidente Uribe. Diante das informações emergentes, o Equador inicialmente simpatizou com a Colômbia e investigou o ataque. Posteriormente, o Ministério da Defesa da Colômbia alegou que o campo foi atacado "do lado colombiano, sempre levando em conta a ordem para não violar o espaço aéreo equatoriano", e Uribe agradeceu ao Equador por "entender o momento de determinação que a Colômbia vive para derrotar o terrorismo" (Torres 2009, 154-55).

Considerando o exposto acima, o Equador levantou questões em termos de não aplicação dos procedimentos definidos no Cartão de Segurança para Fronteiras e Unidades Militares, estabelecido como uma das medidas de confiança mútua entre Colômbia e Equador, segundo as quais essas forças armadas deviam se render (Bermeo e Pabón 2008, 15). Uma reunião de alto nível foi realizada no Palácio Carondelet, sede presidencial, com o objetivo de analisar os eventos relatados pela Colômbia e pela inteligência equatoriana e verificar as informações da inspeção *in loco* realizada pelas forças armadas na área do bombardeio.

Para Larrea Cabrera, que atuou como Ministro de Segurança Interna e Externa, "estava claro que não era uma perseguição, mas uma incursão no território equatoriano por uma ação planejada, na qual... a soberania equatoriana havia sido violada" (2009, 156). Como resultado dessas presunções, o Equador adota uma "identidade de Estado atacado" sendo seu interesse a defesa de sua soberania interna e externa. Heuristicamente, isso poderia ser apreendido por suas ações domésticas e bilaterais, bem como no nível externo, através da ativação e denúncia de "agressão externa" em fóruns multilaterais e com parceiros relevantes, a fim de obter apoio político.

Como resultado da análise qualitativa do conteúdo, a "agressão externa" na perspectiva do Equador passou a representar um "evento de guerra" com a seriedade de ter "violado", "indignado", "bombardeado" e "invadido" a "Pátria" de maneira "perversa", "intencional" e "planejada", considerada "inaceitável" e "intolerável". Este "verificado" "ato de agressão" merece "uma severa condenação à Colômbia" que "os dignos Estados do continente não podem deixar passar", e se isso acontecer à custa de "sacrificar a lei internacional" pode constituir uma "imperdoável" omissão, daí a Organização dos Estados

Americanos ser jogada "na lata de lixo". Essa "agressão externa" deveu-se à "falta de comunicação entre os delegados da [Comissão das Fronteiras Binacionais] da Colômbia aos delegados do Equador [que] impediram uma reação imediata" de desmantelar o acampamento guerrilheiro; e o uso de "mentiras" pelo presidente Uribe para "justificar o ato de agressão" e "esconder sua natureza", que era "impor a teoria de poder atuar em qualquer Estado para a segurança nacional da Colômbia".

O bombardeio de Angostura não foi um fato isolado; foi o resultado de uma cadeia de eventos (Jaramillo 2009, 15). Primeiro, houve uma mudança nas políticas antidrogas na agenda dos EUA, especificamente na percepção de que "as guerrilhas colombianas são realmente exércitos de drogas, de modo que a estratégia antinarcóticos tornou-se uma estratégia anti-guerrilha" (Bonilla 2006, 175). Segundo, o Plano Colômbia, que foi a ponta de lança na guerra contra as drogas na zona andina e começou a "atacar pesadamente as zonas administradas pela guerrilha, com ênfase especial nos territórios do sul". Terceiro, a estratégia de segurança democrática de Uribe e o "Plano Patriota" transferiram "15.000 tropas para as regiões ocupadas pelos guerrilheiros... [a] intenção era empurrar e espantar os insurgentes para o sul, através de ações móveis, com forte apoio aéreo e inteligência" (Moreano 2005, 114). Essa pressão sobre grupos armados irregulares teve consequências para o Equador, que Bonilla classifica como quatro: 1) os atores armados ilegais começaram a operar a partir do solo equatoriano, levando ao aumento do crime e das incursões armadas, 2) o aumento do deslocamento forçado e refugiados colombianos como resultado das hostilidades, crime e fumigação, 3) aumento das preocupações de defesa dos Estados fronteiriços com relação aos gastos militares substanciais da Colômbia e 4) danos ambientais resultantes de fumigações com glifosato na fronteira sul da Colômbia (2006, 176-77).

Na perspectiva colombiana, o bombardeio era um alvo legítimo, considerando que o campo fazia parte da dinâmica do conflito armado. Houve "proporcionalidade", uma vez que "danos colaterais, se houver, teriam sido inferiores ao ganho militar obtido"; e o princípio de distinção foi mantido "porque era um campo dedicado exclusivamente a um grupo de combatentes das FARC" (Torrijos Rivera 2009, 180). No entanto, conduzir o bombardeio durante a noite inviabilizou a diferenciação de alvos humanos. Nessa lógica, Nieto Navia levantou uma justificativa sobre a legalidade e legitimidade das ações, afirmando especificamente que elas "não violaram a soberania do Equador" porque "um ataque contra um ator não estatal, como forças terroristas operando a partir de território estrangeiro... não seguido de ocupação... não constitui um ataque à integridade territorial ou independência política do Estado em questão" (2011, 47).

As posições do Equador e da Colômbia sobre o bombardeio de Angostura mostram subjetividades divergentes sobre a noção e o conteúdo da soberania. O Equador definiu sua identidade de Estado com base em uma noção "clássica" de soberania porque fazia parte do consenso no sistema internacional e na tradição jurídica latino-americana. Enquanto isso, a Colômbia procurou reproduzir uma identidade de Estado baseada em uma noção "flexível" de soberania guiada pela prática da política internacional que os Estados Unidos estavam implantando na Guerra ao Terrorismo. Um dos riscos para a operação colombiana consistiu em uma retaliação militar, que poderia implicar um confronto das forças regulares de ambos os Estados como resultado da incursão ilegal. Quanto à possibilidade de o Equador ter realizado uma resposta armada, os especialistas foram consultados e, por unanimidade, consideraram que isso não era viável, pois era contraproducente para a política externa e de segurança do Equador diante da comunidade internacional (ideias) e por causa das substanciais lacunas militares (material), que recursivamente permitiu o ataque colombiano.

A análise de conteúdo qualitativo permitiu identificar as ações desenvolvidas pelo Equador na reprodução da identidade do Estado agredido. Essas ações foram organizadas analiticamente entre o nível doméstico e o externo. Em termos de ações domésticas, a fortificação da fronteira com a Colômbia foi encontrada como um primeiro passo em resposta à incursão ilegal de forças colombianas regulares e irregulares. A segunda ação consistiu no alinhamento e coesão interna no Equador e na Colômbia, que responderam à gestão política da crise e sua correlação com o nacionalismo como base das identidades do Estado, onde a opinião pública e os atores políticos relevantes dentro dos Estados tendem a endossar as ações de suas autoridades.

A terceira ação, imprevisível e emergente, permitiu que a Colômbia movesse a discussão em torno do bombardeio para a suposta conivência equatoriana e venezuelana com os grupos irregulares colombianos. A Colômbia anunciou à comunidade internacional que havia encontrado computadores supostamente pertencentes a Raúl Reyes, nos quais foram demonstradas ligações entre as FARC e os governos do Equador e da Venezuela. Isso mais tarde perderia relevância quando o Tribunal de Cassação Criminal do Supremo Tribunal de Justiça da Colômbia declarou seu conteúdo como "ilegal" devido ao descumprimento do devido processo em sua coleta. A quarta ação foi a acusação judicial no Equador contra Juan Manuel Santos, o ministro da Defesa colombiano, responsável pela Operação Fênix e suas consequências materiais e humanas, essa questão gerou tensões e mais tarde seria demitida pelas autoridades judiciais. Finalmente, havia preocupações sobre possíveis restrições ao comércio e migração como respostas de bombardeio, que não

tiveram sucesso.

No nível bilateral, as relações políticas entre os estados declinaram. O Equador suspendeu as relações diplomáticas com a Colômbia e, portanto, mecanismos técnicos como o COMBIFRON perderam sua validade. O restabelecimento das relações diplomáticas evidenciou demandas de ambos os Estados. O Equador solicitou reparações pelo bombardeio, a transferência das informações técnicas e militares do caso, a suspensão da disputa da mídia sobre sua suposta ligação com as FARC e o aumento da responsabilidade colombiana com seus refugiados ou migrantes deslocados no Equador. Enquanto a Colômbia exigiu o encerramento do processo judicial de Juan Manuel Santos, a retirada do caso na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Aisalla) e a Corte Internacional de Justiça (fumigações com glifosato), além de não cooperar até que essas relações fossem restabelecidas, em dezembro de 2010.

A zona andina caracterizou-se durante o período pós-Guerra Fria como uma sub-região altamente conflituosa, com 23 disputas militarizadas entre 1990 e 2010 (Méndez-Coto 2017b). Essa dinâmica historicamente construída de conflito e desconfiança é evidenciada nas rivalidades no eixo Venezuela-Colômbia-Equador-Peru. Por exemplo, o Equador, quando reproduziu uma identidade de Estado atacada, tinha falta de interesse na ativação do mecanismo político sub-regional devido à sua reduzida legitimidade, considerando que a Comunidade Andina (CAN) estava concentrada em questões econômicas e comerciais e, portanto, a Colômbia como Estado agressor teria mais influência se aliados regionais equatorianos não participassem da disputa. Como mencionado, o interesse ou preferência subjetiva do Pequeno Estado consiste em obter apoio externo, por isso é imperativo ampliar os atores envolvidos, especialmente seus aliados (neste caso, os membros da ALBA e líderes regionais, como Brasil e Argentina).

No contexto regional e multilateral, o Equador levou o ataque colombiano à Reunião do Grupo do Rio, realizada na República Dominicana, e ao Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos. Durante a Reunião do Grupo do Rio, as visões divergentes entre o Equador, os Estados da ALBA (Venezuela e Nicarágua haviam suspendido suas relações diplomáticas com a Colômbia) e a Colômbia foram evidenciadas: diferenças em relação à noção de soberania e à gestão das fronteiras em torno da operação de grupos armados irregulares. Este Encontro foi mediado pelo Presidente da República Dominicana com a liderança do Brasil e da Argentina, obtendo um pedido de desculpas do Presidente Uribe e uma promessa de não repetir este tipo de incursões armadas no futuro, declarado na Declaração Final. O Encontro deveria ter reduzido o conflito, no entanto, as personalidades dos líderes e a gestão da crise continuaram gerando capital político, portanto permaneceu

ativa (Montúfar 2008).

No nível regional, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos foi ativado com o objetivo de encontrar soluções para a crise e restaurar a ordem e a segurança. Para o Equador como Estado atacado, buscou-se uma "condenação" multilateral contra a Colômbia, pela violação do direito internacional e interamericano, especialmente no tocante à soberania, integridade territorial e solução pacífica de controvérsias. O Conselho Permanente encarregou o Secretário-Geral de emitir um relatório após uma inspeção *in loco* e trabalhou na preparação de uma resolução. Para o Equador, esse mecanismo foi uma oportunidade de obter apoio externo, evidenciado no bloco da ALBA, dos Estados sul-americanos e de outras nações interessadas na prática de fronteiras flexíveis implementadas pela Colômbia. Este foi o processo de legitimação da identidade. Para a Colômbia, a estratégia diplomática para sua defesa consistia em aceitar os fatos e denunciar o suposto envolvimento do Equador e da Venezuela com as FARC, exigindo maiores compromissos na luta contra o terrorismo.

A resolução elaborada pelo Grupo de Trabalho no Conselho Permanente foi impedida de "condenar" a Colômbia por causa da prática de consenso, uma vez que a Colômbia e Estados aliados como os Estados Unidos ou o Canadá não a apoiariam. Finalmente, reafirmou "a plena aplicabilidade dos princípios consagrados no direito internacional de respeito à soberania, abstenção da ameaça ou uso da força e não-interferência nos assuntos internos de outros Estados", aprovada na Vigésima Quinta Reunião de Consulta de Ministros. dos Negócios Estrangeiros.

Para o Equador como Estado atacado, as resoluções multilaterais serviram de suporte à sua identidade, reafirmando que a Colômbia violou a lei internacional: foi o conhecimento intersubjetivo que possibilitou sua identidade de papel, reforçando as normas de comportamento aceitas relacionadas à ameaça ou uso de força; e, portanto, criando a oportunidade para o restabelecimento das relações diplomáticas. Este caso mostra claramente as práticas do Estado atacado, a forma como prioriza seus interesses e a capacidade institucional interamericana para lidar com crises regionais. Do ponto de vista do "risco moral", os custos para a Colômbia de sua agressão foram reduzidos considerando que a tática militar gerou ganhos domésticos, e no nível bilateral a disputa ficou contida no nível político sem afetar a dinâmica comercial e migratória.

Costa Rica-Nicaragua: a crise da Ilha de Portillos / Harbour Head

As relações políticas e diplomáticas entre a Costa Rica e a Nicarágua na última década foram explicadas por uma abordagem "pendular" (Stagno Ugarte 2013), definida pelo início de cada governo da Costa Rica. Durante o governo de Pacheco de la Espriella (2002-2006) foi mantida uma política de "apaziguamento" e "fraternidade" com a Nicarágua, mas resultou em um caso na Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre direitos de navegação da Costa Rica no Rio San Juan. Durante o governo de Arias Sánchez (2006-2010), seguiu-se uma política de "contenção" e distanciamento, que gerou relações estáveis. Na administração Chinchilla Miranda (2010-2014), buscou-se uma política de "conciliação" e "boa vizinhança", mas resultou no questionamento da soberania costa-riquenha sobre uma ponta da "Isla Portillos" (porto da Nicarágua) e três novos casos na Corte Internacional de Justiça; o que exigiu um retorno à política de "contenção" e distanciamento durante o governo de Solís Rivera (2014-2018).

Essa abordagem das relações bilaterais entre a Costa Rica e a Nicarágua evidencia a falta de continuidade e estabilidade, fazendo com que os interesses, experiências e imagens de cada presidente moldem sua política externa. Portanto, é importante entender as relações bilaterais como rivalidades "estratégicas" ou "duráveis" (Colaresi, Rasler e Thompson 2008), caracterizadas pela competitividade interestatal, episódios recorrentes de conflito como incompatibilidade de interesses que podem levar à inimizade, que varia em um espectro de: desacordos em relação à soberania e integridade territorial, escalada através da diplomacia de "microfone" para a militarização de disputas. Essas rivalidades são intensificadas pela percepção negativa de cada ator sobre o outro, agravando situações que poderiam ser resolvidas por meio de consultas diplomáticas ou criando divergências sobre questões periféricas. Essas percepções negativas são social e historicamente construídas, de modo que elas têm uma base no nacionalismo, gerando coesão e consenso interno.

A crise entre Costa Rica e Nicarágua começa em outubro de 2010 quando Manágua, durante um processo de dragagem do rio San Juan, cria um canal artificial com o objetivo de desviar o rio para justificar supostamente mudanças na fronteira, alegando que a área da Ilha de Portillos / Harbour Head. A dragagem começou com a aprovação do ministro das Relações Exteriores da Costa Rica, que, sem revisar os estudos de impacto ambiental, aceitou as explicações verbais do ministro de Relações Exteriores da Nicarágua, indicando que a Costa Rica não seria afetada. A dragagem do rio San Juan foi plenamente reconhecida como direito da Nicarágua; no entanto, deve respeitar o princípio de nenhum dano significativo ao meio ambiente de outro país.

A dragagem, a abertura de canais por forças militares no território da Costa Rica e os danos ambientais na margem do rio foram considerados para a Costa Rica como uma "invasão", "ocupação" e "agressão externa" pela Nicarágua, na qual sua soberania territorial estava em risco. Portanto, a Costa Rica adota uma "identidade de Estado atacado", sendo seu interesse a defesa de sua soberania por meio de ações domésticas, bilaterais e externas. Considerando que a reprodução de uma identidade de papel implica a identificação de uma situação específica, a internalização dos conteúdos identitários que exigem um processo de legitimação social, a Costa Rica denunciou essa ameaça percebida à comunidade internacional e seus aliados relevantes para obter apoio político e reconhecimento intersubjetivo.

Para a Costa Rica, obter o apoio regional era primordial, considerando que, devido à falta de forças armadas, sua defesa externa depende dos mecanismos diplomáticos e legais fornecidos pelas instituições internacionais. Por outro lado, a perspectiva nicaraguense da controvérsia foi guiada pela ideia de que é "o Estado da região que mais perdeu território ao longo de sua história e que a Costa Rica mantém a meta de se apropriar do rio San Juan" (Murillo Zamora 2012a, 22), incorporando o problema no campo de significados e legitimidades divergentes sobre o território. Além disso, a política externa da Nicarágua durante os governos sandinistas foi moldada por princípios socialistas e ideológicos (Close 2011), encontrando apoio a suas posições no bloco ALBA.

A análise de conteúdo qualitativo permitiu identificar as ações desenvolvidas pela Costa Rica na reprodução da identidade do Estado agredido. No nível doméstico cinco ações foram expostas. O primeiro foi a fortificação da fronteira através do deslocamento de forças públicas; que foi criticado como "militarização" devido à alegada contradição com o pacifismo costarriquenho. Esse processo teve momentos relevantes, incluindo declarações públicas do ministro das Relações Exteriores, Castro, sobre a possibilidade de criação de forças de segurança, o hasteamento de uma bandeira da Costa Rica na área disputada pelo Exército da Nicarágua, gerando mais tensão e a criação da Polícia de Fronteira. A segunda ação foi a construção da Rota 1856 ao longo do rio San Juan como uma medida "extraordinária" e urgente, que implicava que não era necessário realizar ou socializar estudos de impacto ambiental.

A terceira ação consistiu na perseguição judicial de Edén Pastora, ex-líder sandinista, como responsável por crimes ambientais devido aos danos da dragagem e à abertura de canais no território da Costa Rica. O quarto foi o alinhamento e coesão interna na Costa Rica e na Nicarágua, que responderam à gestão política da crise e sua correlação com o nacionalismo como base das identidades do Estado, onde a opinião pública e os atores políticos relevantes

nos Estados tendem a endossar as ações de suas autoridades. Finalmente, foram propostas medidas tributárias às importações de cada Estado devido aos custos dos casos na Corte Internacional de Justiça, que foram recusados pelos setores produtivos.

No nível bilateral, as relações políticas entre a Costa Rica e a Nicarágua diminuíram. A Costa Rica retirou seu embaixador como medida de protesto e, portanto, a Comissão Binacional, como mecanismo de coordenação técnica, foi suspensa. No nível sub-regional, a zona centro-americana caracterizou-se durante o período pós-Guerra Fria como altamente conflituosa, com 19 disputas entre 1992 e 2010 (Méndez-Coto 2017b). Esse padrão de conflito nessa sub-região está relacionado a questões de delimitação de fronteiras e incursões armadas, resultando em controvérsias, desconfianças e rivalidades. Portanto, o caso da Ilha de Portillos evidencia este tipo de problemas de segurança na América Central.

Ao reproduzir uma identidade de Estado atacado, a Costa Rica demonstrou falta de interesse na ativação do mecanismo político sub-regional, como o Encontro de Presidentes do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), considerando que a Nicarágua teria vantagem. Para a Nicarágua, a outra possibilidade institucional nesse nível foi a Corte Central de Justiça (CCJ); não obstante, a Costa Rica não reconhece sua jurisdição e, em sua opinião, a crise era política e não jurídica, como afirmava a Nicarágua. Apesar disso, as organizações não-governamentais nicaraguenses denunciaram a Costa Rica na CCJ pela construção da Rota 1856 ao longo da fronteira do rio San Juan e obtiveram uma sentença favorável em 2012, aumentando as tensões e as críticas à sua imparcialidade e não jurisdição.

No nível regional, o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos foi ativado com o objetivo de encontrar soluções para a crise e restaurar a segurança. Este Conselho orientou o Secretário-Geral a emitir um relatório após uma inspeção in loco e a trabalhar em uma resolução, sendo esta a oportunidade da Costa Rica de obter apoio externo à sua identidade e buscar uma condenação da Nicarágua pela "invasão". do seu território e da violação da sua soberania. No entanto, houve uma falta de consenso em relação ao conteúdo da resolução, na qual a Nicarágua argumentou que a controvérsia deveria ser processada em um mecanismo jurídico não político, como a Corte Internacional de Justiça devido à sua natureza.

No entanto, a Costa Rica solicitou o processo de votação, quebrando a prática de consenso implementada nas décadas precedentes. A resolução, aprovada com 21 votos a favor, 2 contra e 4 abstenções, exigia a retirada do pessoal de segurança da área disputada e endossava o relatório do Secretário-Geral. A Vigésima Sexta Reunião de Ministros das Relações Exteriores re-

comendou a implementação, simultânea e sem demora, das disposições do Conselho Permanente. No entanto, essa falta de consenso permitiu as condições de "risco moral" quando a Nicarágua rejeitou a aplicabilidade da resolução, evidenciando a fraqueza da identidade do Estado atacado e seu processo de legitimação. Assim, em novembro de 2010, a Costa Rica encaminhara a disputa à Corte Internacional de Justiça (CIJ), por meio do caso: "Certas Atividades realizadas pela Nicarágua na Área de Fronteira".

O padrão de segurança na América Central em relação aos problemas de delimitação de fronteiras está correlacionado com sua judicialização (Cfr. Cascante Segura 2014, 166), que reflete a incapacidade dos governos de encontrar soluções por meios políticos. O caso estudado seguiu esse caminho, já que as próximas etapas seriam levadas a cabo na Corte Internacional de Justiça. Em 2011, a Nicarágua apresentou o caso "Construção de uma estrada na Costa Rica ao longo do rio San Juan" relacionado à Rota 1856, a qual foi unido ao primeiro caso pela Corte em 2013. No início de 2014, a Costa Rica iniciou um terceiro caso: "Delimitação marítima no Mar do Caribe e no Oceano Pacífico", reafirmando a judicialização da relação bilateral.

A Corte Internacional de Justiça emitiu seu julgamento sobre o conjunto dos casos em novembro de 2015 e foi considerada mais favorável à posição da Costa Rica. Como prelúdio do julgamento, a Nicarágua havia violado várias medidas cautelares relativas à suspensão de atividades, retirada de pessoal e violação do direito costarriquenho de navegação sobre o rio San Juan. Em relação ao primeiro caso, a Corte ratificou a soberania da Costa Rica sobre a Ilha de Portillos / Harbour Head. Como resultado, foi estabelecido por unanimidade que tanto a construção de canais artificiais quanto a presença militar nicaraguense na área consistiam na ocupação ilegal do território. Também a Nicarágua foi condenada pela violação do direito costa-riquenho de livre navegação no rio San Juan, e foi condenada a compensar os danos ambientais causados pelos canais artificiais. Em relação ao segundo caso, a Costa Rica foi considerada culpada por não realizar estudos de impacto ambiental relativos à Rota 1856, mas não foi determinado que causou sérios danos ao rio San Juan.

Para a Costa Rica, como Estado atacado, o mecanismo político regional não resolveu suas preocupações relacionadas à soberania sobre a Ilha de Portillos, nem condenou ou obrigou a Nicarágua a retirar o pessoal de segurança. O processo de legitimação implica compreensão compartilhada do significado da identidade (se outros atores representam um ator da mesma maneira) e da ação estatal (incursão ilegal) que não aconteceu na Organização dos Estados Americanos. Portanto, a Costa Rica, que carece de forças armadas, considerou a escalada para a Corte Internacional de Justiça uma decisão de política externa imperativa. Esse curso de ação mostrou as práticas do Estado

atacado, o modo como prioriza seus interesses e as respostas das instituições internacionais às crises. Do ponto de vista do "risco moral", os custos para a Nicarágua de sua incursão foram reduzidos considerando que os mecanismos regionais não o condenaram e, bilateralmente, a disputa estava contida no nível político sem afetar a dinâmica comercial e migratória.

Conclusão

A carga de valor da "agressão externa" acarreta dificuldades acadêmicas em torno de sua definição, pois uma ampla e variada gama de eventos pode justificar sua enunciação, pois analisou a "agressão externa" como categoria analítica disputada, cuja enunciação no contexto internacional é associado à ameaça da soberania, independência política e integridade territorial dos Estados, sendo sensível a representantes políticos, instituições multilaterais e sociedades nacionais. Na América Latina esta categoria está presente tanto no imaginário social quanto no discurso da política externa, principalmente devido à história de intervenções, rivalidades e conflitos que caracterizaram a região, evidenciada quando ocorrem crises políticas e se corporifica em âmbito doméstico, normas hemisféricas e internacionais.

O argumento central era que a identidade do Estado atacado consiste em um conjunto de expectativas comportamentais estáveis; isto implica que o Estado Pequeno que interpreta essa identidade de papel assume um conjunto de interesses e ações consistentes com ela. Os interesses eram a reprodução do Estado (objetivo) e a mobilização de apoio externo (subjetivo). Nos casos do Equador e da Costa Rica, esses interesses foram demonstrados em ações políticas como: alinhamento político doméstico como expressão do nacionalismo como fundamento de identidade; a fortificação das fronteiras e o congelamento ou suspensão das relações diplomáticas bilaterais; recusa à ativação dos mecanismos políticos sub-regionais; a busca de uma condenação multilateral à agressão baseada em alinhamentos políticos regionais e, caso fracasse, recorrer aos mecanismos das Nações Unidas, como a Corte Internacional de Justiça.

Em termos comparativos, constata-se que os casos mostram uma cultura sui generis latino-americana para o processamento e resolução de conflitos, delineada por normas e valores compartilhados na região, que buscam reduzir as tensões e evitar novos escalonamentos em termos de uso e projeção da força armada. Além disso, existe um caráter intermediário, apresentado nas relações bilaterais, que não pode ser deixado de lado, pois, apesar das divergências que podem ser catalisadas a partir das capitais, nas áreas de

fronteira há fluxos sociais persistentes. Desta forma, também se pode interpretar que o uso da categoria "agressão externa" dificulta a possibilidade de diálogo no nível político, pois reduz significativamente a confiança e tende a aprofundar as lacunas bilaterais. Uma particularidade da América Latina que se destacou foi a tendência de "restringir" as disputas tematicamente, sem derramar consequências no campo comercial.

Tanto o Equador quanto a Costa Rica, como Estados Pequenos, reproduziram práticas, interesses e identidades de "Estados atacados" ao enfrentar "agressões externas" da Colômbia e da Nicarágua, respectivamente. O estudo de cada crise foi escolhido considerando que eles exibiram diferentes padrões de segurança sub-regionais, explicados pelo novo regionalismo em termos de interdependências. Portanto, os casos fornecem conhecimento empírico à premissa social construtivista sobre o mecanismo causal entre as ações de identidade de interesse para explicar as políticas externas dos Pequenos Estados, e apoiar uma agenda de pesquisa sobre estudos comparativos, especialmente entre regiões.

REFERÊNCIAS

Baehr, Peter R. 1975. "Small States: A Tool for Analysis?" *World Politics* 27 (3): 456–66. https://doi.org/10.2307/2010129.

Baldacchino, Godfrey. 2009. "Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy." In *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*, edited by Andrew F. Cooper and Timothy M. Shaw, 21–40. Londres: Palgrave Macmillan.

Barreiro Santana, Katalina. 2014. "La seguridad del Estado: la inteligencia de su oculto espejo." Tesis doctoral, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.

Bennett, Andrew, and Colin Elman. 2008. "Case Study Methods." In *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, 499–517. Nueva York: Oxford University Press.

Bermeo, Dolores, and Nathalia Pabón. 2008. "Las Relaciones de Seguridad Entre Colombia y Ecuador: Una Nueva Construcción de Confianza." RESDAL. http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf.

Bonilla, Adrián. 2006. "Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabili-

dad." AFESE, no. 44: 158–81.

———. 2008. "Ecuador y Estados Unidos: agendas distintas sin confrontación." In *Ecuador, miradas binacionales*, edited by Socorro Ramírez, 493–510. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne. 2008. *Small States in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community (CARICOM)*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Buzan, Barry, and Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cascante Segura, Carlos H. 2014. "Integración centroamericana, Corte Internacional de Justicia y diferendos limítrofes. Bases para una relación constructiva." In *Centroamérica: casa común e integración regional*, edited by Willy Soto Acosta and Max Saúrez Ulloa, 161–76. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.

Close, David. 2011. "Nicaragua's Pragmatic Ideologues." In *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, edited by Gian Luca Gardini and Peter Lambert, 197–212. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Colaresi, Michael P., Karen Rasler, and William R. Thompson. 2008. *Strategic Rivalries in World Politics: Position, Space and Conflict Escalation*. Nueva York: Cambridge University Press.

Comisión de Transparencia y Verdad Angostura. 2009. "Informe de La Comisión de Transparencia y Verdad Angostura." Ecuador.

Cox, Robert W. 1993. "Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales." In *Poder y orden mundial*, edited by Abelardo Morales Gamboa, 119–96. San José: FLACSO Costa Rica.

Dallanegra Pedraza, Luis. 2009. "La política exterior en Tucídides. Los países fuertes y débiles." *Reflexión Política*. 2009. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11012487008.

Dassel, Kurt. 1998. "Civilians, Soldiers, and Strife: Domestic Sources of International Aggression." *International Security* 23 (1): 107–40.

Domínguez, Jorge I. 2003. "Conflictos territoriales y limítrofes en América." In *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, edited by Jorge I. Domínguez, 15–46. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

East, Maurice A. 1973. "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models." *World Politics* 25 (4): 556–76. https://doi.org/10.2307/2009952.

Fearon, James D. 1999. "What Is Identity (as We Now Use the Word)?" Stanford University. https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-bin/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/What-is-Identity-as-we-now-use-the-word-.pdf.

Fierke, Karin. 2013. "Constructivism." In *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, edited by Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, Tercera edición, 187–204. Oxford: OUP Oxford.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 2001. "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 4 (1): 391–416. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391.

Frasson-Quenoz, Florent, ed. 2014. *Seguridad internacional y ordenamientos regionales: del Complejo Regional a la Comunidad de Seguridad*. Europa, África, América del Sur y América del Norte. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Goldstein, Judith, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne-Marie Slaughter. 2000. "Introduction: Legalization and World Politics." *International Organization* 54 (03): 385–399. https://doi.org/10.1162/002081800551262.

Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization* 42 (3): 485–507.

Herz, Monica. 2008. "Does the Organisation of American States Matter?" 2. Crisis States Working Papers Series. Londres: Crisis States Research Centre.

Hey, Jeanne A. K., ed. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Hopf, Ted. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory." *International Security* 23 (1): 171–200.

Jaramillo, Grace. 2009. "Estudio Introductorio. Las Relaciones Ecuador-Colombia Desde El Incidente de Angostura." In *Construyendo Puentes Entre Ecuador y Colombia*, edited by Grace Jaramillo. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Kacowicz, Arie M. 2004. "Case Study Methods in International Security Studies." In *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*, edited by Detlef F. Sprinz and Wolinsky-Nahmias, 107–27. Michigan: University of Michigan Press.

Kacowicz, Arie M., and David R. Mares, eds. 2015. *Routledge Handbook of Lat-*

in American Security. Nueva York: Routledge.

Kelly, Robert E. 2007. "Security Theory in the 'New Regionalism.'" *International Studies Review* 9 (2): 197–229. https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2007.00671.x.

Keohane, Robert O. 1988. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32 (4): 379–96. https://doi.org/10.2307/2600589.

Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. Londres: SAGE.

Larrea Cabrera, Gustavo. 2009. *Revolución Ciudadana*. Primera edición. Quito: Editorial Planeta del Ecuador.

Lieberson, Stanley. 1991. "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases." *Social Forces* 70 (2): 307–20. https://doi.org/10.1093/sf/70.2.307.

Lorenzini, María Elena. 2013. "Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela En El Siglo XXI. Una Primera Aproximación Al Análisis Comparado (2003-2011)." *Reflexión Política* 15 (30): 38–52.

Mares, David R. 2001. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. Nueva York: Columbia University Press.

———. 2014. "Interstate Security Issues in Latin America." In *Routledge Handbook of Latin America in the World*, edited by Jorge I. Dominguez and Ana Covarrubias, 420–33. Nueva York: Routledge.

———. 2015. "Interstate Disputes. Militarized Coercion and 'Peaceful Settlement.'" In *Routledge Handbook of Latin American Security*, edited by Arie M. Kacowicz and David R. Mares, 254–65. Nueva York: Routledge.

Martín, Félix E. 2006. *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Mearsheimer, John J. 1994. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19 (3): 5–49.

Méndez-Coto, Marco Vinicio. 2017a. "Smart Power and Public Diplomacy: A Costa Rican Approach." *Place Branding and Public Diplomacy* 13 (3): 194–204. https://doi.org/10.1057/s41254-016-0033-7.

———. 2017b. "Prácticas de seguridad en América durante la posguerra fría (1992-2010): ¿complejos regionales o comunidades pluralistas de seguridad?" *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad* 12 (1): 75–102. https://doi.org/10.18359/ries.2465.

Merke, Federico. 2008. "Identidad y Política Exterior En Argentina y Brasil." Tesis doctoral, Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Montúfar, César. 2008. "Aproximación a La Crisis Diplomática Entre Ecuador y Colombia, a Raíz de Los Sucesos de Angostura." In *De Angostura a Las Computadoras de Uribe: Prensa Escrita y Crisis de Marzo*, edited by Fernando Checa Montúfar, 21–46. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Moreano, Hernán. 2005. *Colombia y Sus Vecinos Frente Al Conflicto Armado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Murillo Zamora, Carlos. 2012a. "Costa Rica - Nicaragua: Una Historia de Litigios Fronterizos." *Ambientico. Revista Mensual Sobre Actualidad Ambiental*, 2012.

———. 2012b. *Política exterior, hegemonía y estados pequeños: el caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria.

Neumann, Iver B., and Sieglinde Gstöhl. 2006. "Introduction. Lilliputians in Gulliver's World?" In *Small States in International Relations*, edited by Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl, and Jessica Beyer, 3–36. University of Washington Press.

Nieto Navia, Rafael. 2011. "La 'Operación Fénix' de las Fuerzas Militares Colombianas no violó la soberanía ecuatoriana." *Revista de la Facultad de Derecho* 2 (1): 33–57.

Peñas, Francisco J. 2005. "¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?" *Relaciones Internacionales*, no. 1: 1–32.

Rivera Vélez, Fredy. 2012. *La seguridad perversa: política, democracia y derechos humanos en Ecuador, 1998-2006*. Quito: FLACSO Ecuador.

Salgado Espinoza, Raúl. 2015. "The Role of Small States in the Construction of the Union of South American Nations (UNASUR): The Cases of Ecuador and Uruguay." Tesis doctoral, Inglaterra: Universidad de Birmingham.

Stagno Ugarte, Bruno. 2013. *Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010*. Heredia: EUNA.

Stake, Robert E. 2005. "Qualitative Case Studies." In *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, edited by Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, Tercera edición, 443–66. Thousand Oaks: SAGE.

Steele, Brent J. 2008. *Ontological Security in International Relations: Self-Identity and the IR State*. Nueva York: Routledge.

Steinmetz, Robert, and Anders Wivel. 2010. "Introduction." In *Small States in*

Europe: Challenges and Opportunities, edited by Robert Steinmetz and Anders Wivel. Farnham: Ashgate.

Sterling-Folker, Jennifer. 2013. "Neoliberalism." In *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, edited by Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, Tercera edición, 114–31. Oxford: OUP Oxford.

Torres, Arturo. 2009. *El juego del camaleón. Los secretos de Angostura*. Quito: Eskeletra Editorial.

Torrijos Rivera, Vicente. 2009. "Colombia, Las FARC y La Legítima Defensa." *Revista Política y Estrategia*, no. 113: 175–90.

Vallarta, José Luis. 2011. "La Incorporación Del Crimen de Agresión En El Estatuto de La Corte Penal Internacional." *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 11 (January): 435–61.

Vallejo, Margarita, and Horacio A. López. 2009. *El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano: detrás de las palabras y los hechos*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Vayrynen, Raimo. 1971. "On the Definition and Measurement of Small Power Status." *Cooperation and Conflict* 6 (1): 91–102. https://doi.org/10.1177/001083677100600109.

Vogel, Hans. 1983. "Small States' Efforts in International Relations: Enlarging the Scope." In *Small States in Europe and Dependence*, edited by Otmar Höll, 54–68. Viena: Wilhelm Braumüller, Austrian Institute for International Affairs.

Waltz, Kenneth N. 1988. *Teoría de La Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Walzer, Michael. 2001. *Guerras justas e injustas: un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Madrid: Paidós.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. Cuarta edición. Thousand Oaks: SAGE.

RESUMO

Este artigo analisa a construção social de "agressões externas" por pequenos estados latino-americanos. Um estudo comparativo entre a Costa Rica e o Equador permite compreender as regularidades de seu comportamento frente a esse tipo de ameaça, em termos de sua identidade de papel, interesses objetivos e subjetivos e consistentemente suas ações de política externa nos âmbitos doméstico, bilateral, sub-regional e nível regional. Argumenta-se que os pequenos estados são mais vulneráveis às agressões externas por falta de recursos materiais e necessidade de apoio externo, comprometendo sua soberania e integridade territorial, e requerendo a ativação de mecanismos multilaterais como a Organização dos Estados Americanos e outras instituições regionais e sub-regionais.

PALAVRAS-CHAVE

Agressão externa, Estados pequenos, Estudos de Segurança Internacional.

Recebido em 18 de julho de 2018.
Aprovado em 21 de setembro de 2018.

Traduzido por Joana Soares Cordeiro Lopes

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.295-322

ARTIGO

EXPERIÊNCIAS SUBNACIONAIS EM POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

Christiano Cruz Ambros[1]

Introdução

Este artigo tem como objetivo principal apresentar iniciativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a promoção da indústria de defesa gaúcha nos últimos anos. As entidades subnacionais tem um importante papel para o fortalecimento da indústria de defesa nacional e, por meio da formulação e implementação de políticas públicas bem definidas, são capazes de exercer a função de facilitadores e catalisadores das iniciativas nacionais em nível local.

A construção de estratégias para o desenvolvimento da indústria de defesa, assim como a capacidade de instrumentalizar-se para executar as ações planejadas, não é exclusividade dos estados e províncias de países ricos e industrializado. Pelo contrário, existem diversos exemplos de como as entidades subnacionais, em países em desenvolvimento, trabalham em conjunto com o Estado Nacional para fortalecer a indústria de defesa do país.

Nesse sentido, este artigo busca trazer exemplos que demonstrem as diversas políticas públicas que podem ser implementadas por entes subnacio-

1 Analista Internacional na Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT) do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade. Também possui Pós-Graduação Lato Sensu em Economia e Políticas de Promoção do Desenvolvimento pela UFRGS. As informações aqui apresentadas são de inteira responsabilidade do autor e não representam o posicionamento institucional da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT) do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: chrisambros@gmail.com.

nais tanto em países desenvolvidos (Austrália, Canadá e França) quanto em desenvolvimento (África do Sul, Índia e México), comparando-as com o que vem sendo feito no caso brasileiro. Não se objetiva aqui fazer uma comparação sistemática e delineada com fins a identificar relações causais ou correlacionais entre variáveis. Muito menos ambicioso que isso, nossa meta aqui é simplesmente ilustrar o argumento principal proposto.

Para a escolha dos casos, nos utilizamos do modelo piramidal de Bitzinger (2015) como instrumento analítico da hierarquia internacional da indústria de defesa. Assim, os casos exemplificados representam porções distintas da pirâmide organizacional proposta pelo autor, cumprindo nossa intenção de trazer exemplos com realidade bastante diferentes entre si para o estudo. A França é compreendida no segundo grupo em uma classificação das capacidades da indústria de defesa nacional, que comporta seis grandes categorias, onde os Estados Unidos estão isolados no primeiro grupo. A capacidade tecnológica francesa seria próxima da dos EUA, contudo sua base industrial e seus gastos em P&D são relativamente menores. A Austrália e o Canadá estariam no terceiro grupo, pois são consideradas economias avançadas com um tecido industrial militar tecnologicamente consolidado, mas focada em nichos específicos, diferentemente da França que domina um leque muito mais amplo de tecnologias de defesa. Índia estaria no quarto grupo, dado que é um país com capacidades industriais e tecnológicas em expansão e que procura alcançar o máximo de independência possível no fornecimento de armamentos, criando uma larga base tecnológica para sua indústria de defesa. África do Sul e Brasil estariam em uma quinta categoria, pois possuem uma base industrial de defesa relativamente pequena e com tecnologia limitada, mas, ao mesmo tempo, mantêm pretensões de ter capacidades em diversos segmentos para sustentar seu status de potência regional. Finalmente, o México se encontraria no sexto e último grupo, pois possui capacidades produtivas na indústria de defesa muito limitadas e de baixa intensidade tecnológica, concentrando seus esforços em nichos específicos, como a montagem sob licença de sistemas de armas estrangeiros menos complexos.

A premissa teórica que perpassa este artigo é que a indústria de defesa, além de essencial para a defesa nacional, pode auxiliar na estratégia de endogenização de tecnologias avançadas, pilar fundamental para o desenvolvimento econômico de um país. Consideramos que a Indústria de Defesa é estratégica para qualquer país que deseja manter sua soberania e sua autonomia no século XXI e é variável-chave para a composição do Poder Nacional (Tellis et al. 2000). Assim, "o apoio estatal às indústrias de defesa se justifica, do ponto de vista estratégico, porque uma Base Industrial de Defesa (BID) desenvolvida possibilita ao Estado o domínio de capacidades tecnológicas pró-

prias, conferindo-lhe um poder adicional de peso perante o sistema internacional" (Mota e Rodrigues 2012, 3).

Entretanto, a BID também é importante em seus aspectos de estruturação econômica e tecnológica "que estão relacionados ao domínio de tecnologias sensíveis, muitas com caráter dual, e à geração de inovação, de empregos de alta qualificação e de exportações de elevado valor agregado" (Melo 2015, 26). Dessa forma, faz sentido que a indústria de defesa seja um dos eixos prioritários da estratégia de desenvolvimento econômico e tecnológico de uma região. Para o Estado atuar de maneira transformadora no tecido industrial de um país ou de uma região subnacional, é condição necessária o desenvolvimento de uma política industrial robusta. É nesse sentido que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da BID precisam estar alinhadas com a política industrial ampla do Estado.

Este artigo, além desta breve introdução, está dividido da seguinte forma: i) na primeira seção, discutimos o conceito de política industrial de defesa e as dimensões de sua implementação; ii) posteriormente, são trazidos exemplos de experiências subnacionais na formulação e implementação de iniciativas de promoção da indústria de defesa local; e iii) na terceira seção, apontamos as iniciativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para o fortalecimento da indústria de defesa gaúcha. Finalmente, a última seção destina-se às considerações finais.

Política Industrial de Defesa

A política industrial de defesa, segundo Hall, Markowski & Wylie (2010), complementa as políticas de aquisição no sentido de que é desenhada para encorajar ou direcionar investimentos nas capacidades industriais domésticas necessárias se as aquisições forem demandar fornecimento local. Um país pode perseguir uma política estatal que julgue necessário que a indústria local seja capacitada a produzir os materiais de defesa, seja para manter a soberania operacional de suas forças armadas, seja por razões econômicas mais abrangentes. Portanto, políticas industriais de defesa estão prioritariamente voltadas para o estabelecimento e manutenção de fornecimento nacional e opções de suporte para as Forças Armadas.

As Políticas Industriais de Defesa tornam-se relevantes se existe uma decisão em nível estratégico de confiar em maior ou menor extensão, no momento atual ou no futuro, nos fornecedores nacionais para fabricar ou apoiar as capacidades domésticas de defesa. O grande objetivo de uma política industrial de defesa é assegurar a disponibilidade, confiabilidade e custo-benefício das fontes

nacionais de fornecimento de materiais de defesa. Entretanto, segundo Hall, Markowski e Wylie (2010), esses objetivos podem ser conflituosos entre si, uma vez que a disponibilidade de fornecedores nacionais pode depender de grandes investimentos em novas fábricas e habilidades, desviando recursos nacionais de outras áreas. A pequena escala produtiva de alguns países pode ser muito custosa e a disponibilidade de negócios relacionados à defesa dependerá de altas barreiras para importação de produtos de defesa estrangeiros. Estas questões impactam no custo-benefício da produção local. Por outro lado, depender de importações impacta na confiabilidade das fontes de fornecimento em tempos de crise e conflagração.

Funcionalmente, uma política industrial de defesa estabelece as diretrizes sobre como i) estabelecer, manter e proteger as capacidades domésticas industriais requeridas; ii) assegurar cadeias de suprimentos suficientemente confiáveis para as capacidades industriais requeridas; iii) manter a viabilidade e prontidão dos fornecedores nacionais preferenciais para atingir os requerimentos das demandas militares – e desenvolver arranjos de salva-guarda se existir perigo de falência do fornecedor; e iv) gerenciar os custos relacionados com as políticas de conteúdo local.

Além da garantia de manutenção da capacidade industrial operacional para produção de materiais de defesa em um país, uma política industrial de defesa muitas vezes também é utilizada para atingir fins econômicos mais amplos, como emprego, inovação e balança de pagamentos. Em relação à utilização de políticas industriais de defesa como estratégia de desenvolvimento econômico por parte dos governos, há diversos argumentos prós e contras, especialmente no que se refere aos processos de *spin-off* de tecnologias militares para os mercados civis, ao *spillover* de conhecimento de técnicos e cientistas ligados à inovação militar, e aos impactos diretos da indústria de defesa no PIB e nas exportações.

Uma vez que se decide desenvolver uma política industrial de defesa, ou seja, se decide politicamente arcar com os custos de não buscar necessariamente as opções de preços mais competitivos no mercado internacional em prol de garantir determinada participação da indústria nacional, as estratégias de aquisição variam em quatro possibilidades básicas (Hall, Markowski e Wylie 2010, 176-180): i) substituição de importações com margens de preferência doméstica, onde se admite que empresas locais garantam que seus produtos sejam adquiridos mesmo que estejam acima do preço internacional até determinado percentual; ii) substituição de importações com políticas de conteúdo local, em que se exige que a empresa estrangeira fornecedora produza certa fração do valor do contrato em território nacional ou subcontrate empresas nacionais; iii) substituição de importações com compensações (*offset*), em que certa porção do valor contratado

exige contrapartidas do país da empresa estrangeira, seja a partir de transferência de tecnologia, acordos comerciais, etc.; e iv) acordos de divisão de trabalho em aquisições de multinacionais, em que se busca explorar vantagens competitivas entre os países parceiros ou exigir demandas altas para se atingir economia de escala.

Segundo Berkok, Penney e Skogstad (2012), existem três lógicas principais entre os países para desenhar sua política industrial de defesa, quais sejam: i) por um lado, a lógica de substituição de importações busca desenvolver a indústria doméstica para diminuir a dependência estratégica e econômica por produtos de defesa de países estrangeiros. A ferramenta mais eficiente para isso seriam as próprias políticas de aquisições das Forças Armadas, que serviriam como instrumentos promotores por demanda. Os governos podem adquirir equipamentos militares diretamente da indústria nacional, ou utilizar-se de acordos de *offset* para exigirem co-produção doméstica ou produção nacional licenciada. Além disso, uma robusta coordenação entre o governo e a indústria nacional facilitaria a substituição de importações, na medida em que as empresas consigam fazer ajustes e adaptações de longo-prazo para lidar com as necessidades das Forças Armadas Nacionais; ii) por outro lado, a lógica de desenvolvimento da capacidade exportadora busca capacitar a indústria nacional a inserir-se nas cadeias de valor global, sendo que seu núcleo está em políticas de promoção da oferta. Essas políticas são desenhadas para permitir que as empresas nacionais consigam inserir-se mais facilmente no mercado global, dando a elas vantagens competitivas em disputas por contratos de Forças Armadas estrangeiras. Entre os principais instrumentos estão a disseminação de informações, coordenação, desenvolvimento e retenção de talentos, apoio às pequenas e médias empresas, e, não raro, suporte direto (subsídios, *lobby* político, barganhas diplomáticas) do governo para promover sua indústria de defesa em outros países; e iii) finalmente, aponta-se que é possível uma combinação de ambas as lógicas.

Dentro dessas duas abordagens, Berkok, Penney e Skogstad (2012) identificaram seis grandes dimensões de políticas públicas que os governos utilizam para atingir suas metas: 1. Dimensão de coordenação entre governo e a Indústria de Defesa; 2. Dimensão de promoção e apoio à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); 3. Dimensão de apoio às Pequenas e Médias empresas (PMEs); 4. Dimensão de Suporte à inserção na cadeia global e valor (CGV)[2];

2 Conforme afirma Oliveira (2015, 38), "o comércio internacional vem crescendo em média 5,4% anualmente durante os últimos vinte anos, ao mesmo tempo em que passa por profundas transformações em decorrência das novas formas de organização e coordenação da produção industrial. A cadeia produtiva de bens, que anteriormente concentrava-se dentro de um determinado país e na maioria das vezes nas mãos de uma única empresa, hoje se encontra dispersa geograficamente e fragmentada em diversas etapas, nas chamadas "cadeias globais de valor (CGV)"". A internacionalização das cadeias de valor também influenciou a estrutura das

5. Dimensão de criação de ambientes de promoção da competitividade; e 6. Dimensão de *Offset*[3].

Dimensão de Coordenação entre Governo e Indústria de Defesa

Em relação às políticas de coordenação entre governo e indústria de defesa, é importante apontar as dificuldades que o governo pode encontrar para adquirir equipamentos dentro dos prazos requisitados se não existirem empresas nacionais prontas para satisfazer tal demanda. Às empresas, por outro lado, é um desafio manter empregados e capital de maneira eficiente em um mercado no qual a demanda por equipamentos militares não costuma ser constante, mas sim esporádica e instável. Segundo Berkok, Penney e Skogstad (2012, 55), políticas que aumentem a coordenação entre o governo e a indústria podem aliviar essas pressões e assegurar um setor industrial de defesa mais estável. Essas políticas podem auxiliar na abordagem da substituição de importações, uma vez que pode ser mais atraente comprar da indústria nacional, já que as empresas nacionais podem estar melhor preparadas para satisfazer a demanda das Forças Armadas do país. Além disso, esse tipo de política auxilia a criar uma base de informações sobre a própria indústria nacional, de forma que os formuladores de políticas de aquisição e gerentes de projetos estratégicos possam direcionar de maneira mais efetiva as demandas para as empresas nacionais.

Como exemplo, os autores mencionam que a coordenação entre o governo de Israel e sua Indústria de Defesa se dá muito a partir dos sistemas de Pesquisa & Desenvolvimento de maneira permanente, ou seja, independente de haver um grande projeto âncora. A Coréia do Sul, por sua vez, estabeleceu

indústrias de defesa. Segundo Dunne (2009, 27), "além das compras entre países de produtos finais, as companhias também estão mudando suas cadeias de fornecimento, como é o exemplo das compras da BAE System na África do Sul. O aumento dos acordos de *offset* encorajou este desenvolvimento e deu aos países importadores a oportunidade de consolidar mercados de nicho ao fazer parte da cadeia de suprimentos dos grandes produtores internacionais". O autor também coloca que os governos estão reconhecendo cada vez mais os altos custos do P&D para tecnologias avançadas de defesa e que a viabilidade de produção de pequenos países passa por economias de escala que só são possíveis através da colaboração internacional e arranjos industriais cooperativos (2009, 27).

3 Quando os países decidem por fazer uma compra para suas Forças Armadas de algum fornecedor estrangeiro, é relativamente usual que se exija algum tipo de compensação, também chamada de *offset*. Conforme a Portaria Normativa nffl 764/ MD/2002 dispõe, *offset* é "toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens, serviços e tecnologia, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial" (Brasil 2002, 12). Dessa forma, o fator determinante da possibilidade de *offset* (compensação) é o poder de compra do país importador.

um sistema de "Equipe Integrada de Projetos" (*Integrated Project Team*), composta por civis e militares, destinado a supervisionar e coordenar as iniciativas de aquisição e prover sugestões de aprimoramento ao planejamento, orçamento e confiabilidade do projeto. Já o Reino Unido possui um programa de pré-qualificação de algumas empresas para licitações futuras, preparando-as para lidar com suas demandas.

Dimensão de Promoção e Apoio a P&D

As Políticas de promoção e apoio a P&D geralmente se justificam na percepção de que muitos avanços tecnológicos resultam do investimento na indústria de defesa e de que haveria transbordamentos para outros setores da economia. Mais do que isso, segundo Berkok, Penney e Skogstad (2012, 57), um país que investe de forma sistemática em empresas que desenvolvem novas tecnologias espera penetrar no mercado global e posicionar sua indústria na cadeia global de fornecimento. Existe uma crescente demanda por bens de alta tecnologia, e um país que atinge determinadas fronteiras tecnológicas pode sustentar um forte setor exportador. Além disso, se as empresas nacionais não possuem o *know-how* tecnológico e industrial para desenvolver e produzir armamentos avançados, o governo precisará importar de outros países. Assim, investimentos em P&D respondem tanto à abordagem da substituição de importações quanto da promoção de exportações.

A política de apoio a P&D na Coréia do Sul aposta muito nos acordos de coprodução em defesa no intuito de garantir a transferência de tecnologia, buscando desenvolver capacidades produtivas domésticas em áreas que não possui vantagens comparativas. Já a Austrália provê financiamento subsidiado a propostas inovadoras e de alto risco de Pequenas e Médias empresas que contenham alto grau tecnológico e que estejam alinhadas ao Programa de Prioridades de Capacitação Industrial.

Dimensão de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (PMEs)

As políticas de apoio às pequenas e médias empresas (PMEs) começam a ser desenvolvidas a partir do diagnóstico de uma questão já debatida nesta tese: a consolidação da indústria global de defesa em poucos *prime contractors* multinacionais e as restrições de entrada ao mercado internacional. Considerando que é muito difícil para empresas deste porte serem notadas por grandes integradores, dificultando assim sua entrada na cadeia global de

suprimentos, políticas que promovam assistência às PMEs podem auxiliá-las a se tornar exportadoras. Conforme aponta Berkok, Penney e Skogstad (2012, 58), ao se tornarem mais eficientes e garantirem maior sustentabilidade, elas podem tanto fornecer para as Forças Armadas nacionais quanto garantirem espaço na cadeia global a partir de parcerias estratégicas, seja com *prime contractors*, seja com PMEs estrangeiras. Além disso, o incentivo às PMEs está relacionado com o imperativo estratégico da capacidade de mobilização do tecido econômico e social de um país em situações de emergência nacional, dada a maior capilaridade que as PMEs têm na sociedade em comparação com grandes empresas.

A Austrália desenvolveu o Programa de Demonstração de Capacidades e Tecnologias (*Capability and Technology Demonstrator Program*) que possibilita que PMEs exibam suas potencialidades às grandes empresas nacionais e internacionais e contatem governos estrangeiros. Na Coréia do Sul, há vários incentivos para que PMEs entrem no mercado de defesa, desde que, como contrapartida, tenham por objetivo de longo prazo serem competitivas internacionalmente. Já em Israel, a maior parte da sua base industrial de defesa é composta por empresas relativamente grandes e o setor de defesa conta com poucos novos entrantes. Em geral, quando há algum tipo de apoio específico às PMEs, se dá através de subsídios para P&D.

Dimensão de Suporte à inserção na cadeia global de valor (CGV)

As políticas de suporte à inserção na CGV compreendem as iniciativas às PMEs, e também os incentivos às grandes empresas, pois as vendas diretamente a outros países geralmente é feita em negociação de governo a governo (*gov-to-gov*). Assim, essas políticas geralmente lidam com a regulação das exportações de produtos de defesa, com iniciativas de marketing dos produtos nacionais, com facilitação de negociação com governos estrangeiros e empresas multinacionais e com linhas especiais de crédito para a exportação.

Aproximadamente 70% de todos os sistemas de armas produzidos em Israel são exportados, e isso se faz possível, em partes, graças ao forte apoio governamental no marketing internacional dos produtos de defesa israelenses, às missões internacionais lideradas pelo governo e à pró-atividade das embaixadas israelenses em mercados de defesa prósperos. Já o governo do Reino Unido age mais no momento anterior ao ato da exportação. Ao definir as tecnologias específicas que pretendem produzir domesticamente, os ingleses criam fundos de pesquisa específicos que possibilitam a criação de produtos tecnologicamente avançados. A partir da compra dos produtos ingleses

por suas Forças Armadas, o governo inglês implicitamente afirma a qualidade dos produtos, facilitando de maneira significativa as suas exportações.

Dimensão para Criação de Ambientes de Promoção da Competitividade

Uma etapa importante para a sustentação de uma base industrial de defesa nacional é o estabelecimento de um ambiente em que as empresas desejem investir. Para isso, é necessário atentar a quatro fatores: i) desenvolvimento de mão de obra técnica e especializada; ii) regulamentações claras de acesso ao mercado (normatizações e certificações); iii) regime tributário competitivo; e iv) linhas de financiamento adequadas ao setor de defesa.

A indústria de defesa é geralmente muito técnica, requerendo uma força de trabalho altamente especializada. Assim, são necessários investimentos públicos para o desenvolvimento de escolas técnicas, cursos profissionalizantes e cursos superiores voltados para a área de defesa. Segundo Berkok, Penney e Skogstad (2012, 59), as barreiras de entrada no mercado de defesa precisam ser diminuídas, pois lidar com regulações extensas e obscuras podem afastar empreendedores. Além disso, arquiteturas fiscais que possibilitem as empresas de defesa a serem mais competitivas no mercado internacional e linhas de financiamento que compreendam a lógica especial do setor de defesa também são importantes para o estabelecimento de um ambiente próspero de investimentos privados na área.

A Austrália possui um projeto especial de capacitação de mão de obra nas áreas que pretendem manter a capacitação industrial e tecnológica para estimular um ambiente competitivo. Chamado "Capacitando a Indústria de Defesa da Austrália" (*Skilling Australia's Defence Industry*), este programa oferece bolsas de estudo buscando três objetivos: aprimorar os trabalhadores já empregados na Indústria de Defesa; aumentar a quantidade e qualidade de trabalhadores voltados para áreas prioritárias em defesa; prover fundos para que as próprias empresas de defesa ofereçam atividades de treinamento em áreas onde se identifique falta de recursos humanos com capacidades técnicas, comerciais ou de gestão. Já a abordagem política israelense para promover um ambiente competitivo para o investimento, especialmente o estrangeiro, no país, consiste em permitir que investidores estrangeiros comprem até 49% de empresas nacionais, com incentivos especialmente no que se refere ao abatimento do valor investido nas exigências de contrapartida.

Dimensão de *Offset*

As políticas de *offset* vêm sendo amplamente utilizadas por diversos países. Enquanto alguns usam *offsets* para a criação de empregos ou compensações comerciais para equilíbrio da balança de pagamentos, a maior parte dos países vê neste instrumento oportunidades de transferência de tecnologia. Alguns governos vêm exigindo *offsets* para todos os contratos acima de determinado valor, geralmente como uma fração do valor do contrato de aquisição.

A política sul-coreana de *offset* estabelece que 50% do valor total do contrato deve estar sujeito a compensações, sendo que 60% dessas compensações devem ser de natureza tecnológica e industrial como co-produção, transferência de tecnologia, investimentos em P&D e desenvolvimento técnico. Já a política da Suécia é mais restrita, exigindo 100% do valor do contrato em compensações tecnológicas, principalmente elementos de co-produção, sendo que *offsets* indiretos como investimentos na indústria doméstica ou contrapartidas comerciais são inelegíveis.

Na próxima seção, exemplificaremos experiências subnacionais em políticas de promoção da indústria de defesa tanto em países com um grau de desenvolvimento industrial e tecnológico avançado quanto aqueles com um tecido industrial e um sistema de inovação ainda em desenvolvimento. Ao estudar os casos, utilizaremos o arcabouço conceitual apresentado acima, identificando as políticas de promoção da indústria de defesa apresentadas por Berkok, Penney e Skogstad (2012).

Experiências subnacionais em Políticas de Promoção da Indústria de Defesa

As entidades subnacionais têm executado papéis diversos em termos de políticas industriais e promoção da competitividade empresarial em seus territórios. No que se refere especificamente às políticas de promoção da indústria de defesa, diversos exemplos são possíveis de ser citados em diversas partes do mundo, com ações diversas, focadas tanto no apoio ao desenvolvimento de *clusters* regionais quanto ao fomento de P&D, entre outras. Nessa seção, abordaremos os casos de estados e províncias de países com um tecido industrial e capacidades tecnológicas desenvolvidas (especificamente, Canadá, França e Austrália), assim como experiências subnacionais em países cujas condições de desenvolvimento são mais similares com as do Brasil

(como África do Sul, Índia e México).

O Canadá, lar de uma das maiores empresas aeronáuticas do mundo - a Bombardier tem no setor aeroespacial uma indústria que gera $27,2 bilhões em faturamento e cerca de 90 mil empregos[4]. A indústria aeroespacial concentrada na província de Quebec responde por cerca de 50% em faturamento do setor no Canadá, com $14.4 bilhões em vendas anuais, 40.000 empregos e 190 empresas de pequeno, médio e grande porte[5].

Criada em 2006, a Aero Montreal é uma organização que reúne as principais companhias, instituições de pesquisa e educacionais, associações e sindicatos do setor aeroespacial de Quebec, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento da cadeia de valor aeroespacial e promover a região como polo de excelência internacional[6]. Além de ser financiada pelos seus membros associados, a Aero Montreal também conta com recursos do Governo da Província de Quebec e do Governo do Canadá. Em 2014, a Aero Montreal garantiu assistência financeira para três anos de cerca de 1,5 milhões de dólares canadenses do governo canadense, no intuito de desenvolver projetos relacionados aumentar a produtividade na cadeia de fornecimento aeroespacial e fortalecer a competitividade e ações de networking no setor[7]. Da mesma forma, a Aero Montreal também conta com apoio do Governo da Província de Quebec: a Estratégia Aeroespacial de Quebec 2016-2021 destina $250 milhões em cinco anos para apoiar o desenvolvimento da indústria aeroespacial, diversificar o *cluster* industrial, acelerar a expansão das PMEs e suportar projetos de inovação, em especial relacionados à tecnologias verdes na aviação[8].

A indústria aeroespacial francesa é inegavelmente uma potência em âmbito global, sendo o Grupo Airbus o líder na fabricação de aeronaves civis no mundo. Ranqueada em segundo lugar do mundo em termos de faturamento, atrás somente dos EUA, as vendas aeroespaciais anuais francesas alcançaram U$ 66,2 bilhões em 2013. Este montante é responsável por 2,42% do PIB nacional, o maior percentual entre os países líderes na produção ae-

4 Aerospace Industries Association of Canada (AIAC). *Industry Statistics*. http://aiac.ca/industry-statistics/. Acesso em 11 de julho de 2017.

5 Aero Montreal. *Reports and Documents*. https://www.aeromontreal.ca/reports-and-documents.html. Acesso em 11 de julho de 2017.

6 Aero Montreal. Site institucional. https://www.aeromontreal.ca/. Acesso em 10 de julho de 2017.

7 Market Wired. "AeroMontreal Receives $1,584,150 in Funding from Government of Canada". http://www.marketwired.com/press-release/aero-montreal-receives-1584150-in-funding-from-government-of-canada-1906355.htm/. Acesso em 10 de julho de 2017.

8 Aero Montreal. *Québec Government's 2016-2017 Budget*. https://www.aeromontreal.ca/release-quebec-government-2016-17-budget.html. Acesso em 10 de julho de 2017.

roespacial. Em 2008, a França exportou 75% da sua produção aeroespacial, acumulando U$ 49,7 bilhões em exportações (GARDES et al., 2015).

Desde meados de 2000, a França foi remodelando suas políticas industriais e instituindo, dentro de um programa de financiamento nacional, os Polos de Competitividade, explicitamente inspirados no modelo de Porter para a formalização de lações entre autoridades locais, organizações de pesquisa e empresas objetivando o desenvolvimento econômico através da inovação (Gardes et al. 2015). Assim, em 2005, foi criado o Aerospace Valley, um polo de competitividade bi-regional (Midi-Pyrénées e Aquitaine) dedicado ao setor aeronáutico, espacial e sistemas embarcados. Com objetivos de promover internacionalmente a indústria local, a inovação compartilhada e a competitividade na cadeia de fornecimento, o Aerospace Valley possui uma governança e financiamento tripartite: 1/3 é do governo francês; 1/3 dos governos regionais; e 1/3 de taxas de associação. Atualmente, o *cluster* conta com mais de 840 membros, entre 80 prime companies, 500 PMEs e uma série de universidades e estabelecimentos de pesquisa. Dessa forma, um terço da força de trabalho francesa alocada no setor aeroespacial está concentrada neste *cluster*, totalizando em cerca de 125 mil trabalhadores[9].

A Austrália Meridional, autointitulada o Estado da Defesa na Austrália, é lar de algumas das principais empresas australianas de defesa responsáveis pelos maiores e mais complexos projetos do país, assim como possui uma ampla presença militar e infraestrutura de defesa instalada. Possuidora de estaleiros de porte, a Austrália Meridional conquistou A$50 bilhões do programa do Submarino do Futuro para construção no Techport, e mais A$35 bilhões do programa Fragata do Futuro.

Devido à importância do setor de defesa para o Estado da Austrália Meridional, criou-se a Defence SA, uma agência governamental responsável por lidar com todos os assuntos relativos à indústria de defesa no Estado. Assim, a agência articula os principais atores da defesa, tanto a nível nacional quanto regional, em seu Comitê Gestor, e, trabalhando fortemente em conjunto à indústria local, objetiva atrair investimentos, ampliar oportunidades, apoiar o treinamento de mão de obra especializada e estabelecer infraestrutura científica. Além disso, a agência formulou e está executando a Estratégia da Austrália Meridional para a Defesa 2025, que estabelece as principais diretrizes para o fortalecimento da indústria de defesa no Estado[10].

9 Aerospace Valley. Site institucional. http://www.aerospace-valley.com. Acesso em 11 de julho de 2017.

10 Defence South Australia. *South Australia Defence Strategy 2025*. http://www.defencesa.com/about-defence-sa/south-australias-defence-strategy-2025. Acesso em 10 de julho 2017.

O Departamento de Desenvolvimento do Estado da Austrália Meridional aposta no incremento de inovação e colaboração através da dinâmica de clusterização especializada. De 2013 a 2017, o governo do Estado investiu A$5 milhões de dólares australianos em seis projetos, sendo que dois deles no setor de defesa e aeroespacial[11]: a Aliança Australiana Aeroespacial (Australian Aerospace Alliance - AAA) e a Aliança para Veículos Especializados (Specialist Vehicle Alliance - SVA). A primeira se trata de um projeto colaborativo entre o Defence Teaming Centre[12], a indústria de defesa e o Departamento de Desenvolvimento, com o objetivo de promover as empresas do Estado internacionalmente e de trabalhar com atores chaves da cadeia produtiva para disseminar práticas de manufatura avançada nos processos produtivos. A segunda trata do Projeto de Integração da Indústria de Defesa e Automotiva na Austrália Meridional (South Australian Defence Industry Automotive Integration Project - SADIAIP), que prospecta e facilita a diversificação de empresas automotivas da região para também ofertarem no mercado de defesa, com o objetivo de criar projetos de veículos militares especializados para exportação, especialmente focando o mercado do sudeste asiático.

Entes subnacionais de países com um tecido industrial menos desenvolvido ou com uma infraestrutura de inovação tecnológica relativamente deficiente também são capazes de desenvolver políticas industriais específicas para defesa. Podemos perceber que, nesses casos, as políticas são bastante voltadas para a atração de novos investimentos na cadeia produtiva do setor e para a absorção de tecnologias, especialmente através de programas de *offset*.

Na África do Sul, Gauteng, a principal província industrial do país, tem um forte programa de atração de investimentos e de apoio a exportações, com participação em feiras e apoiando o marketing internacional das empresas locais. A Cidade de Tshwane, anteriormente chamada de Pretória, é a capital administrativa da África do Sul e uma das maiores cidades da Província de Gauteng. Ela é considerada o hub de desenvolvimento de tecnologias aeroespaciais e de defesa da África do Sul, sediando gigantes industriais sul-africanos como ARMSCOR, DENEL Dynamics e Aerosud. Em agosto de 2013, a Cidade de Tshwane, através da sua Agência de Desenvolvimento Econômico, assinou um acordo de parceria com a *Aerospace Industry Support Iniciative* (AISI), órgão vinculado ao Departamento de Comércio e Indústria (*Department of Trade and Industry* –DTI) da África do Sul, no intuito de promover o setor de defesa e aeroespacial, em especial o desenvolvimento de PMEs para

11 Australia. Department of State Development – Clusters. http://statedevelopment.sa.gov.au/industry/innovation/clusters. Acesso em 10 de julho de 2017.

12 O Defence Teaming Centre é uma associação sem fins lucrativos que representa a indústria de defesa da Austrália Meridional. http://www.dtc.org.au. Acesso em 10 de julho de 2017.

fornecer às grandes prime contractors da região. Entre os projetos que este acordo abarca está o *Centurion Aerospace Village* (CAV).

O *Centurion Aerospace Village* (CAV) é uma iniciativa do DTI para o desenvolvimento de um *cluster* específico para a indústria de defesa e aeroespacial nos arredores da Cidade de Tshwane. Seu objetivo é aumentar a competitividade das empresas instaladas para fornecer às cadeias globais de valor através da localização física próxima de grandes *players*, como a DENEL e a AEROSUD. A ideia é criar um espaço atrativo para empresas internacionais e nacionais do setor da defesa e transformar o CAV em uma plataforma de exportação global. A melhoria da competitividade das empresas viria especialmente da eficiência logística advinda da co-localização, do compartilhamento de serviços e instalações, da possibilidade de treinamento de PMEs e do estímulo ao P&D compartilhado[13]. Entretanto, há duras críticas ao projeto, pois desde sua inauguração em 2008 foram gastos quase US$ 10 milhões e obtiveram-se pouquíssimos resultados. Atualmente, o Parlamento vem investigando possíveis irregularidades na licitação para terraplanagem do terreno e fraudes e corrupção na relação com a única empresa instalada[14].

Outro caso é o estado de Punjab, na Índia. Fortemente alinhado com a política industrial indiana, chamada de *Make in Índia*, Punjab orientou suas políticas públicas de inovação e atração de investimento para o setor aeroespacial e de defesa. Um dos grandes atrativos utilizados pelo estado é sua forte base de pequenas e médias empresas de engenharia, que contribuem com mais de 15% das exportações totais de Punjab, além de suas universidades de ponta para engenharia de manutenção de aeronaves. O instrumento mais interessante que eles possuem são programas específicos de auxílio dos programas federais de *offset*, ou seja, eles conseguem identificar, a partir da sua capilaridade local, as empresas que são capazes de absorver aquele *offset*, aquela transferência tecnológica que está sendo ocasionada por causa dos grandes contratos que o país está fazendo. Além disso, utilizam competitivos incentivos fiscais para atração de investimentos, promovendo oportunidades

13 África do Sul. Department of Trade and Industry. CAV Presentation: Portfolio Committee on Trade and Industry CAV CEO, 2015. https://www.thedti.gov.za/ parliament/ 2015/CAV.pdf . Acesso em 05 de outubro de 2016.

14 Ver em The Citzen. "R90m spent on Centurion Aerospace Village, nothing on site". 17 de setembro de 2015. http://citizen.co.za/775690/r90m-spent-on-centurion-aero space-village-nothing-on-site/. Acesso em 05 de outubro de 2016. Também ver em Helfrich, Kim. Nothing happening at Centurion Aerospace Village DA maintains. DefenceWeb, 18 de setembro de 2015. http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_con tent&view=article&id=40786:nothing-happening-at-centurion-aerospace-village-da-maintains &catid=35:Aerospace&Itemid=107. Acesso em 05 de outubro de 2016.

especialmente no setor de reparo e manutenção de aeronaves[15].

Em anos recentes, um cluster aeronáutico emergiu no estado de Querétaro, no México. Em 2013, a indústria aeronáutica em Querétaro representava 10% do produto interno bruto do estado e empregava 5.000 pessoas. O *Aerocluster de Querétaro* tem uma média de 17% de crescimento anual nos últimos dez anos[16], sendo que, entre 1999 e 2016, o Investimento Externo Direto (IED) para a fabricação de equipamentos aeronáuticos no estado somou cerca de US$ 1 bilhão[17] e contou com investimentos da Bombardier, Airbus, Safran e Aernnova. O cluster, que une empresas nacionais e internacionais, academia e governo estadual e federal, se desenvolveu a partir de ações integradas entre o Governo do México e o de Querétaro focadas na promoção do investimento estrangeiro, desenvolvimento tecnológico regional, fortalecimento de fornecedores locais e formação de capital humano[18]. Atualmente, o cluster já mantém sua governança de forma sustentável, contando com apoio governamental para projetos específicos[19]. A partir de uma robusta articulação entre os atores do cluster, inclusive com cruzamentos acionários entre empresas, se criou um ambiente propício para o investimento em P&D, trazendo um nível de especialização setorial e posicionando o cluster como primeiro para atração de investimentos aeronáuticos no México.

Finalmente, no Brasil, também temos experiências no setor de defesa de políticas de desenvolvimento implementadas a partir de iniciativas subnacionais. Na dimensão da organização e otimização industrial, uma das principais políticas desenvolvidas são as de apoio integrado aos arranjos produtivos locais. Arranjos Produtivos Locais (APLs), termo que significa algo se-

15 Pujab. "Invest in Punjan Aerospace and Defence sector". Disponível em: http://investpunjab.gov.in/Content/documents/Collateral/AerospaceandDefence_Col.pdf. Acesso em 03 de agosto de 2017. Ver também HINDUSTAN TIMES, "Young entrepreneur to set up Punjab's 1st defence, aerospace parts unit". Disponível em: http://www.hindustantimes.com/punjab/young-entrepreneur-to-set-up-punjab-s-first-defence-aerospace-parts-unit/story-FfWVpk8vllacU2dXfwp61K.htm. Acesso em 03 de agosto de 2017.

16 Índice Político. "Ubican a Querétaro como el Paraíso para la Industria Aeroespacial de México". http://www.indicepolitico.com/ubican-a-queretaro-como-el-paraiso-para-la-industria-aeroespacial-de-mexico/. Acesso em 11 de agosto de 2017.

17 El Financiero. "Crece 170% la IED de equipo aeroespacial em Querétaro". Disponível em: http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/crece-170-la-ied-de-equipo-aeroespacial-en-queretaro.html. Acesso em 11 de agosto de 2017.

18 Aerocluster Queretaro. "Mapa de ruta del sector aeroespacial de la región de Queretaro". http://aeroclusterqueretaro.mx/images/PDF/Mapa-de-ruta-del-Sector-Aeroespacial-de-la-Regin-de-Quertaro-c_portada-10022016.pdf. Acesso em 11 de agosto de 2017.

19 El Financiero. "El cluster aeronáutico de Queretaro ya vuela solo". http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-cluster-aeronautico-de-queretaro-ya-vuela-solo.html. Acesso em 11 de agosto de 2017.

melhante ao *cluster*, são aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e outros atores locais, intensificando a partir das redes de relação e vínculo a competitividade dos participantes. Em agosto de 2004 foi instituído o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL através da Portaria Interministerial nffl 200, de 02 de agosto de 2004. Envolvendo dezenas de instituições governamentais e não-governamentais, o GTP APL é coordenado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, por meio da Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais e possui a "atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais em todo o território nacional"[20].

As políticas públicas de desenvolvimento de APLs costumam ser bastante federalizadas, tendo como ente fomentador por vezes a União, por vezes os estados ou municípios. Especificamente no que se refere ao setor de defesa e aeroespacial, encontramos no exemplo do APL Aeroespacial e Defesa (*Brazilian Aerospace Cluster – BAC*), centrado em São José dos Campos / SP, a consolidação de um movimento de cooperação histórico entre empresas, universidades e Forças Armadas que remonta das origens do setor aeroespacial brasileiro com o estabelecimento do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e do Instituto de Tecnologia Aeronáutica (ITA) dentro da Força Aérea Brasileira, respectivamente em 1945 e 1950. Tendo um formato de APL, o BAC foi formado em 2009 e reúne cerca de 120 empresas de seis estados brasileiros, porém, a maior parte delas (60%) está sediada em São José dos Campos, inclusive dentro do Parque Tecnológico de São José dos Campos. A empresa âncora do projeto é a Embraer e, ao todo, são quase 25 mil postos de trabalho com faturamento anual de U$ 7 bilhões[21]. Existem vários benefícios oferecidos às empresas associadas ao APL para aumentar sua competitividade e oportunidades, como programas de internacionalização, capacitação e obtenção de certificações, assim como a participação em feiras nacionais e internacionais, missões comerciais, rodadas de negócios e formação de consórcios. Este APL é um exemplo em que o ente fomentador é a União, através de programas da APEX Brasil e da ABDI, sendo o ente articulador o Centro para a Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista (CECOMPI)[22].

20 Observatório Brasileiro de APLs. Site institucional. http://portalapl.ibict.br/menu/itens_menu/gtp_apl/gtp_apl.html. Acesso em: 22 de novembro de 2016.

21 Parque Tecnológico de São José dos Campos. Site Institucional. http://www.pqtec.org.br/conheca-o-parque/quem-somos.php. Acesso em 23 de novembro de 2016.

22 CECOMPI. Aerospace Cluster. http://www.cecompi.org.br/aero/en/aerospace-cluster.

A ABDI possui um interessante projeto em parceria com o Parque Tecnológico de São José dos Campos e a EMBRAER, o Programa de Desenvolvimento da Cadeia Aeronáutica (PDCA). O programa auxilia empresas da cadeia de fornecedores da Embraer a se capacitarem técnica e tecnologicamente para garantirem seu espaço na cadeia de fornecimento da empresa nacional e se integrarem a cadeias internacionais de valor. O PDCA, iniciado em 2014, conseguiu aumentar a produtividade das empresas, reduzir custos e desperdícios, diminuir riscos empresariais e elevar o grau de exportação dos produtos. As novas tecnologias dominadas com o Programa permitiram às empresas participarem da cadeia do jato militar de transporte tático KC-390 e da nova família de jatos comerciais E-Jets E2. Em 2010, o setor produzia cerca de 32 mil tipos de peças diferentes e, já em 2015, este portfólio de peças mais que dobrou[23].

O APL Polo de Defesa de Santa Maria / RS, por sua vez, é um APL cujos recursos financeiros provêm do Governo do estado. Através do Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, coordenado pela Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), recursos são repassados à Agência de Desenvolvimento de Santa Maria (ADESM) para gerenciar as ações conjuntas do APL[24]. As principais ações do APL são de articulação entre os entes locais e o Governo Federal e as Forças Armadas, no intuito de promover as iniciativas do Polo de Defesa, assim como participar de feiras e missões nacionais e internacionais para a promoção comercial das empresas do setor e de ações de mobilização da BID do Estado[25].

Finalmente, como exemplo de iniciativa fomentada por entes municipais, temos o APL de Defesa do Grande ABC, coordenado pela Agência de Desenvolvimento Econômico da Grande ABC, cujo principal patrocinador é o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra[26]. Desde a grave crise que o setor auto-

Acesso em 23 de novembro de 2016.

23 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. "Programa estimula inovação na indústria aeronáutica". http://www.abdi.com.br/Paginas/noticia_detalhe.aspx?i=4097. Acesso em 01 de dezembro de 2016.

24 A Razão. "Polo de Defesa de Santa Maria é reconhecido como APL". http://www.arazao.com.br/noticia/70693/polo-de-defesa-de-santa-maria-reconhecido -como-apl/. Acesso em 23 de novembro de 2016.

25 Observatório Brasileiro de APLs. "Plano de Ação do Polo de Defesa de Santa Maria". http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/Biblioteca/APL_de_Defesa_-_Plano _de_Axo_do_Polo_de_Defesa_de_Santa_Maria_2015.pdf. Acesso em 23 de novembro de 2016.

26 Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Site Institucional. http://www.

motivo da região vem passando, as prefeituras locais procuram alternativas de desenvolvimento regional. Assim, identificaram no setor de defesa a possibilidade de retomar o crescimento da indústria local, focando o APL para a diversificação da produção e complementação de linhas em indústrias não tradicionais da defesa.

Rio Grande do Sul: iniciativas de promoção do setor de defesa, segurança e aeroespacial

Devido sua posição geográfica fronteiriça, historicamente o Rio Grande do Sul conta com numerosa concentração de militares em seu território. No município de Rio Grande, no sul do estado, está localizada a sede do 5º Distrito Naval da Marinha do Brasil, com jurisdição para atuar na área marítima dos litorais do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Porto Alegre, capital do estado, sedia o Comando Militar do Sul (CMS) do Exército Brasileiro, cuja missão é manter a soberania na Região Sul do Brasil. Para tal, conta com cerca de 50 mil militares (25% do efetivo do Exército Brasileiro) e 75% dos meios mecanizados existentes na força terrestre. Em Canoas, na Região Metropolitana de Porto Alegre, encontra-se a sede da ALA 3, organização militar responsável pela Força Aérea Brasileira (FAB) nos Estados da Região Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. As sedes das três forças são acompanhadas por muitas organizações militares espalhadas por todo o território do estado.

A indústria de defesa do Rio Grande do Sul, por sua vez, é bastante diversificada, participando de diferentes projetos estratégicos das Forças Armadas. O Rio Grande do Sul é o terceiro Estado em faturamento e em número de empresas do setor de Defesa (FIPE, 2014). O Estado conta com importantes empresas fornecedoras das Forças Armadas, como as Empresas Estratégicas de Defesa Taurus (armamento leve), Axur (defesa cibernética) e Agrale (utilitários militares). Além disso, a AEL Sistemas é a principal fornecedora brasileira de aviônicos para a FAB, fazendo parte do projeto dos caças Gripen, sendo responsável pelo Wide Area Display (WAD), pelo Head-Up Display (HUD) e pelo Helmet Mounted Display (HMD). Por sua vez, a KMW Brasil é responsável pela manutenção e modernização de veículos blindados da família Leopard e Gepard adquiridos pelo Exército Brasileiro.

Dada as competências já estabelecidas no Rio Grande do Sul e a sua vocação para assuntos militares, o Governo do Estado vem enfatizando a im-

agenciagabc.com.br/. Acesso em 23 de novembro de 2016.

portância estratégica do setor da indústria de defesa, segurança e aeroespacial no desenvolvimento tecnológico e econômico do estado. O embasamento político desta concepção encontra raízes na própria Estratégia Nacional de Defesa (2008), em que a descentralização das cadeias produtivas estratégicas é vista como uma questão de soberania nacional.

Nesse sentido, primeiramente a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), entre 2013 e 2015, e, posteriormente, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT), trataram de estabelecer uma parceria cada vez mais colaborativa com o Ministério da Defesa, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e outros ministérios e entidades federais para capilarizar e catalizar as ações do Governo Federal no Estado no que se refere ao setor de defesa e aeroespacial. Como exemplo desta aproximação, é possível citar projeto conjunto entre o MDIC e AGDI para prospectar empresas europeias parceiras na fabricação de satélites de pequeno porte, tanto para aplicações civis quanto militares[27].

Da mesma forma, a articulação com relevantes entidades que tratam da promoção da indústria de defesa no Rio Grande do Sul, como a ADESM (Agência de Desenvolvimento de Santa Maria) e o COMDEFESA/ FIERGS (Comitê da Indústria de Defesa e Segurança da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul), é um dos focos do Governo do Estado, por meio da SDECT. Foi assinado, em final de 2014, um convênio entre a ADESM, o COMDEFESA/ FIERGS, o Santa Maria Tecnoparque e o Governo do Estado com o objetivo de criar um arcabouço institucional e financeiro que possibilitasse a execução de ações para promover a indústria de defesa gaúcha[28]. Por meio deste convênio, foi criada a marca "Setor de Defesa & Segurança Rio Grande do Sul-Brasil", desenvolvido material gráfico promocional e estabelecida uma estratégia conjunta.

Um amplo leque de ações foi executado em 2015 no guarda-chuva institucional criado pelo convênio. Em abril, houve a participação com estande institucional na Feira LAAD Defesa & Segurança, a mais importante feira do setor de defesa da América Latina, que ocorre a cada dois anos no Rio de

27 Diálogos União Europeia e Brasil. "Brasileiros visitam Escócia e Itália para conhecer projetos de fabricação de pequenos satélites". http://www.sectordialogues.org/noticia/brasileiros-visitam-escocia-e-italia-para-conhecer-projetos-de-fabricacao-de-pequenos-satelites. Acesso em 27 de setembro de 2017.

28 DefesaNet. "Polo de Defesa de Santa Maria". http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/18289/Santa-Maria---Polo-de-Defesa--um-ano-de-atuacao-e-muitos-desafios-pela-frente/. Acesso em 29 de setembro de 2017.

Janeiro[29]. Entre julho e setembro, ocorreu o Ciclo de Palestras de Mobilização da Indústria de Defesa do Rio Grande do Sul. Durante três eventos, ocorridos em Santa Maria (com temática focada em simuladores e defesa cibernética[30]), em Porto Alegre (aeroespacial[31]) e em Caxias do Sul (fornecimento para as Forças Armadas[32]), foram feitas 40 palestras, contanto com cerca de 340 participantes. Finalmente, em novembro aconteceu o II Seminário Internacional de Defesa (SEMINDE) em Santa Maria. O evento reuniu cerca de 250 participantes, dentre eles, empresários, militares, representantes do poder público e de instituições vinculadas ao setor, pesquisadores e imprensa especializada para discussões sobre as oportunidades no setor de defesa do Brasil[33].

Um importante mecanismo de fomento ao P&D e à inovação são os Editais de ciência e tecnologia da SDECT. Desde 2015, a defesa e o aeroespacial entraram como tema prioritário nesses editais. Em 2015, foram fomentados mais de 14 milhões de reais em diversos projetos. Especificamente, neste ano, não houve nenhum projeto de defesa contemplado. Entretanto, em 2013, o parque de Santa Maria foi contemplado com R$ 2 milhões para montar uma estrutura de alta tecnologia para o desenvolvimento de simuladores focados na área da indústria de defesa[34].

Há, também, políticas públicas no Rio Grande do Sul relevantes para a criação de ambiente de negócios mais propício à cooperação, inovação e competitividade das empresas locais, como é o caso do programa dos Arran-

29 Diário de Santa Maria. "Representantes do Polo de Defesa de Santa Maria participarão de feira internacional no Rio de Janeiro". http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/economia-politica/noticia/2015/03/representantes-do-polo-de-defesa-de-santa-maria-participarao-de-feira-internacional-no-rio-de-janeiro-4726946.html. Acesso em 29 de setembro de 2017.

30 Rio Grande do Sul. "Indústria de Defesa gaúcha promove ciclo de mobilização em Santa Maria". http://www.rs.gov.br/conteudo/221330/industria-de-defesa-gaucha-promove-ciclo-de-mobilizacao-em-santa-maria. Acesso em 29 de setembro de 2017.

31 Agência de Desenvolvimento de Santa Maria. "Setor de Defesa e Segurança do Rio Grande do Sul promove workshop aeroespacial no Tecnopuc". http://adesm.org.br/noticias/setor-de-defesa-seguranca-rio-grande-sul-promove-workshop-aeroespacial-tecnopuc. Acesso em 29 de setembro de 2017.

32 DefesaNet. Seminário de Fornecimento para as Forças Armadas. http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/20106/COMDEFESA-FIERGS----Seminario-de-fornecimento-para-as-Forcas-Armadas/. Acesso em 29 de setembro de 2017.

33 Infodefensa. Seminário Internacional de Defesa de Santa Maria. http://www.infodefensa.com/latam/2015/09/26/noticia-seminario-internacional-defesa-santa-maria.html. Acesso em 29 de setembro de 2017.

34 ADESM. Convênio destina mais de 2 milhões de reais para implementação de centro de desenvolvimento de simuladores no Santa Maria Tecnoparque. http://adesm.org.br/uncategorized/convenio-destina-mais-de-2-milhoes-de-reais-para-implementacao-de-centro-de-desenvolvimento-de-simuladores-santa-maria-tecnoparque. Acesso em 29 de setembro de 2017.

jos Produtivos Locais (APLs). O Estado possui forte histórico de políticas de promoção de cooperação entre empresas, sendo este um programa bem consolidado de fomento às economias locais. Atualmente, o Governo do Estado, por meio da SDECT, fomenta cerca de quinze APLs, sendo que mais de 40 já estão estabelecidos no Rio Grande do Sul. O APL de Defesa de Santa Maria foi reconhecido em 2015[35] e foi contemplado com recursos para aprimoramento de sua governança, no valor de R$ 150 mil, com o intuito de: contratar um gestor e assistentes para o gerenciamento do APL; adquirir infraestrutura para a equipe de gestão; obter subsídios para reuniões de articulação, palestras e eventos de capacitação de empresas; e participar em feiras empresariais, como foi o caso da participação na BID de 2016.

Finalmente, a SDECT, por meio da Diretoria de Promoção Comercial e Assuntos Internacionais, conta com três importantes programas de apoio às empresas que podem ser utilizados pela indústria de defesa local. O Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais, criado em 2000, tem amplo histórico de apoio a milhares de empresas gaúchas que buscam internacionalizar-se e expandirem suas exportações. Em 2016, o programa apoiou quatro empresas gaúchas do setor de defesa para exporem seus produtos na Conferência de Simulação e Tecnologia Militar (CSTM) em Brasília[36]. Além do programa de feiras, também há o programa InvestRS, um convênio firmado entre a SDECT e a FIERGS para executar atividades conjuntas de atração de investimentos para Rio Grande do Sul. Entre os setores estratégicos elencados para ações proativas de atração de investimentos, está o de defesa, aeroespacial e segurança. Ademais, o programa tem como meta o apoio a empresas gaúchas que estejam buscando parceiros internacionais, tanto para captação de recursos financeiros, quanto para desenvolvimento tecnológico conjunto e para o estabelecimento de parcerias comerciais.

Conclusões

Este artigo teve como objetivo fundamental demonstrar as iniciativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a promoção da indústria de defesa gaúcha. Para tanto, buscamos revisar brevemente os principais concei-

35 ADESM. "Mais um APL para Santa Maria". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://adesm.org.br/noticias/mais-um-arranjo-produtivo-local-para-santa-maria-apl-polo-de-defesa-reconhecido-pelo-governo-estado.

36 Rio Grande do Sul. "Conferência com foco em simulação termina nesta quinta feira em Brasília". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://www.rs.gov.br/conteudo/240889/conferencia-com-foco-em-simulacao-termina-nesta-quinta-feira-em-brasilia/termosbusca=*.

tos e aspectos teóricos que envolvem as políticas industriais de defesa, assim como exemplificar políticas públicas promovidas por outras entidades subnacionais pelo mundo. Tal caminho metodológico foi traçado para reforçar a ideia de que é possível e necessário que o ente subnacional (estados e municípios, no caso brasileiro) se envolva, em conjunto com o Estado Nacional, na promoção da indústria de defesa, tanto servindo como um facilitador e catalisador das iniciativas nacionais na região quanto agindo como protagonista na execução de políticas públicas específicas para a realidade local.

Os exemplos trazidos na segunda seção do artigo buscaram demonstrar que políticas públicas voltadas para o fortalecimento da indústria de defesa em nível subnacional não são exclusividade de países desenvolvidos, nem mesmo daqueles que fazem parte do grupo seleto que contam com as principais prime contractors globais. A França é o único exemplo que trouxemos de um país desenvolvido e tradicional fabricante de produtos de defesa. Já Canadá e Austrália são países com arranjos industriais bem desenvolvidos e tecnologicamente avançados, mas não se encaixam nas categorias de líderes da indústria de defesa. Ainda que com realidades distintas, há casos de sucesso que podem ser replicados, com os devidos ajustes, à realidade brasileira.

Os casos sul-africano, indiano e mexicano, mais próximos do contexto do Brasil, demonstram que as atividades dos estados e províncias podem ter papel muitíssimo relevante para a consolidação da indústria de defesa nacional. A articulação entre a estratégia nacional de defesa e os projetos subnacionais de desenvolvimento precisa ser estreita para que a indústria de defesa encontre ambiente propício para florescer.

O Rio Grande do Sul conta com grande potencial para se fortalecer enquanto ator subnacional relevante na indústria de defesa. Certa competição existe os estados da Federação para a atração de grandes projetos industriais e tecnológicos, e, no caso específico da defesa, os estados da região sudeste são os candidatos naturais a receber tais investimentos. Entretanto, as atuais modificações na política da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e da SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO), autorizando o financiamento de indústrias de defesa com os fundos constitucionais do Nordeste[37] e Centro-Oeste[38], colocam os estados

37 DefesaNet. "Indústrias de Defesa contarão com acesso ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste." Acesso em 4 de outubro de 2017. http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/26573/Industrias-de-Defesa-contarao-com-acesso-ao-Fundo-Desenvolvimento-do-Nordeste-%28FDNE%29-para-se-instalarem-na-regiao-/.

38 Brasil. Ministério Da Defesa. "Indústrias de defesa que quiserem se instalar no centro-oeste contarão com apoio de fundo constitucional". Acesso em 04 de outubro de 2017. http://www.defesa.gov.br/noticias/35453-industrias-de-defesa-que-quiserem-se-instalar-no-centro-oeste-

dessas regiões em uma posição vantajosa. Frente a esse cenário, o Governo do Estado, em parceria com os atores regionais, precisa rapidamente articular políticas públicas focadas no financiamento específico para a defesa e no incentivo à pesquisa e inovação, para atrair novas empresas, mas, principalmente, para manter as que no estado já estão.

.

REFERÊNCIAS

A Razão. "Polo de Defesa de Santa Maria é reconhecido como APL". Acesso em 23 de novembro de 2016. http://www.arazao.com.br/noticia/70693/polo-de-defesa-de-santa-maria-reconhecido -como-apl/ .

ADESM. "Convênio destina mais de 2 milhões de reais para implementação de centro de desenvolvimento de simuladores no Santa Maria Tecnoparque". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://adesm.org.br/uncategorized/convenio-destina-mais-de-2-milhoes-de-reais-para-implementacao-de-centro-de-desenvolvimento-de-simuladores-santa-maria-tecnoparque.

ADESM. "Mais um APL para Santa Maria". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://adesm.org.br/noticias/mais-um-arranjo-produtivo-local-para-santa-maria-apl-polo-de-defesa-reconhecido-pelo-governo-estado.

Aerocluster Queretaro. "Mapa de ruta del sector aeroespacial de la región de Queretaro". Acesso em 11 de agosto de 2017. http://aeroclusterqueretaro.mx/images/PDF/Mapa-de-ruta-del-Sector-Aeroespacial-de-la-Regin-de-Quertaro-c_portada-10022016.pdf.

Aero Montreal. "Québec Government's 2016-2017 Budget". Acesso em 10 de julho de 2017. https://www.aeromontreal.ca/release-quebec-government-2016-17-budget.html.

Aero Montreal. "Reports and Documents". Acesso em 11 de julho de 2017. https://www.aeromontreal.ca/reports-and-documents.html.

Aero Montreal. Site institucional. Acesso em 10 de julho de 2017. https://www.aeromontrealr.ca/.

Aerospace Industries Association of Canada (AIAC). Industry Statistics. Acesso em 11 de julho de 2017. http://aiac.ca/industry-statistics/.

Aerospace Valley. Site institucional. Acesso em 11 de julho de 2017. http://www.aerospace-valley.com.

contarao-com-financiamento-de-fundo-constitucional.

África do Sul. Department of Trade and Industry. CAV Presentation: Portfolio Committee on Trade and Industry CAV CEO, 2015. Acesso em: 05 de outubro de 2016. https://www.thedti.gov.za/ parliament/ 2015/CAV.pdf.

África do Sul. Department of Trade and Industry. CAV Presentation: Portfolio Committee on Trade and Industry CAV CEO, 2015. Acesso em 05 de outubro de 2016. https://www.thedti.gov.za/ parliament/ 2015/CAV.pdf.

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. "Programa estimula inovação na indústria aeronáutica". Acesso em 01 de dezembro de 2016. http://www.abdi.com.br/Paginas/noticia_detalhe.aspx?i=4097.

Agência de Desenvolvimento de Santa Maria. "Setor de Defesa e Segurança do Rio Grande do Sul promove workshop aeroespacial no Tecnopuc". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://adesm.org.br/noticias/setor-de-defesa-seguranca-rio-grande-sul-promove-workshop-aeroespacial-tecnopuc.

Agência de Desenvolvimento Econômico Grande ABC. Site Institucional. Acesso em 23 de novembro de 2016. http://www.agenciagabc.com.br/.

Australia. "Department of State Development – Clusters". Acesso em 10 de julho de 2017. http://statedevelopment.sa.gov.au/industry/innovation/clusters.

Berkok, Ugurhan, Christopher Penney and Karl Skogstad. Defence Industrial Policy Approaches and Instruments. 2012. Acesso em 22 de fevereiro de 2016. http://aerospacereview.ca/eic/site/060.nsf/vwapj/Def_Ind_Pol_Approaches_-_Final_Draft_-_July_13.pdf/$FILE/Def_Ind_Pol_Approaches_-_Final_Draft_-_July_13.pdf.

Bitzinger. "New ways of thinking about the global arms industry: dealing with 'limited autarky'". Strategic Insights. Australian Strategic Policy Institute. November, 2015. Acesso em 30 de janeiro de 2017. https://www.aspistrategist.org.au/new-ways-of-thinking-about-the-global-arms-industry-dealing-with-limited-autarky/.

Brasil. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.

Brasil. Ministério Da Defesa. "Indústrias de defesa que quiserem se instalar no centro-oeste contarão com apoio de fundo constitucional". Acesso em 04 de outubro de 2017. http://www.defesa.gov.br/noticias/35453-industrias-de-defesa-que-quiserem-se-instalar-no-centro-oeste-contarao-com-financiamento-de-fundo-constitucional.

CECOMPI. "Aerospace Cluster". Acesso em 23 de novembro de 2016. http://

www.cecompi.org.br/aero/en/aerospace-cluster.

Defence South Australia. "South Australia Defence Strategy 2025". Acesso em 10 de julho 2017. http://www.defencesa.com/about-defence-sa/south-australias-defence-strategy-2025.

DefesaNet. "Indústrias de Defesa contarão com acesso ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste". Acesso em 04 de outubro de 2017. http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/26573/Industrias-de-Defesa-contarao-com-acesso-ao-Fundo-Desenvolvimento-do-Nordeste-%28FDNE%29-para-se-instalarem-na-regiao-/.

DefesaNet. "Polo de Defesa de Santa Maria". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/18289/Santa-Maria--Polo-de-Defesa--um-ano-de-atuacao-e-muitos-desafios-pela-frente/.

DefesaNet. Seminário de Fornecimento para as Forças Armadas - COMDEFESA FIERGS. Acesso em 29 de setembro de 2017. http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/20106/COMDEFESA-FIERGS----Seminario-de-fornecimento-para-as-Forcas-Armadas/.

Diálogos União Européia e Brasil. "Brasileiros visitam Escócia e Itália para conhecer projetos de fabricação de pequenos satélites". Acesso em 27 de setembro de 2017. http://www.sectordialogues.org/noticia/brasileiros-visitam-escocia-e-italia-para-conhecer-projetos-de-fabricacao-de-pequenos-satelites.

Diário de Santa Maria. "Representantes do Polo de Defesa de Santa Maria participarão de feira internacional no Rio de Janeiro". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/economia-politica/noticia/2015/03/representantes-do-polo-de-defesa-de-santa-maria-participarao-de-feira-internacional-no-rio-de-janeiro-4726946.html.

Dunne, Paul. 2009. "Developments in the Global Arms Industry from the End of the Cold War to the mid-2000s". In: *The Modern Defense Industry: political, economic and Technological issues*. by Richard Bitzinger (Ed.). Santa Barbara: Praeger Security International.

El Financiero. "Crece 170% la IED de equipo aeroespacial em Querétaro". *El Financiero*. Acesso em 11 de agosto de 2017.http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/crece-170-la-ied-de-equipo-aeroespacial-en-queretaro.html.

El Financiero. "El cluster aeronáutico de Queretaro ya vuela solo". *El Financiero*. Acesso em 11 de agosto de 2017. http://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-cluster-aeronautico-de-queretaro-ya-vuela-solo.html.

Gardes, Nathalie, Isabelle Dostaler, Céline Barredy and Corrine Gour-

mel-Rouger. *Aerospace Cluster and Competitiveness Poles: A France-Quebec Comparison*. *Journal of Traffic and Transportation Engineering*. January 2015.

Hall, Peter, Stefan Markowski and Robert Wylie. 2010. *Defence Procurement and Industry Policy: a small country perspective*. Nova York: Routledge.

Helfrich, Kim. "Nothing happening at Centurion Aerospace Village DA maintains". DefenceWeb. 18 de setembro de 2015. Acesso em 05 de outubro de 2016. http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=40786:nothing-happening-at-centurion-aerospace-village-da-maintains &catid=35:Aerospace&Itemid=107.

Hindustan Times. "Young entrepreneur to set up Punjab's 1st defence, aerospace parts unit". Acesso em 03 de agosto de 2017. http://www.hindustantimes.com/punjab/young-entrepreneur-to-set-up-punjab-s-first-defence-aerospace-parts-unit/story-FfWVpk8vllacU2dXfwp61K.htm.

Índice Político. "Ubican a Querétaro como el Paraíso para la Industria Aeroespacial de México". Acesso em 11 de agosto de 2017. http://www.indicepolitico.com/ubican-a-queretaro-como-el-paraiso-para-la-industria-aeroespacial-de-mexico/.

Infodefensa. Seminário Internacional de Defesa de Santa Maria. Acesso em 29 de setembro de 2017. http://www.infodefensa.com/latam/2015/09/26/noticia-seminario-internacional-defesa-santa-maria.html.

Market Wired. "AeroMontreal Receives $1,584,150 in Funding from Government of Canada". Acesso em 10 de julho de 2017. http://www.marketwired.com/press-release/aero-montreal-receives-1584150-in-funding-from-government-of-canada-1906355.htm/.

Mello, Regine de. 2015. *Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: estudo comparado França-Brasil*. Brasília: FUNAG.

Mota, Rui Martins, e Gustavo Assad de Praga Rodrigues. 2012. "Debatendo o Fortalecimento da BID do Brasil". In: VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e I Encontro Sul-americano de Defesa. São Paulo: Anais do VI ENABED, 2012.

Observatório Brasileiro de APLs. "Plano de Ação do Polo de Defesa de Santa Maria". Acesso em 23 de novembro de 2016. http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/Biblioteca/APL_de_Defesa_-_Plano _de_Axo_do_Polo_de_Defesa_de_Santa_Maria_2015.pdf.

Observatório Brasileiro de APLs. Site institucional. Acesso em 22 de novembro de 2016. http://portalapl.ibict.br/menu/itens_menu/gtp_apl/

gtp_apl.html.

Oliveira, Susan Elizabeth Martins Cesar de. 2015. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: estratégias de inserção de Brasil e Canadá*. Brasília: FUNAG.

Parque Tecnológico de São José dos Campos. "Quem Somos". Acesso em 23 de novembro de 2016. http://www.pqtec.org.br/conheca-o-parque/quem-somos.php.

Punjab."Invest in Punjan Aerospace and Defence sector". Aerospace and Defence. Acesso em 03 de agosto de 2017. http://investpunjab.gov.in/Content/documents/Collateral/AerospaceandDefence_Col.pdf.

Rio Grande do Sul. "Conferência com foco em simulação termina nesta quinta feira em Brasília". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://www.rs.gov.br/conteudo/240889/conferencia-com-foco-em-simulacao-termina-nesta-quinta-feira-em-brasilia/termosbusca=*.

Rio Grande do Sul. "Indústria de Defesa gaúcha promove ciclo de mobilização em Santa Maria". Acesso em 29 de setembro de 2017. http://www.rs.gov.br/conteudo/221330/industria-de-defesa-gaucha-promove-ciclo-de-mobilizacao-em-santa-maria.

Tellis, Ashley et al. 2000. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica: Rand Corp.

The Citzen. "R90m spent on Centurion Aerospace Village, nothing on site". The Citzen. 17 de setembro de 2015. Acesso em 05 de outubro de 2016. http://citizen.co.za/775690/r90m-spent-on-centurion-aerospace-village-nothing-on-site/.

RESUMO
Este artigo tem como objetivo principal apresentar iniciativas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a promoção da indústria de defesa gaúcha nos últimos anos. As entidades subnacionais tem um importante papel para o fortalecimento da indústria de defesa nacional e, por meio da formulação e implementação de políticas públicas bem definidas, são capazes de exercer a função de facilitadores e catalisadores das iniciativas nacionais em nível local. Este artigo busca trazer exemplos que demonstrem as diversas políticas públicas que podem ser implementadas por entes subnacionais tanto em países desenvolvidos (Austrália, Canadá e França) quanto em desenvolvimento (África do Sul, Índia e México), comparando-as com o que vem sendo feito no caso brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE
Indústria de Defesa; Entidades subnacionais; Rio Grande do Sul.

Recebido em 30 de julho de 2018.
Aprovado em 25 de setembro de 2018.

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e consequentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais e a bimestral Conjuntura Austral. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um Boletim de Conjuntura trimestral e bilíngue, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a Coleção Relações Internacionais e Integração e a Coleção Estudos Internacionais. Atualmente, edita a Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a "A presença do Brasil, da China e da Índia na África", "A África na Cooperação Sul-Sul", "Conflitos africanos", "Integração e desenvolvimento na África", "As relações da África com as Grandes Potencias" e "As relações interafricanas".

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista: www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 7, número 13 (Jan./Jun. 2018)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Desancoragem e Abalroamento: Trajetórias Recentes da Semiperiferia no Sistema-Mundo *(Maíra Baé Baladão Vieira)*

Ascensão e Queda de Jacob Zuma *(Vladimir Shubin)*

União Africana, Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África *(Agaptus Nwozor)*

A Imagem Turca no Ocidente Durante o Império Otomano: Fatos Históricos e Conotações Atuais *(Ali Evler, Mehmet Toplu)*

O Terrorismo Islâmico e a Política Estadunidense de Reassentamento de Refugiados Sírios*(Igor Henriques Sabino de Farias, Alexandre Cesar Cunha Leite, Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico)*

Um Estudo Comparado da Diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina *(Bruno Mendelski de Souza)*

O Jogo pela Hegemonia Regional: A OBOR Chinesa e a Resposta Estratégica Indiana *(Anshuman Rahul)*

A Importância Estratégica da Antártica para China e Índia à Luz do Realismo Ofensivo de Mearsheimer *(Mônica Heinzelmann Portella de Aguiar, Leonardo Faria de Mattos)*

Adeus, Nehru: Política Externa Indiana sob a Globalização *(Fabio Luis Barbosa dos Santos)*

Integração Regional: O Mercosul na Enseada das Orientações Políticas *(Marcelo Pereira Fernandes, Rubia Wegner)*

O Instituto da Legítima Defesa Internacional na Era do Terrorismo Global *(Rodrigo Szuecs Oliveira, Carlos Canedo Augusto da Silva)*

Medidas Tarifárias e Técnicas ao Comercio Internacional um Olhar Sobre os Países Avançados e Emergentes *(Carolina Rodrigues Corrêa, Marília Fernandes Maciel Gomes)*

Volume 7, número 13 (Jul./Dec. 2017)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

O Estado Islâmico (EI): um Estado Contestado Único *(Deon Geldenhuys)*

Iraque: Desenvolvimentos Internos e Externos nos anos pós-Saddam *(Pavlo Ignatiev)*

A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de Interesse e Impasses entre os P5 e a Consequente falta de Resolução para a Questão *(Fernanda Guimarães, Patrírica Nasser de Carvalho)*

Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia? *(Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho, Ednildo Andrade Torres,*

Sílvio Alexandre Beisl Vieira de Melo, Nanda Kumar Janardhanan)

Sobre as Complexidades de julgar Robert Mugabe no Tribunal Penal Internacional *(Eversito Benyera)*

O Dragão abraça África: Relações Cabo Verde-China *(João Paulo Madeira)*

As Opções Políticas do Reino Unido e o Atlântico Sul *(Martin Robson)*

Lusofonia arrisca-se a ser uma herança sem futuro *(Francisco José B. S. Leandro)*

Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil:do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)

(José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes)

Desenvolvimento e Segurança na Política Externa Brasileira: Considerações Teóricas e Empíricas dos Governos Lula e Dilma (2003-2016)

(Kamilla Raquel Rizzi, Diego Felipe Barbosa)

Perfil Interno e Externo da Política de Defesa Macrista e seu Impacto em termos de Inserção Internacional: mais continuidades que mudanças *(Emilse Eliana Calderón)*

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma análise a

partir do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL *(Marco André Cadoná, Carolina de Oliveira)*

Volume 6, número 12 (Jan./Jun. 2017)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

A Australia, a Nova Zelândia e a segurança regional no Pacífico: reflexões sobre a manutenção da paz nas ilhas Salomão e Papua Nova Guiné (Bougainville)

(Isiaka Alani Badmus)

A logística de uma missão de paz: um estudo de caso do Saara Ocidental

(Sylvio de Souza Ferreira, Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon)

Os vetores da segurança em África *(Zeferino Cariço André Pintinho)*

As variáveis do ambiente doméstico e a articulação da política externa da administração Buhari na Quarta República da Nigéria *(Tola Odubajo)*

Cabo Verde e o Espaço do Atlântico *(Francisco Proença Garcia)*

Complexidade logística nas operações de manutenção de paz: um desafio

(Mauro Cesar Barbosa Cid, Luiz Rogério Goldoni)

Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial *(Christiano Cruz Ambros)*

Estrutura e agência nas Relações Internacionais: construção do Estado e a evolução do Sistema Político Internacional *(Marco Aurélio Chaves Cepik, Pedro Txai Brancher)*

Geopolítica do Lítio no século XXI *(Bernardo Salgado Rodrigues, Raphael Padula)*

Soberania ou "Globalização"? Reflexões sobre um aparente antagonismo

(Diego Pautasso, Marcelo Pereira Fernandes)

A Geopolítica britânica e a internacionalização da Libra *(Mauricio Metri)*

Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington *(Bruno Gonçalves Rosi)*

Volume 5, número 10 (Jul./Dec. 2016)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Enquadrando a cooperação energética sino-brasileira: perspectivas chinesas *(Cui Shoujun, Otávio Costa Miranda)*

As interações das Forças de Autodefesa do Japão com a Organização das Nações Unidas e a repercussão para a segurança nacional do Japão *(Aline Chianca Dantas, Alexandre Cesar Cunha Leite)*

A consolidação da Coreia do Norte como potência nuclear através da liderança de Kim Jong Un *(David Morales Martinez, Cristian Pires Coelho Martins)*

A sociedade civil e as potências regionais em um mundo em transformação: os casos do Brasil e da Índia *(Daniela Vieira Secches, Maria Cristina Andrade Aires)*

A geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul *(Fernanda Pacheco De Campos Brozoski, Raphael Padula)*

África do Sul e estabilidade regional na era Mbeki: o nexus entre a personalidade e questões geopolíticas e econômicas na formação da política externa *(Olajide Olayemi Akanji)*

A evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo *(Maria Fernanda Affonso Leal, Rafael Santin, David Almstadter de Magalhães)*

¿De "Estado Fallido" a exportador de seguridad? Colombia y la diplomacia de la seguridad

(Esteban Arratia Sandoval)

Política nacional de defesa e proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil *(Iure Paiva)*

Panorama atual e perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul: oportunidades para a indústria regional de defesa *(Edson Aita, Álvaro Vasconcelos Studart, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira)*

UNASUL à luz de um contraste: as relações com Venezuela e Colômbia *(Fabio Luis Barbosa Dos Santos)*

Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007) *(Pedro Henrique de Moraes Cicero)*

Volume 5, Número 9 (Jan./Jun. 2016)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Apresentação: Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola

(Fabio Costa Morosini, Michelle Ratton Sanchez Badin)

A Marcha Lenta da América Latina no Século XXI *(Amado Cervo)*

A Cultura da Instabilidade Política e a Reaproximação da América do Sul com os Estados Unidos *(Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski)*

O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)

(Corival Alves do Carmo, Cristina Soreanu Pecequilo)

Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil *(Marcelo Milan)*

Economia Política do comércio com a União Europeia: a busca autocentrada da África do Sul *(Oscar van Heerden)*

Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição *(Henry Kam Kah)*
Ressurgimento da milícia em Ogoniland: perspectiva socioeconômica

(Oluwaseun Bamidele)

Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul *(Luiz Rogério Franco Goldoni, Sandro de Nazareth Ciribelli)*

A regulação de Investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) *(Michelle Ratton Sanchez Badin, Fabio Morosini, Ely Caetano Xavier Junior)*

Política Externa e Investimentos Brasileiros em Angola

(Pietro Carlos de Souza Rodrigues, Sonia Delindro Gonçalves)

Transnacionalismo e Paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela Construtora Odebrecht *(André Rodrigues Corrêa, Douglas de Castro)*

Impactos da cooperação? O caso dos bancos nacionais de desenvolvimento do Brasil e de Angola *(Patricia Alencar Silva Mello, Sarah Morganna Matos Marinho)*

Volume 4, Número 8 (Jul./Dez. 2015)

Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? *(Paulo Fagundes Visentini)*

Os Estados Unidos, a América Latina e o Mundo do Século XXI: forjando um novo espaço geopolítico *(Severino Cabral)*

Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista "Cadernos do Terceiro Mundo" no diálogo Sul-Sul *(Beatriz Bissio)*

Multilateralismo e a ONU na política externa da África do Sul *(Chris Landsberg)*

Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno Estado insular na África Ocidental *(João Paulo Madeira)*

Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI

(Walter Gam Nkwi)

El islamismo radical en Argelia: evolución y situación actual *(Yoslán Silverio González)*
Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática

(Thiago Malafaia)

China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas *(Talita Pinotti)*
Teoria das Organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da MINUSTAH *(João Marcelo Dalla Costa)*

El lugar del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur (2003-2015)

(Rogério Gesta Leal, Leonardo Granato)