

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 4, n. 2, julho/dezembro, 2017.

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017



ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 4, n° 2, Jul./Dez. 2017

Editor-Chefe

Lucas Pereira Rezende (UFSC, Brasil)

Comitê Editorial

Alcides Costa Vaz (*ex officio* - UNB/Brasil)

Eduardo Svartman (UFRGS, Brasil)

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

Conselho Editorial

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

Maria Celina D'Araujo (PUC-Rio, Brasil)

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

Assistentes de Edição

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo), Carlos Batanoli Hallberg (revisão),

Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

Secretaria Administrativa

Airá Eventos Técnico-Científicos

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED) é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A RBED foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-). Niterói : Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2014-.

ISSN 2358-3932 - versão online

1. Defesa nacional – Periódicos. I. Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA
(ABED)**

Diretoria ABED (2016-2018)

Presidência: Alcides Costa Vaz (UnB)

Vice-Presidência: Wanderley Messias da Costa (USP)

Secretaria Executiva: Lucas Pereira Rezende (UFSC)

Secretaria Adjunta: Flávio Pedroso Mendes (UFU)

Diretoria de Relações Institucionais:

Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Diretoria Financeira: Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP)

Diretoria Financeira Adjunta: Érica Cristina Alexandre Winand (UFS)

Conselho Fiscal

Maria Celina D'Araujo (PUC Rio)
e Sabrina Evangelista Medeiros (EGN)

Sumário

Editorial	9
<i>Lucas Pereira Rezende</i>	

Dossiê temático — Documentos de Defesa Brasileiros

Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica?.....	17
<i>Julián González Guyer</i>	

Política e Estratégia nacionais de Defesa: integração e consensos políticos	49
<i>Adriano Portella de Amorim</i>	

As camadas do espaço cibernético sob a perspectiva dos documentos de defesa do Brasil	77
<i>Marcos Aurelio Guedes de Oliveira e Lucas Soares Portela</i>	

A atividade de Inteligência nos novos documentos de Defesa do Brasil.....	101
<i>Alexandre de Oliveira Martins</i>	

Artigos

O Reposicionamento Estratégico Sino-Estadunidense: o Mar do Sul da China (2009/2017)	127
<i>Cristina Soreanu Pecequilo e Clarissa Nascimento Forner</i>	

Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty.....	153
<i>Aureo Toledo e Julia Facchini</i>	

El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015).....	175
<i>Sol Gastaldi</i>	
Brazil's grand border strategy: challenges of a new critical thinking in a modern era.....	199
<i>Miguel Dhenin e Paulo Gustavo Pellegrino Correa</i>	
Fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso: segurança pública, desenvolvimento social e a construção da identidade nacional	219
<i>Daniel Almeida de Macedo</i>	
Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira.....	241
<i>José Carlos de Araújo Neto, Wilson José Barp e Luis Fernando Cardoso e Cardoso</i>	

Resenhas

Resenha de: Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de; Neto, Ricardo Borges Gama; Lopes, Gills Vilar (Org.). 2016. <i>Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): Oportunidades e Desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional</i> . Recife: Editora UFPE.	265
<i>Fábio Rodrigo Ferreira Nobre e Kamila Alves Félix</i>	
Resenha de: Rosa, Carlos Eduardo Valle. 2014. <i>Poder Aéreo – Guia de Estudos</i> . Rio de Janeiro: Luzes – Comunicação, Arte e Cultura.....	269
<i>Érika Rigotti Furtado</i>	
Resenha de: Villas-Bôas, Ana Lucia A. 2016. <i>PEB – Programa Espacial Brasileiro: militares, cientistas e a questão da soberania nacional</i> . Lisboa: Chiado Editora.....	273
<i>Raquel dos Santos Missagia</i>	
Diretrizes para Autores.....	277

EDITORIAL

Caras(os) leitoras(es),

Esta edição da Revista Brasileira de Estudos de Defesa, volume 4, número 2, encerra o quarto ano editorial da RBED, com mais uma série de excelentes contribuições aos Estudos de Defesa pela academia brasileira e sul-americana. Em um contexto de crise dos mecanismos de integração regional na região, a RBED segue mostrando a sua importância como elemento de cooperação acadêmica entre instituições e pesquisadores na América do Sul, o que nos dá muito orgulho.

Abrimos esta edição com o Dossiê Temático¹ de discussão dos Documentos de Defesa brasileiros, em suas atualizações recentes que, mesmo que previstas para 2016, acabaram sendo aprovadas pelo Congresso Nacional, de modo bastante letárgico e obscuro, apenas no crepúsculo de 2017, e que, controversamente, tal qual as versões de 2012, seguem ainda sem entrar em vigência pela falta de um marco legal para fazê-lo.

Atendendo então ao chamado da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que teve as minutas dos novos documentos como tema principal de seus cinco Encontros Regionais realizados ao longo de 2017, abrimos este número da RBED com quatro artigos dedicados ao tema.

González (2017) abre com uma discussão mais ampla sobre os Livros Brancos de Defesa na América do Sul, indagando se seriam política exterior ou política doméstica. Vinte anos após a publicação do primeiro Livro Branco na região, pelo Chile, González afirma que a prática ainda não é comum aos governos sul-americanos, tendo sido também adotados apenas por Argentina e Brasil. O autor conclui que, ainda que o estímulo inicial tenha vindo pela Organização dos Estados Americanos (OEA) como medida para construção de confiança mútua nas Américas, o direcionamento dado pelos três países aos seus Livros Brancos parece atender muito mais às dinâmicas políticas domésticas do que às pressões sistêmicas regionais.

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) são apresentadas com uma visão otimista por Amorim (2017), que busca comparar os conteúdos da legislação e das iniciativas propostas pelo Executivo brasileiro em temas como a integração da América do Sul e a

¹ Todos os artigos do Dossiê passaram igualmente por avaliação dupla-cega por pares, cumprindo todas as exigências editoriais da RBED.

inserção internacional brasileira, à luz da Constituição e do marco legal sobre a área de defesa no Brasil. Em sua avaliação, o reforço aos instrumentos democráticos e constitucionais é uma marca desses documentos, assim como a sua visão de distanciamento de dinâmicas políticas partidárias domésticas, como resultado da política de pesos e contrapesos entre os agentes políticos brasileiros.

Entrando na temática do espaço cibernético e como as minutas de 2016 da END, da PND e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), Oliveira e Portela (2017) dividem o tema em três gerações de documentos: (1) uma a partir de 2005, quando o tema apareceu pela primeira vez na PND (então PDN, em uma inicial inversão dos termos Defesa e Nacional), equiparando-o à esfera aeroespacial e à nuclear; (2) no LBDN de 2012, que gerou a criação do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) e o Sistema Brasileiro de Defesa Cibernética; (3) as minutas de 2016, onde há uma ausência de aprofundamento, quando em comparação com os documentos prévios, com uma ênfase maior na camada de *peopleware* (em comparação com *hardware* e *software*).

Encerrando a coletânea do Dossiê dos Documentos de Defesa brasileiros, Martins (2017) direciona seu artigo para uma avaliação de como os serviços de inteligência são tratados nas minutas da END, da PND e do LBDN, suas versões de 2012 e ainda as recentes Estratégia Nacional de Inteligência (2016) e Política Nacional de Inteligência (2017). Em tempos de crise democrática e de saudosismo do autoritarismo no Brasil, merece destaque a proximidade que Martins (2017) explicita entre as atividades de inteligência e a repressão autoritária do regime militar no Brasil, e a consequente dificuldade que as atuais agências têm para se consolidarem e atuarem de forma transparente e ágil sob o Estado Democrático de Direito no país.

Abrindo a seção seguinte, de submissões em fluxo contínuo à RBED, está o texto de Pecequillo e Forner (2017) sobre a dinâmica geoestratégica do Mar do Sul da China, entre 2009 e 2017, com o reposicionamento dos Estados Unidos da América e da República Popular da China. Segundo as autoras, há uma política de contenção mútua entre as duas potências que, ainda que não indique sinais de um conflito direto no curto prazo, acontece em um contexto de remilitarização da região. A contínua construção das capacidades militares da República Popular Democrática da Coreia, da Índia e da Federação Russa indicam que o contexto não é de implicações apenas regional, tendo impacto direto na configuração de poder global.

Já o artigo de Toledo e Facchini (2017), de caráter mais teórico, discorre sobre as obras dos autores John Paul Lederach e Roger MacGinty, e como esses autores trabalham a transformação de conflitos, chegando ao

conceito de paz híbrida. Uma contribuição importante para a abordagem de Estudos para a Paz, Toledo e Facchini analisam como os dois teóricos tratam o local e a sua importância para resolução dos conflitos e manutenção da paz na contemporaneidade.

Retornando ao contexto sul-americano, Gastaldi (2017) trabalha como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) funcionou como plataforma para a política de defesa da Argentina entre os anos de 2008 e 2015. Segundo a autora, o CDS serviu como via importante para as relações exteriores da Argentina na região, uma vez que permitiu aos argentinos a projeção de sua política de defesa. Além de reforçar a importância que a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o CDS tiveram para a articulação política de toda a América do Sul, o artigo é relevante por mostrar este papel para a Argentina, sede do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), pluralizando os usos dessas agências para além do Brasil – foco em geral de análise quando se estuda tais organismos.

Os três últimos artigos dessa edição tratam de um mesmo tema, de fundamental importância tanto para as defesas nacionais quanto para as seguranças públicas sul-americanas: os estudos das fronteiras brasileiras.

O primeiro desses artigos, de Dhenin e Correa (2017), traz uma abordagem crítica para as políticas de fronteira brasileiras e a presença de seus militares nesses espaços. Os autores trazem a ausência de um pensamento crítico para a mudança das realidades locais na Amazônia, já que a visão construída pelos militares durante o regime autoritário ainda é predominante, mesmo três décadas após o fim do regime. Amparado em sólida pesquisa de campo, o artigo apresenta que a visão tradicionalmente sustentada pelos militares, de que a ausência de instâncias governamentais é um problema para a segurança, negligencia outros tipos de ocupação também orientados para este mesmo fim, como a presença de organizações não governamentais (ONGs), além da própria população. Dhenin e Correa encerram dizendo que é fundamental que os militares passem a cooperar mais com os locais, em uma ponte com o artigo de Toledo e Facchini (2017), ao invés de militarizarem as fronteiras amazônicas.

Já Macedo (2017) propõe uma análise da fronteira entre o Brasil e a Bolívia no Mato Grosso, enfatizando que as estratégias de proteção de fronteiras e de desenvolvimento nacional são inseparáveis. Neste sentido, conectar as estratégias de segurança pública, defesa e desenvolvimento nacionais são importantes para a construção da identidade nacional, na qual as potencialidades locais devidamente valorizadas têm o potencial de aumentar a segurança da região, em outro claro trabalho que reforça a visão teórica trabalhada em Toledo e Facchini (2017).

Por último, e encerrando os artigos desta edição, vem a contribuição de Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017), que criticam o modelo brasileiro do ambiente interagências para operações em fronteira. Segundo os autores, ainda que existam as Operações Ágata e que o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) favoreça as operações interagências, na prática há grandes impedimentos que dirimem a cooperação de fato interagência nas fronteiras brasileiras – o que seria reforçado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) brasileiro.

A última seção desta edição da RBED termina com as resenhas de três obras importantes para os Estudos de Defesa no Brasil.

Nobre e Félix (2017) se encarregam de resenhar o livro *Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): Oportunidades e Desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional*, organizado por Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (que assina artigo nesta mesma edição), Ricardo Borges Gama Neto e Gills Villar Lopes (Ed. UFPE, 2016). Além do destaque dos capítulos, a resenha conclui atentando para a necessidade de se investir em estudos cibernéticos no país, mostrando a relevância empírica e normativa do livro.

Já o livro de Carlos Eduardo Valle Rosa, *Poder Aéreo: Guia de Estudos* (Luzes – Comunicação Arte e Cultura, 2014) é resenhado por Furtado (2017). A autora destaca a importância do livro para o planejamento da estrutura militar aeronáutica, enfatizando a riqueza dos exemplos históricos e referências utilizados no livro.

Por fim, a última resenha, assinada por Missagia (2017), analisa o livro *PEB – Programa Espacial Brasileiro: militares, cientistas e a questão da soberania nacional* (Chiado Editora, 2016), de Ana Lúcia A. Villas-Bôas. O livro discorre sobre a criação e desenvolvimento do programa espacial brasileiro, e, segundo Missagia, além da apresentação de um tema ainda raro nos estudos do país, mostra que, em anos recentes, seu caráter teria uma vocação mais civil e ambientalista do que militar. Apesar dos grandes potenciais comerciais da base de Alcântara, a falta de investimentos relega o programa a uma ineficiência injustificável.

Concluo este editorial agradecendo, como não poderia deixar de ser, a todas(os) as(os) autoras(es) que submeteram seus trabalhos para serem avaliados pela RBED neste período, a todas(os) as(os) pareceristas que gentilmente analisaram com escrutínio e paciência todas os manuscritos recebidos, sempre oferecendo suas válidas contribuições para a melhora dos textos; à equipe da Airá Eventos Acadêmicos, que secretariou a RBED até a conclusão desta edição, e que contribuiu sobremaneira para a qualidade e padronização de nossa revista; a todos os integrantes da Diretoria 2016-2018 da ABED por seu contínuo apoio e estímulo para a manutenção

da RBED; e, por fim a todas(os) as(os) leitoras(es), sem as(os) quais não conseguiríamos seguir contribuindo para a consolidação da revista como veículo fundamental para a produção e disseminação do conhecimento dos Estudos de Defesa no Brasil.

A todas(os) vocês, o nosso muito obrigado e uma ótima leitura.

Lucas Pereira Rezende

Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos de Defesa

REFERÊNCIAS

Amorim, Adriano Portella. 2017. “Política e Estratégia nacionais de Defesa: integração e consensos políticos”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 49-76.

Araújo Neto, José Carlos de; Barp, Wilson José; Cardoso, Luis Fernando Cardoso e. 2017. “Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 241-262.

Dhenin, Miguel; Correa, Paulo Gustavo Pellegrino. 2017. “Brazil’s grand border strategy: challenges of a new critical thinking in a modern era.” *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 199-218.

Furtado, Érika Rigotti. 2017. “Resenha de ‘Poder Aéreo: Guia de Estudos’, de Carlos Eduardo Valle Rosa”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 269-271.

Gastaldi, Sol. 2017. “El CDS como Plataforma de la Política de Defensa Argentina (2008-2015)”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 175-197.

Gonzalez, Julian Guyer. 2017. “Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política Exterior o Política Doméstica?”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 17-48.

Macedo, Daniel de. 2017. “Fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso: segurança pública, desenvolvimento social e a construção da identidade nacional”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 219-239.

Martins, Alexandre de Oliveira. 2017. “A atividade de Inteligência nos novos documentos de Defesa do Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 101-124.

Missagia, Raquel dos Santos. 2017. “Resenha de ‘PEB – Programa Espacial Brasileiro: militares, cientistas e a questão da soberania nacional’, de Ana Lúcia A. Villas-Bôas”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 273-275.

Nobre, Fábio Rodrigo Ferreira; Félix, Kamila Alves. 2017. “Resenha de ‘Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): Oportunidades e Desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional’, organizado por Marcos Aurélio Guedes de Oliveira, Ricardo Borges Gama Neto e Gills Villar Lopes”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 265-267.

Oliveira, Marcos Guedes de; Portela, Lucas Soares. 2017. “As Camadas do Espaço Cibernético sob a Perspectiva dos Documentos de Defesa do Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 77-99.

Pecequilo, Cristina Soreanu; Forner, Camila Nascimento. 2017. “O reposicionamento estratégico sino-estadunidense: o Mar do Sul da China (2009/2017)”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 127-151.

Toledo, Aureo; Facchini, Julia. 2017. “Da Transformação de Conflitos à Paz Híbrida: uma Análise das Ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 153-174.

Dossiê temático —
Documentos de Defesa Brasileiros

Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica?

Defense White Papers in South America: Foreign policy or domestic politics?

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 17-48

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.74982

ISSN 2358-3932

JULIÁN GONZÁLEZ GUYER

Los Libros Blancos de Defensa, originados en Gran Bretaña y desarrollados desde los años 70' en el marco de los acuerdos de la Conferencia de Helsinki (CSCE-OSCE),¹ llegaron a América Latina al finalizar de la guerra fría. El impulso provino de la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA que los propuso como una medida de fomento de la confianza mutua entre los países de la región, en marco de la reformulación del sistema de seguridad hemisférica. Sin embargo, las motivaciones para elaborar los pocos Libros Blancos de Defensa que han publicado los gobiernos sudamericanos, aparecen más vinculadas a objetivos de política domésticos que a razones de política exterior.

De inspiración político-filosófica y jurídica ajena a las tradiciones de la región, la primera generación de libros blancos de defensa –la *ola hemisférica*– respondió en buena medida al impulso norteamericano en su búsqueda de adecuar el sistema de seguridad hemisférica a la nueva realidad de la implosión de la URSS y la desaparición del Pacto de Varsovia.

Dicho proceso de reformulación tuvo su primer hito formal con el Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de Santiago de Chile en 1991,² seguido – en 1994 – por la Cumbre de Presidentes de las Américas convocada por el Presidente George Bush (padre) en Miami, para desembocar al año siguiente en la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunida a instancias del Secretario de Defensa de EEUU, William Perry en Williamsburg. La cuestión de los Libros Blancos de Defensa fue incluida en el programa de la Conferencia donde el marco de los intercambios referidos a la “Transparencia y Medidas de Construcción de Seguridad y Confianza Militar”, Canadá presentó un in-

Julián González Guyer – Dr. en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay) e investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores, Agencia Nacional de la Investigación e Innovación (Uruguay).

forme sobre el proceso de elaboración de su, por entonces, recién publicado Libro Blanco. Fue el propio Perry quien resumió los debates con los célebres seis Principios de Williamsburg.³ El proceso de redefinición del sistema hemisférico de seguridad culminó recién en 2003, con la Conferencia Especial de Seguridad, convocada por OEA en México. Allí, los Cancilleres aprobaron una declaración de compromiso, consagrando la nueva – y variopinta – definición de seguridad hemisférica para la post-guerra fría.

Fue así que, sucesivamente, varios países latinoamericanos fueron publicando documentos de políticas de defensa. Un avance indudable respecto a la tradicional opacidad de los Ministerios de Defensa y de las instituciones militares de la región. Sin embargo, sus contenidos pusieron en evidencia las reticencias y debilidades de los Ministerios de Defensa.⁴ Además, pocos fueron los gobiernos que tomaron en cuenta la recomendación de instrumentar mecanismos reales y efectivos de consulta y participación para su elaboración.

Por su parte, el Consejo Suramericano de Defensa de Unasur ha optado por omitido este asunto y concentró sus esfuerzos del rubro *medidas de confianza mutua* en la elaboración del Registro Suramericano de Gastos de Defensa (RSGD) y del Registro Suramericano de Inventarios Militares (Resim) a través de su Centro de Estudios Estratégicos.⁵

El artículo sugiere algunas claves analíticas, ubicadas en el terreno de la cultura política, para comprender las dificultades de los países de la región para incorporar los Libros Blancos de Defensa como una práctica habitual. Concluye sugiriendo que, en última instancia, las explicaciones de su escasa difusión como instrumento de políticas, se relacionan con los bajos niveles de prioridad política de la defensa nacional y el escaso conocimiento e interés civil y político en estas cuestiones, tradicionalmente tramitadas lejos del escrutinio público. También que, habiendo sido introducidos en América Latina principalmente como instrumento asociado a la política exterior, su verdadera utilidad y sentido en Sudamérica parece vincularse principalmente a objetivos de política doméstica de los gobiernos.

En la primera parte del artículo se precisan los requisitos que debe cumplir un Libro Blanco de Defensa así como sus orígenes político-institucionales. Luego se examina cómo se implantaron en la región y cuál ha sido su evolución. Finalmente se exploran las razones de la mediocre performance de Sudamérica, a pesar de las recomendaciones de OEA⁶ y también de UNlirec.

INTENTANDO DEFINIR LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA⁷

Hay que comenzar admitiendo que no es sencillo establecer una definición de libro blanco de defensa. Además, existe cierta propensión en la literatura a obviar una definición más o menos clara y ubicarlos en una

difusa categoría que incluye a las Políticas de Defensa y las Estrategias de Defensa y/o de Seguridad Nacional. Ello contribuye a borrar sus especificidades e inclusive opacar su sentido.

En cambio, aquí se proponen una definición explícita y una descripción más o menos detallada de sus características, intentando además clarificar sus objetivos como instrumento de política pública.

En ausencia de una definición precisa y más o menos compartida universalmente, puede adoptarse la definición genérica de libro blanco que presenta el Parlamento británico;⁸ *los libros blancos son documentos que dan cuenta de las políticas, planes y objetivos del gobierno respecto a un asunto. En ciertos casos, ellos preceden la presentación de una ley al Parlamento.* Es frecuente en el Reino Unido que los Libros Blancos sean anteceditos por un Libro Verde,⁹ *documento esencialmente tentativo, cuyo objetivo es promover un debate público que permita recoger puntos de vista para enriquecer el proceso de elaboración de una política o de una ley.*

Así, desde el punto de vista de su origen, los libros blancos constituyen una práctica vinculada a la tradición política de Gran Bretaña y en general de los países anglo-sajones. De acuerdo a las fuentes consultadas,¹⁰ los libros blancos de defensa aparecen más tardíamente y se remontan a los finales de la década de los años 50' del Siglo XX, también en Gran Bretaña.

El primer documento que podría calificarse como Libro Blanco de Defensa data de 1957¹¹ y es interesante puntualizar que su publicación tuvo motivaciones de carácter doméstico. El hasta hoy polémico contenido del denominado *Sandys White Paper*,¹² se vinculó a la necesidad de fundamentar ante la opinión pública y el propio *establishment* de la defensa, un drástico recorte del gasto militar en el marco del complejo desafío que Gran Bretaña enfrentaba para conciliar objetivos contradictorios (Taylor 2010, 3-5).

Por su parte, aunque no existe acuerdo entre los especialistas, podría establecerse que el primer Libro Blanco de Defensa de Canadá dataría de 1959, dos años después del británico. El siguiente vio la luz en 1964¹³ y la versión elaborada en 1994¹⁴ fue propuesta y adoptada como modelo por la OEA. Según el académico canadiense Douglas Bland,¹⁵ los Libros Blancos de Defensa de Canadá, no han sido documentos frecuentes y generalmente fueron piezas de la estrategia de algunos Ministros de Defensa decididos a implementar reformas contra la opinión mayoritaria del *establishment* militar.

Es obvio que la divulgación pública de las políticas de defensa nacional choca con ciertos hábitos institucionales de los Ministerios de Defensa y de las fuerzas armadas, instituciones habituadas tradicionalmente a la discreción y el secreto en el manejo de sus asuntos.

Complementariamente a los países anglo-sajones y de forma paralela, en el marco de la Guerra Fría la CSCE¹⁶ fue adoptando iniciativas dirigidas a promover la confianza mutua y la cooperación entre los países de Otan y los del Pacto de Varsovia, con el fin de consolidar la *détente* y la paz frente a la amenaza de conflicto nuclear.

Fue de esa manera que, primero la Conferencia de Helsinki, devenida luego en Consejo para la Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) y actualmente Organización (OSCE), promovió las denominadas *medidas de confianza mutua* como una de sus iniciativas que se extendieron y prolongaron en el tiempo. Así, junto a las diversas actividades de intercambio y conocimiento mutuo entre organizaciones militares, incluyendo operaciones combinadas, los países europeos comenzaron a incorporar la idea de que la difusión pública de sus capacidades bélicas podía contribuir a un mejor y más pacífico relacionamiento con sus vecinos y en particular con sus potenciales enemigos, evitando la dinámica asociada con lo que se conoce como el *dilema de seguridad*.

En particular, la llamada Comisión Palme planteó la idea de la seguridad común en 1982.

Ciertamente, este tipo de intercambios está siempre teñido de cierta duplicidad de intenciones. Instituidas formalmente como instrumentos de promoción de la amistad y la confianza mutuas e indudablemente efectivas en tal sentido, ellas poseen además un componente vinculado con las actividades de la inteligencia militar, interesada en conocer las capacidades y características de las demás fuerzas militares. También como instrumento de influencia política. Es interesante en tal sentido el concepto de lo que en EEUU se conoce como *military to military contacts* y que su Departamento de Defensa promueve y financia de manera activa. Incluso con potencias militares que percibe como *rivales*.¹⁷

En ese marco, aunque no exclusivamente, pueden ubicarse los libros blancos de defensa, asociados a la necesidad o conveniencia de explicitar las razones y los objetivos militares de los estados. Su diseminación en el mundo estuvo vinculada a la finalidad de fundamentar la postura estratégica y los planes de defensa de un estado, intentando evitar escaladas armamentísticas y posibles conflictos armados.

En la medida que la matriz político-institucional anglo-sajona de la que provienen los libros blancos, difiere de la tradición europeo-continental de la que son herederos los países de la región sudamericana, su adopción como práctica habitual en Sudamérica merece examen.

La monarquía en Inglaterra nunca fue absoluta; logró sobrevivir a la *Revolución Gloriosa* de 1689 al precio de aceptar las potestades del Parlamento, contenidas en el *Bill of Rights*. En cambio, en Europa con-

tinental la caída del sistema monárquico, simbolizado en la Revolución Francesa, terminó con la restauración napoleónica; virtual secularización del absolutismo que tiñe aun las prácticas de gobierno, muy particularmente en Francia y la península ibérica, de cuyas tradiciones jurídico-políticas son herederos los países de América del Sur.

Así, el sistema jurídico en el Reino Unido se funda en los principios del derecho consuetudinario y las *common laws* mientras en Europa continental los sistemas jurídicos se construyeron sobre los cimientos del derecho romano.

Dicho basamento jurídico y político heredado por los países sudamericanos y asociado, por sus orígenes coloniales, a la Europa continental y al derecho romano se expresa en que nuestras autoridades de gobierno *hablan* a través de normas codificadas formalmente; leyes, decretos, resoluciones, etc. y además los hábitos políticos en Sudamérica no se adaptan fácilmente a las normas de transparencia y a la idea de *accountability*.

Así, a la luz de dichas diversidades de matriz político-cultural, no resulta llamativo constatar las dificultades de incorporar los libros blancos a las prácticas de administración de la defensa en Sudamérica. Una región donde además, los ejércitos jugaron un papel protagónico en la historia política de los distintos países, con la particularidad de haber asumido, en no pocos casos, el rol de *gendarme* lo que, en muchos casos, contribuyó a aislarlos de su propia sociedad.

De esta forma, la mayoría de los documentos que fueron publicando los Ministerios de Defensa de la región a partir de fines de los 90',¹⁸ explicitaron en diferentes grados sus políticas de defensa nacional y divulgaron información acerca de sus fuerzas armadas – con variada trasparencia y detalle –, sin embargo pocos podrían considerarse *stricto sensu* como libros blancos de defensa.

En efecto, tomando como referencia las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA (CSH) y UNlirec,¹⁹ los libros blancos de defensa para ser considerados como tales, deben cumplir con ciertos requisitos *sustantivos y procedimentales*. Los primeros refieren a la calidad de sus contenidos – una clara y fundamentada exposición de las políticas de defensa, sus objetivos y planes, así como las capacidades militares y la *postura estratégica* del país –, mientras los segundos tienen que ver con los procesos de consulta y negociación cumplidos para su elaboración.

El perfeccionamiento de los contenidos de los Libros Bancos de Defensa puede vincularse a su papel como instrumento de promoción de la confianza mutua. Sin embargo, un documento claramente formulado y fundamentado, también potencia su utilidad en lo doméstico, como guía orientadora

para las diferentes agencias vinculadas a la defensa y por su significación como compromiso político ante la oposición política y la ciudadanía.

Por otra parte, la transparencia y la amplia participación social y política en su elaboración pueden asociarse al objetivo de perfeccionar las relaciones entre la sociedad y las fuerzas armadas en el marco de las políticas de reforma democrática del sector defensa. En efecto, los procesos participativos, si son adecuadamente concebidos, generan canales de comunicación más fluidos entre militares y civiles, contribuyendo a dotar de mayor legitimidad a las políticas del Ministerio de Defensa y a promover un mayor conocimiento e interés del sistema político y la sociedad civil respecto de una temática con la que generalmente han tenido escasos vínculos e incidencia.

Desde el punto de vista de su contenido, son documentos de gobierno donde se fijan los principales lineamientos y objetivos de sus políticas de defensa, explicitan la postura estratégica del país, detallando sus capacidades militares y los planes futuros de su desarrollo.

Pero además, dichos contenidos deben reflejar ciertos niveles de consenso político y social. De allí que adquieren relevancia los aspectos procedimentales de su elaboración. Ello también se vincula, como se verá después, a la legitimidad y durabilidad de las políticas y planes de defensa, que constituyen dos de sus rasgos necesarios.

El criterio adoptado aquí para establecer si un documento gubernamental es efectivamente un libro blanco de defensa se apoya de forma genérica en el documento “Lineamientos para la Elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa”²⁰ (a partir de aquí LEDPND), elaborado por la CSH y aprobado por el Consejo Permanente de la Organización,²¹ el cual por otra parte es coherente con las definiciones vistas más arriba.

Evalutados según dicho rasero, son pocos los documentos sobre políticas de defensa publicados en Sudamérica que logran superar el cotejo con los lineamientos sugeridos en el documento de la CSH.

En efecto, es posible diferenciar dos dimensiones analíticas que definen los requisitos para que un documento, publicado por el Ministerio de Defensa de un país, califique como libro blanco de defensa; una dimensión *procedimental* referida a los mecanismos de consulta implementados para su elaboración y una dimensión *sustantiva* que refiere a sus contenidos. A cada una de ellas, el LEDPND dedica un capítulo.

Los requerimientos de la dimensión *procedimental* pueden resumirse en la recomendación de que el Ministerio de Defensa, organismo de gobierno responsable principal de su elaboración, deberá asegurar que ella contemple los mecanismo más amplios de consulta posible.

Los procesos de participación y consulta incluyen a actores gubernamentales y no gubernamentales. En el primero de los ámbitos sugiere, junto a los organismos del propio Ministerio de Defensa y a las jerarquías superiores de las Fuerzas Armadas,²² la necesaria participación de otros Ministerios, particularmente el de Relaciones Exteriores, así como de las agencias responsables del presupuesto, al igual que los gobiernos sub-nacionales y el Parlamento; sus Comisiones de Defensa y los legisladores de la oposición.

La segunda categoría de actores, refiere a la sociedad civil. Menciona particularmente entre los *protagonistas clave* a ser consultados: las organizaciones no gubernamentales, la academia, las empresas privadas y hasta lo que denomina los *grupos de estudio* y una categoría que define como los *asociados internacionales* (sic).

El LEDPND precisa que, de todas formas, la celebración de consultas y la implementación de mecanismos de participación, no excluye que el libro blanco refleje las orientaciones del Ministerio de Defensa, al que asigna *un papel cardinal en la elaboración de la concepción y el temario de defensa*.

La segunda dimensión de los requerimientos de un libro blanco de defensa; definida aquí como *sustantiva*, es objeto de un inventario descriptivo en el LEDPND que los caracteriza como sus *componentes habituales*. Dicha enumeración se presenta bajo la forma de una sugerencia respecto a cómo organizar el documento. Sintéticamente, dicho catálogo incluye: política y doctrina de defensa (entorno interno y externo, postura estratégica, amenazas percibidas, misiones de las fuerzas armadas), capacidades militares presentes y programadas, asuntos presupuestales y recursos, orientaciones militares futuras (modernización, reformas, compras militares significativas) y estructura militar de la defensa.

En resumen, como señala el LEDPND; las orientaciones del Ministerio de Defensa se apoyarán en las definiciones del *Gobierno sobre el entorno estratégico, las necesidades de defensa del país, las finalidades y prioridades del Gobierno y los recursos disponibles*.

Establecidos los criterios que permiten diferenciar un Libro Blanco de Defensa de un simple documento de políticas de defensa o de un documento de estrategia de defensa nacional, es posible ensayar sintéticamente un análisis del estado del arte del tema en Sudamérica.

Previamente es necesario detenerse para establecer sintéticamente que si bien un libro blanco de defensa debe explicitar tanto la política como la estrategia de defensa de un país, se diferencia de otros documentos por dos rasgos fundamentales; debe transparentar sus capacidades militares actuales y las que se planifican en un futuro previsible, además de expresar acuerdos construidos en procesos de consulta y debate informado razona-

blemente amplios, a iniciativa y bajo la dirección del Ministerio de Defensa. Esto es, el libro blanco de defensa debe reflejar la política que efectivamente impulsa el gobierno y al mismo tiempo contar con el mayor grado de acuerdo político y social.

LIBROS BLANCOS DE DEFENSA; SU INTRODUCCIÓN E INSERCIÓN EN AMÉRICA LATINA

En realidad, el trayecto histórico de los libros blancos de defensa hasta su *llegada* a América Latina para llegar al período de su implementación en América del Sur, muestra que el uso de este tipo de documento, de hecho, puede responder a diversas lógicas, adaptándose o *sirviendo* a diferentes motivaciones de los gobiernos. Así lo muestra, por ejemplo, el caso de Canadá citado más arriba

El primer Libro Blanco de Defensa en América del Sur fue publicado en 1997 por la administración del Presidente chileno, Eduardo Frei. Con el telón de fondo de la normalización de relaciones con Argentina (Runza 2004) y de cierta inquietud regional generada por las inversiones militares chilenas²³, aquella primera experiencia tuvo también entre sus objetivos contribuir a desarrollar una “comunidad de defensa” en el país (Barrachina 2008, 30-31, Soto Silva 2016). De hecho, el Libro de Defensa de Chile de 1997 apareció en el marco general de una mayor apertura del sector de la defensa en el conjunto de la región, no sólo *fronteras afuera*, sino en su relación con la sociedad civil de cada país.

Originalmente, en los años 90', al finalizar de la Guerra Fría, la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA (CSH) promovió los libros blancos de defensa como una medida de transparencia dirigida principalmente a fomentar la confianza mutua entre países de la región. Fue en 2002²⁴ que su Consejo Permanente formuló una recomendación concreta en respuesta a la resolución de la Asamblea General referida al “Fomento de la Confianza y la Seguridad en las Américas”.²⁵ El documento con recomendaciones para la elaboración de Libros Blancos de Defensa que emitió la CSH tuvo como base una propuesta canadiense²⁶. Unos años después también UNlirec presentó su *guía metodológica estándar*.²⁷

Por su parte, la Junta Interamericana de Defensa (JID), luego que su estatus en relación a la OEA fuera finalmente regularizado en 2006, se ha erigido en el organismo hemisférico más activamente involucrado en la promoción y el seguimiento de los Libros Blancos de Defensa, ofreciendo asesoramiento técnico a los gobiernos latinoamericanos y del Caribe sobre la cuestión.²⁸

Es sintomático, por otra parte, que en la región sólo se hayan publicado libros blancos de defensa y que no existan antecedentes de documentos de este tipo referidos a otras áreas de políticas públicas.

La CSH, a pesar de haber elaborado lineamientos para su elaboración, al resumir la situación en la región, opta por el concepto laxo y políticamente *neutro*²⁹ de documentos de políticas de defensa incluyendo en su catálogo, junto a los libros blancos de defensa, a una serie de otro tipo de documentos como, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU.

Parece ineludible señalar que el Consejo Suramericano de Defensa de Unasur (CDS) y su Centro de Estudios Estratégicos (CEE) han preferido eludir los Libros Blancos de Defensa y en cambio dirijan su esfuerzo en el plano de las medidas de confianza mutua hacia el intercambio de información de políticas de defensa, de presupuesto, de organización, de estructuras de ministerio (habiendo) logrado institucionalizar, cuando menos, ya dos instrumentos: el Registro Suramericano de Gastos de Defensa y el Inventario Militar Suramericano (Celi 2014, 5).³⁰

Dicho trabajo,

[...] muy avanzado en su elaboración, ha visto trabada su divulgación principalmente por la reticencia del gobierno de Colombia que, por otra parte, ha instalado un Centro Regional de Estudios Estratégicos (CREES), con financiamiento norteamericano, en evidente competencia con la iniciativa de crear la Escuela de Defensa Sudamericana (Celi 2014, 5).³¹

De todas maneras, el CEE del CDS ha editado ya varias versiones del Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa; 2006-2010 en diciembre de 2014,³² 2011-2013 en mayo de 2016³³ y finalmente en enero de 2017 una edición especial que reúne toda la información de la década 2006-2015.³⁴

Previo a revisar con mayor detalle el comportamiento de los países de América del Sur ante la sugerencia realizada por la OEA en 2002, conviene profundizar en las razones que explican la importancia de los procesos de consulta en la elaboración del libro blanco de defensa y contribuyen a dotarlo de alguna de sus especificidades, al mismo tiempo que lo diferencian de otro tipo de documentos, como por ejemplo los de Política de Defensa o de Estrategia de Defensa o Seguridad Nacional, etc.

En efecto, la subsidiariedad de las políticas de defensa nacional respecto a la política exterior de un estado, junto a sus inevitablemente largos *períodos de maduración*, vuelven altamente deseable la construcción de acuerdos políticos y sociales amplios en esta arena de políticas. Un mecanismo

que permite evitar el riesgo asociado a las denominadas *políticas de estado*, definidas como aquellas que trascienden los vaivenes naturales de la democracia con su natural rotación de partidos y orientaciones políticas en el ejercicio del gobierno y cuya importancia es generalmente mistificada por las visiones tecnocráticas que tienden a sustraerlas del debate público democrático.

El marco ordenador de las necesidades de un estado en el plano de su defensa resulta básicamente de su estrategia general de desarrollo y de su *postura estratégica* internacional; las características de sus relaciones exteriores; las alianzas, tratados y acuerdos que definen su inserción externa y su ubicación en el sistema de relaciones de poder internacional. Sobre dicha base y en términos democráticos ideales, la sociedad y el sistema político que la representa, determinan el nivel de *esfuerzo presupuestario* a dedicar a esta política pública. Los gobiernos determinan la estrategia y las capacidades requeridas por el aparato de defensa nacional; planifican el tipo de estructura de fuerzas armadas y su despliegue, definen las características de sus instituciones militares y de su personal profesional, establecen los sistemas de armas con los que dotarlas, así como la eventual participación de la ciudadanía en la defensa.

Los procesos de adquisición y/o de desarrollo de los sistemas de armas (último eslabón del proceso de decisiones y a su vez factor determinante del tipo de formación de los recursos humanos necesarios), al igual que las adecuaciones y reformas de las instituciones armadas, son procesos complejos y largos. Por tanto, no resulta aconsejable que la planificación de la defensa nacional quede sujeta a cambios significativos en períodos cortos de tiempo.

Las complejidades e implicancias de la planificación de la defensa nacional han conducido tradicionalmente al atajo de sustraerla de la consideración y el debate públicos para ponerla en manos de tecnocracias especializadas y/o élites políticas supuestamente iluminadas. Con la justificación de su sofisticación técnica y gran sensibilidad política, diplomáticos y militares; las dos burocracias profesionales del estado involucradas en el tema y ambas herederas de una larga tradición con raíces en los hábitos de la aristocracia cortesana del Siglo XVII (Guzzini 2013, 525-526),³⁵ tienden a mantener los procesos de decisión sobre estas materias alejados del escrutinio público. Sin embargo, se obvia que la defensa constituye un área de políticas de alta sensibilidad democrática pues involucra asuntos muy trascendentes para el conjunto de la sociedad y además compromete la inversión de recursos financieros y humanos significativos en horizontes largos de tiempo.

En cambio, la solución para esta aparente paradoja es la construcción de los consensos más amplios y más democráticamente contruidos que

sea posible. De allí la importancia de la dimensión *procedimental* en relación con el diseño de los procesos participativos en la elaboración de los Libros Blancos de Defensa.

Para el caso de los países sudamericanos deben agregarse dos argumentos no desdeñables que refuerzan la relevancia de la dimensión *procedimental*. En primer lugar, al promover la inclusión de la mayor cantidad de sectores políticos y actores sociales en la construcción de políticas de defensa nacional se contribuye simultáneamente a promover un mayor involucramiento social en estas cuestiones y a modificar arraigadas tradiciones institucionales en las fuerzas armadas acerca de su papel tutelar y de su condición de *reserva moral* y custodia de valores eternos que supuestamente definen la patria y la nacionalidad. Por otra parte, cuando es necesario implementar cambios en el sector de la defensa, la construcción de coincidencias y acuerdos entre los principales actores políticos y sociales facilita su aceptación por parte de las fuerzas armadas.

LIBROS BLANCOS EN SUDAMÉRICA; EL ESTADO DEL ARTE

Debe establecerse que no es sencillo elaborar un repertorio actualizado y detallado de los Libros de Defensa publicados en Sudamérica. Y ello por dos razones. La primera, como se desprende de todo lo establecido hasta aquí, deriva de la ausencia de acuerdo entre los diversos autores y fuentes consultadas para definir inequívocamente estos documentos. La segunda es que en la revisión realizada no se ubicó ningún trabajo académico más o menos aceptado, que establezca cuáles son los documentos sobre políticas de defensa nacional que cumplen con los requisitos necesarios para ser definidos como libros blancos de defensa.

En efecto, las dos referencias regionales son la CSH, cuya página web incluye un listado de lo que denomina *documentos de políticas defensa (Libros Blancos)* en las Américas³⁶ y un mapa interactivo en la página web del Ministerio de Defensa de Argentina que presentaba referencias de la región y el mundo, pero ya no se encuentra disponible.

Como ya se adelantó, la historia de los libros blancos de defensa en Sudamérica fue abierta por una publicación del gobierno chileno en 1997 y al iniciarse 2017 los dos mayores países de la región –Argentina y Brasil –, han presentado recientes versiones de sus libros blancos de defensa,³⁷ mientras el Ministerio de Defensa de Chile ha dado señales de estar planificando una nueva revisión de su denominado Libro de Defensa. En el caso argentino se trata del tercero, al igual que Brasil, mientras que, en cambio, el chileno sería el cuarto. La sincronía entre Brasil y Argentina ambientó incluso que las autoridades brasileñas invitaran al Ministerio de Defensa

de Argentina a participar de un taller en la Escuela de Superior Guerra, Río de Janeiro, en el marco de su elaboración.³⁸

El Ministro de Defensa de Chile, Jorge Burgos, en el marco de su visita a Buenos Aires, para el lanzamiento del proceso de elaboración del Libro Blanco de Defensa de Argentina, quien anunció la voluntad del nuevo gobierno chileno de la Presidenta Michelle Bachelet de realizar una actualización de su Libro de Defensa.³⁹

A los efectos de un análisis comparado de la performance de los diferentes países de la región durante el período 1997-2017 se elaboró una Tabla, que se presenta más abajo, en la que se sintetiza la información de la Comisión Hemisférica de Seguridad (DCSH) de OEA,⁴⁰ actualizada por el autor. Se optó por mantener el criterio de la CSH de incluir también otros documentos de políticas de defensa que no pueden ser definidos como Libros Blancos, ya sea por sus contenidos o por razones de tipo procedimental.⁴¹

En un primer análisis general de la Tabla adjunta, resulta que los países sudamericanos más prolíficos en la publicación de documentos de políticas de defensa son Argentina, Brasil, Ecuador y Chile.

En el otro extremo del *ranking sudamericano*, debe ubicarse a Venezuela que no ha publicado ningún documento de política de defensa en las últimas dos décadas.

Un segundo nivel de análisis supone discriminar, entre el conjunto de documentos publicados por los países sudamericanos incluidos en la Tabla, para señalar cuáles son pueden ser definidos como Libro Blancos de Defensa. Los criterios para ello –contenidos sustantivos y mínimos estándares de carácter procedimental – ya fueron explicitados más arriba. Una vez conformado dicho universo de casos será posible proponer algunas conclusiones respecto a las razones que pudieran haber impulsado a los gobiernos a elaborar Libros Blancos de Defensa o por el contrario optar por otras alternativas, inclusive no divulgar información.

LIBROS BLANCOS Y OTROS DOCUMENTOS DE DEFENSA EN AMÉRICA DEL SUR – Un Resumen Sinóptico

País	Título	Año
Argentina	Libro Blanco de la República Argentina	1999 2010 ¹ 2015
Bolivia	Libro Blanco de Defensa Bolivia	2004 ¹⁰
Brasil	Política de Defensa Nacional Política de Defensa Estrategia Nacional de Defensa Libro Blanco de Defensa Libro Blanco de Defensa	1996 2005 2008 ² 2012 ³ 2017
Chile	Libro de la Defensa Nacional de Chile	1997 ⁴ 2002 ⁵ 2010 ⁵
Colombia	Políticas de Defensa y Seguridad Democrática Políticas de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia, 2015-2018	2003 ¹³ 2015 ¹⁴
Ecuador	Libro Blanco de la Defensa Nacional Libro Banco de Defensa Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa Agenda Política de Defensa Agenda Política de la Defensa 2014-2017	2002 2006 2008 ⁶ 2011 2014 ¹²
Paraguay	Plan Global del MDN ¹⁰ y Política de Defensa Nacional ¹¹	1999
Perú	Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú	2005 ⁷
Surinam	Plan Anual del Ministerio de Defensa	2012
Uruguay	Bases para una Política de Defensa Nacional La Defensa Nacional, Bases para un Debate Política de Defensa Nacional	1999 2005 ⁸ 2014 ⁹

Fuente: elaborado por el autor a partir de la CSH (<http://www.oas.org/CSH/spanish/doclibrdef.asp>), el Ministerio de

Defensa de Argentina (<<http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/>>) y otras fuentes que se detallan:

Referencias

¹ Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/ARG/Libro_Blanco_Argentina.pdf>.

² Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>.

³ Disponible en <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>.

⁴ Disponible en <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>.

⁵ Disponible en <<http://www.ssfiaa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2002/>>.

⁶ Disponible en <<http://scm.oas.org/pdfs/2012/cshcuadorlibrosblancos.pdf>>.

⁷ Disponible en <<http://www.mindef.gob.pe/vercontenido.php?archivo=menu/libroblanco/index.htm>>.

⁸ Publicado en papel por la Oficina de RR.PP. del Ministerio de Defensa Nacional con fecha enero de 2005. No se encuentra en internet.

⁹ Disponible en <http://www.calen.edu.uy/noticias/2014/05_mayo/pdf/Politica-de-Defensa-Nacional-CODENA-Uruguay-2014.pdf>.

¹⁰ Disponible en <<http://www.oas.org/CSH/spanish/doclibrdef.asp>>.

¹¹ Disponible en <<http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/countries/libros/Doc-Paraguay-1999.pdf>> (ya no se encuentra accesible)

¹² Disponible en <<http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Agenda-Politica-Defensa.pdf>>.

¹³ Disponible en <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>>.

¹⁴ Disponible en <https://www.fac.mil.co/sites/default/files/politica_defensa_para_la_nueva_colombia_2015-2018.pdf>. Acceso en 18 jun. 2017.

Conviene comenzar por los cuatro países que mayor número de documentos han publicado. Es interesante el caso de Ecuador, con cinco documentos elaborados y difundidos durante el período considerado.

Desde el punto de vista *procedimental*, los procesos de consulta instrumentados por los distintos gobiernos ecuatorianos para la elaboración de sus documentos de política de defensa presentaron grados de amplitud dispares desde el punto de vista de los actores consultados y de los mecanismos de participación instrumentados. Los dos primeros (2002 y 2006), ambos financiados por EEUU,⁴² tuvieron procesos muy restringidos de consulta (García Gallegos 2008, 461).

En 2008, un año después de la primera elección del Presidente Rafael Correa, fue divulgado un nuevo documento que plasmó las nuevas concepciones que a partir de entonces han caracterizado la doctrina de defensa de Ecuador. El mismo fue seguido de otros dos; en 2011 y 2014. En todos los casos, estos tres últimos documentos, contemplaron ciertos mecanismos de consulta durante su elaboración, principalmente el primero de ellos.

En cambio, desde el punto de vista *sustantivo*, resulta llamativo que ninguno de los cinco documentos publicados haya transparentado las capacidades militares reales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas; además el único Libro Blanco de Defensa que incluyó alguna información presupuestal fue el primero (2002). La omisión de un requerimiento sustantivo de tal significación impide que sus denominados Libros Blancos de Defensa puedan considerarse tales.

La permanencia de tales rasgos, trascendiendo incluso los significativos cambios de orientación política de su gobierno, obliga a dirigir la atención hacia variables explicativas de carácter estructural, lo que conduce a dos hipótesis complementarias. La primera de ellas refiere a las conflictivas relaciones de Ecuador con dos de sus vecinos; Perú y Colombia. En el primer caso, el no tan lejano enfrentamiento armado de 1995, dejó ciertas secuelas no resueltas, mientras que en el segundo, diversas consecuencias del *desborde* del conflicto interno colombiano en la zona fronteriza ecuatoriano

han enrarecido una relación históricamente compleja. La segunda hipótesis explicativa refiere a la influencia política que conservan las instituciones militares en los procesos políticos de Ecuador y como consecuencia el peso que ellas han ejercido en la determinación de los contenidos de los Libros Blancos publicados.

Hechas estas precisiones respecto a Ecuador, los otros tres países de la región que ha publicado documentos de políticas de defensa más asiduamente son Argentina, Brasil y Chile. En los tres casos, desde el punto de vista de sus contenidos y de los procedimientos elegidos para su elaboración, puede aceptarse que ellos se aproximan razonablemente a la definición de Libro Blanco de Defensa. En efecto, una evaluación genérica, permite aventurar que los documentos atienden las definiciones y la información requerida y que de alguna forma implementaron mínimos mecanismos consulta en su elaboración. Sus déficits, tanto *sustantivos* como *procedimentales*, pueden considerarse como expresiones de las dificultades que enfrentan este tipo de procesos inéditos en la región que suponen modificar tradiciones muy arraigadas en los gobiernos – Poder Ejecutivo y Legislativo –, los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas e incluso en la sociedad civil de los países sudamericanos.

Chile, el país que inauguró la política de elaboración de Libros Blancos de Defensa en la región, con la publicación del denominado “Libro de la Defensa Nacional” en 1997, al que siguieron las revisiones de 2002 y 2010, ha exhibido un nivel comparativamente bueno, desde el punto de vista de los requerimientos para este tipo documentos. La publicación de los Libros de Defensa por parte del gobierno chileno debe ubicarse en el contexto de dos procesos paralelos e interconectados en el marco de la normalización institucional del período post-pinochetista.

Por una parte, el proceso de normalización de sus tradicionalmente conflictivas *relaciones vecinales* y por otra la construcción de relaciones civiles militares ajustadas a los *estándares* democráticos.

En el plano de las relaciones con los países vecinos, el desarrollo del poderío militar de las Fuerzas Armadas chilenas⁴³ generó desconfianza en ciertos sectores castrenses y civiles de los otros países de la región, proporcionando argumentos a sectores interesados en el fomento del armamentismo.⁴⁴ Dotado de las FFAA más modernas de Sudamérica y con un nivel de inversión en equipamiento militar que contrasta con la realidad general de la región, Chile ha ido parsimoniosamente resolviendo los conflictos limítrofes con sus tres países vecinos desde fines de los años 70’, cuando llegó al borde de la guerra con Argentina. Actualmente, ya solucionados los contenciosos más graves con Buenos Aires y luego del fallo de la Corte de Justicia de La Haya que laudó la controversia sobre límites

marítimos con Perú en 2014, resta resolver la más compleja cuestión del reclamo boliviano de salida al mar.

Entre tanto en el plano doméstico, a partir de 1990, Chile ha ido avanzando en el proceso de *normalización democrática* de sus relaciones civiles-militares, en el marco de una transición fuertemente condicionada por la Constitución heredada del régimen del Gral. Augusto Pinochet. En efecto, como se adelantó más arriba, una de las motivaciones de los gobiernos chilenos al impulsar la elaboración de los Libros de Defensa se vincularon a la promoción de una comunidad de expertos civiles en asuntos de defensa. En este sentido, podría señalarse que Chile constituyó unos de primeros países de Sudamérica en los que, hacia fines de los años 90', se generó cierta masa crítica de académicos y expertos civiles en estos temas. Un fenómeno que sin embargo no tuvo continuidad hasta el presente.

Podría agregarse un apunte referido al caso chileno, pero de validez y significación más general. Como señalan García y Montes (2009, 82)⁴⁵ los procesos de intercambio y debate entre las jerarquías militares y los responsables políticos de la defensa, además de académicos y otros actores civiles, durante la elaboración de los dos primeros Libros de Defensa de Chile, jugaron un papel significativo en la modernización democrática del sector. Dicha experiencia permite poner de relieve la relevancia del adecuado diseño del proceso de elaboración de estos documentos. Ello permite mejorar, no sólo los contenidos del Libro Blanco⁴⁶ sino, principalmente contribuir al funcionamiento democrático del sector defensa. En efecto, ello no sólo genera condiciones para el diálogo franco entre jerarquías militares, burocracias civiles y responsables y asesores políticos del Ministerio de Defensa. También promueve el desarrollo de una comunidad académica especializada.

Sin embargo, mirado el proceso, desde la perspectiva de 2017, destaca la cuasi-extinción de la otrora relativamente numerosa y activa comunidad académica de estudios de defensa chilena. Ello pone de relieve la necesidad de esfuerzos sostenidos que eviten procesos de des-acumulación como el vivido por Chile en los últimos años.

Así, podría concluirse que una verdadera constelación de motivaciones, tanto de política exterior como de política doméstica, contribuye a explicar tanto la periodicidad con que Chile ha revisado su Libro de Defensa como la preocupación de su Ministerio de Defensa en observar los requisitos de sus dos dimensiones; *sustantiva* y *procedimental*.

Argentina, por su parte, el país sudamericano que más ha avanzado en el proceso de fortalecimiento del componente civil/político al interior del Ministerio de Defensa, ha actualizado periódicamente el Libro Blanco de Defensa, cuyos contenidos y procedimientos de elaboración,

se acercan a los requerimientos del LEDPND. Debe señalarse de todas formas, desde el punto de vista de los actores involucrados en el proceso de elaboración, que la inclusión de actores no gubernamentales no ha logrado avanzar mucho más allá de algunas Universidades y unas pocas organizaciones no gubernamentales⁴⁷. Además, la consulta a otros ministerios y a gobiernos sub-nacionales parece haber sido muy limitada. La periodicidad con la que el Ministerio de Defensa argentino ha actualizado el libro blanco resulta coherente con proceso de fortalecimiento de las capacidades y las prerrogativas civiles en la conducción político-estratégica de la defensa.

Por otra parte, la coincidencia temporal del Libro Blanco de Defensa de Argentina (1999) con el que publicó Chile (1997) también es llamativa. En efecto, si bien las fuerzas armadas argentinas difícilmente podían generar intranquilidad en su vecino trasandino, visto el progresivo de sus capacidades operativas a partir la salida del régimen autoritario en 1983, parece posible asignar al Libro Blanco argentino de 1999 el carácter de *medida espejo*, incluso si su significación real fuera en realidad cuasi-simbólica. Ello parece coherente con la voluntad recíproca de Buenos Aires y Santiago de Chile de sanear sus relaciones militares, claramente expresada en el proceso del COMPERSEG,⁴⁸ iniciado en 1995 y que en agosto de 2016 ya había celebrado su XXVIII Reunión de Consulta.⁴⁹

En cuanto a Brasil, debe precisarse que es el único país sudamericano con una que ley obliga al Ministerio de Defensa a presentar al Congreso una revisión actualizada del Libro Blanco de Defensa cada cuatro años (a partir de 2012). Además, el mismo debe estar acompañado de otros dos documentos relevantes: la Política de Defensa y la Estrategia de Nacional de Defensa.⁵⁰ La Ley establece explícitamente que la Estrategia Nacional de Defensa debe servir para la presupuestación y el planeamiento anual del sector. La Ley detalla además de forma preceptiva cuáles deben ser los contenidos del Libro Blanco.

En efecto, éste deberá brindar información detallada sobre estrategia, presupuesto, asuntos institucionales y materiales de las fuerzas armadas, precisando los ocho capítulos que deben organizarlo. De tal forma, los contenidos del Libro Blanco de Brasil permiten calificarlo como tal, con la precisión de que los procesos de consulta implementados en su elaboración han sido limitados, contemplando sólo a un cierto número de académicos y algunos notorios diplomáticos y altos oficiales militares en retiro. De todas formas, puede anotarse que los procesos de consulta, principalmente a sectores académicos, han ido perfeccionándose. Ciertamente, en este fenómeno ha incidido la vitalidad que exhibe la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED).

Vale la pena señalar que Brasil es un caso notable por la coexistencia de dos fenómenos contradictorios. Por una parte, la muy significativa influencia política de sus *establishments* militar y el diplomático; dos burocracias estatales preeminentes de indudable prosapia imperial. Ambas constituyen actores muy significativos en la determinación de las líneas estratégicas del gigante sudamericano y ello no podría dejar de reflejarse en la metodología de elaboración de sus Libros Blancos de Defensa. El segundo fenómeno – único en la región – es el fuerte dinamismo desarrollado desde por la comunidad académica brasileña vinculada a la defensa nacional, las relaciones internacionales y los asuntos estratégicos. En efecto, a impulsos de la CNPq⁵¹ y con significativo apoyo del Ministerio de Defensa, la Asociación Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) ha ido nucleando un importante número de académicos civiles – también militares – lo cual, en condiciones políticas normales,⁵² permitiría prever que el proceso de revisión parlamentaria del Libro Blanco de Defensa 2017, sea acompañado de mayores niveles de consulta y participación.

La emergencia algo tardía de Brasil como uno de los países que publican y revisan periódicamente su libro blanco de defensa aparece asociada con la estrategia impulsada por el Presidente Lula Da Silva de proyectar internacionalmente a su país al nivel de las potencias emergentes y para ello priorizar América del Sur como su espacio de asociación estratégica básica. Ambas dimensiones de su estrategia de política exterior suponen la necesidad de transparentar las capacidades militares y de explicitar la postura estratégica de Brasil en relación al mundo y en particular a sus países vecinos de América del Sur. En el plano doméstico, los documentos elaborados por el Ministerio de Defensa de Brasil, con especial claridad la Estrategia Nacional de Defensa 2008, enfatizan el vínculo de la defensa con la democracia, el desarrollo y el bienestar social.

Así, puede concluirse que la incorporación de Brasil al selecto grupo de países sudamericanos que adoptaron la práctica de publicar y revisar periódicamente su libro blanco de defensa responde a una lógica diferente. Ella refleja la singular *estatura estratégica* brasileña en relación al resto de los países de la región pero también la voluntad política de un gobierno de asumirla a plenitud.

De cualquier forma, debe precisarse que la obligación legal de revisar cuatrienalmente sus documentos de defensa que rige en Brasil, plantea el riesgo de *banalización* que corre cualquier proceso que se convierte en rutina burocrática. En tal sentido, debe señalarse que los documentos de defensa enviados por el Ministerio de Defensa al Congreso, a fines de 2016,⁵³ ingresaron para su consideración parlamentaria sin que hubieran sido aprobados los documentos elevados en 2012.

Conviene detenerse brevemente en Perú. El proceso de publicación de su único libro blanco de defensa resultó largo y complejo; estuvo perlado por diversas idas y venidas desde que un primer texto fuera elaborado por Oficiales militares en 1998. La saga incluyó cinco versiones provisionarias; la primera durante el gobierno del Presidente Fujimori, la segunda durante el interinato de Valentín Paniagua y las últimas tres a lo largo del mandato del Presidente Toledo. Fue en dicho último período que se verificó un proceso más o menos abierto de consultas. A partir de la cuarta versión y redactado por funcionarios del Ministerio de Defensa, se llegó en 2005 al documento definitivo (Barrachina 2008, 433-434). Desde entonces, Perú no volvió a revisar su Libro Blanco de Defensa.

En cuanto a las motivaciones que pudieran haber impulsado al gobierno a elaborar su Libro Blanco de Defensa entre 1998 y 2005 y visto el *sincronismo* entre el inicio del proceso de elaboración en Perú y la publicación del primer Libro de la Defensa de Chile, podría hipotetizarse que una motivación significativa para su impulso inicial pudo estar vinculada con el conflicto limítrofe que Perú y mantenía con su vecino meridional.

A continuación se presenta una revisión sintética del resto de los países de la región.

Bolivia sólo elaboró un documento de política de defensa que, sin embargo, no podría asimilarse a un libro blanco por la ausencia de procesos de consulta abiertos en su elaboración y también por su tardía difusión pública. En efecto, el denominado Libro Blanco de Defensa de Bolivia, elaborado en 2004, sólo fue divulgado una década después.⁵⁴ En 2007 el autor pudo verificar que no se encontraba disponible (González Guyer 2008, 478) y tres años después la situación se mantenía (González Guyer 2010, 9). Sin embargo, hacia fines de 2014, cuando el autor actualizó la información para un documento presentado en Río Janeiro (González Guyer 2014, inédito), encontró que el documento había sido incluido en la página web de la CSH de OEA.⁵⁵ Este particular recorrido parece asociado al proceso que culminó con la renuncia del Presidente Carlos Mesa, ocurrida en junio de 2005, apenas unos meses después de diciembre de 2004, fecha de edición del documento. Así, pese a su denominación oficial, por los contenidos y los procedimientos para su elaboración, así como su muy tardía divulgación, es imposible considerarlo como un Libro Blanco.

Colombia, por su parte, dio a conocer un documento conceptual respecto a las orientaciones de sus políticas de seguridad y defensa en 2003, cuyos contenidos están muy alejados de los requerimientos *sustantivos* y *procedimentales* exigidos a un libro blanco. Recién en 2015 aparece un segundo documento, que refleja los cambios en la orientación de la política de defensa y seguridad introducidos por el Presidente Juan M. Santos. Sin

embargo, su contenido y la ausencia de procesos de consulta lo vuelven a ubicar como documento de política de defensa.

En Uruguay, diversos Ministros de Defensa Nacional divulgaron documentos en tres diferentes momentos del período considerado. Ninguno de ellos podría catalogarse como libro blanco; los dos primeros – 1999 y 2005 – por el proceso *cerrado* de su elaboración al interior del Ministerio de Defensa y el más reciente (2014), que contempló una instancia muy limitada de consulta más formal que sustantiva –, constituye por su contenido – como su propio título lo indica – un documento de política de defensa.

En cuanto a Paraguay, en 1999 divulgó un denominado Plan Global que parece dirigido esencialmente a objetivos de racionalización administrativo-burocrática de su sector de la defensa y presenta una descripción detallada de la orgánica del MDN junto con las funciones, metas y actividades de cada una de sus reparticiones y servicios para el período 1999-2003. Un segundo documento, con definiciones genéricas y objetivos del Ministerio de Defensa, denominado “Política de Defensa Nacional”, fue aprobado por el Consejo de la Defensa Nacional y divulgado también en 1999. De cualquier manera, ambos documentos distan de los requerimientos *sustantivos* para calificar como Libros Blancos. Desde el punto de vista *procedimental*, no hay referencias de que su elaboración haya contemplado alguna forma de consulta. En todo caso, ambos fueron elaborados en el ámbito del Ministerio de Defensa, según las tradiciones de reserva características del *establishment* militar paraguayo

Finalmente Venezuela aparece como el único país de la región que no registra ninguna publicación durante las últimas dos décadas. En el marco de las ríspidas relaciones políticas entre la revolución bolivariana y EEUU, a quien Caracas acusa recurrentemente de promover planes de desestabilización y ubica como su principal amenaza militar, el clima político aparece como poco propicio a la transparencia en cuestiones de defensa. Por otra parte, las tradicionalmente complejas relaciones entre Venezuela y Colombia, agravadas por el papel de Bogotá como socio privilegiado de Washington en Sudamérica, constituyen factores de tensión bilateral que ha generado más de una crisis y promueven la desconfianza mutua.⁵⁶

ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES

De lo planteado hasta aquí es posible concluir que la receptividad mostrada por los gobiernos sudamericanos a la iniciativa de elaborar y difundir libros blancos de defensa ha sido al menos escasa. Ello induce intentar extraer algunas explicaciones generales.

Para comenzar conviene recordar dos cuestiones que fueron analizadas con algún detenimiento en las primeras secciones del artículo y que pueden caracterizarse como fenómenos estructurales que actuaron como trabas; una de tipo cultural y otra política.

La primera refiere a la dificultad de incorporar una práctica gubernamental asociada a una cultura política ajena a las tradiciones de gobierno predominantes en la región. Por otra parte, los libros blancos de defensa tuvieron como impulsores originales a la OEA y en particular a EEUU. Si en un principio – durante la década de los 90’ – ello generó cierta receptividad en los Ministerios de Defensa de la región, dicha empatía sólo excepcionalmente se tradujo en la publicación de libros blancos. Hacia fines de los años 90’, la crisis del Consenso de Washington y la transformación política que América del Sur experimentó, coincidiendo con el inicio del nuevo milenio, fueron desplazando a la OEA de su papel como principal organismo regional, al tiempo que Sudamérica quedó relegada en las prioridades, tanto del Departamento de Defensa como de la Secretaría de Estado de EEUU.

Así, durante el período analizado el organismo hemisférico fue cayendo en un proceso de progresiva irrelevancia política, correlativo con el surgimiento y desarrollo de nuevos organismos regionales – como Unasur, el Alba o Celac –, todos los cuales, además, excluyeron la participación de EEUU.

Esta asociación entre libros blancos de defensa, OEA y política norteamericana podría haber tenido algún papel en la trayectoria de los libros blancos de defensa en América del Sur, una región que durante el período considerado – 1995 a 2015 – vivió una situación inédita por los bajos niveles de influencia/hegemonía de EEUU en sus asuntos militares y de defensa. En ese sentido, como precisó más arriba, el Consejo de Defensa de Unasur optó por medidas de fomento de la confianza mutua de clara impronta tecnocrática, que por no incluir la dimensión democrática o *procedimental*, resultaron más *amigables* para los *establishments* militares – y también diplomáticos – de la región.

Por otra parte, originalmente los libros blancos de defensa fueron promovidos como una medida de fomento de la confianza mutua a la cual se incorporó una dimensión democrática que resultaba funcional al interés norteamericano de redefinir el papel político que, a lo largo del siglo XX, habían tenido las fuerzas armadas de la región.

Así, Canadá, recién ingresada a la OEA, fue encargada de introducir su experiencia en la comisión de la Conferencia de Williamsburg en la que por primera vez se consideró conveniencia de promover la elaboración de libros blancos de defensa. En efecto, Canadá había publicado un documento de ese tipo un año antes (1994) y posteriormente presentó a la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA dos documentos con

Diretrizes para la Elaboración de Libros Blancos en octubre de 2002.⁵⁷ Estos documentos fueron la base para las definiciones y recomendaciones de OEA sobre el tema.

La iniciativa se introdujo bajo el rótulo de *medida de fomento de la confianza mutua*, pero contuvo también una dimensión de política doméstica vinculada con la democratización del sector de la defensa en la región; inclusión de nuevos actores y fortalecimiento del papel de las autoridades políticas electas.

A partir de la constatación de que sólo algunos países han adoptado la práctica de publicar Libros Blancos de Defensa, en el artículo se ensayaron algunas explicaciones del fenómeno.

En primer lugar; se exploraron las razones estructurales que explican la difícil implantación de los Libros Blancos de Defensa en Sudamérica.

Ellas podrían definirse como de carácter cultural y más específicamente de filosofía política de gobierno. Incompatibilidades y resistencias que resultan de tradiciones muy arraigadas de cultura de gobierno y manejo de políticas públicas en la región, asociadas al legado colonial de origen europeo continental, la influencia napoleónica y el anclaje jurídico en el derecho romano. El fenómeno no sólo refiere sólo a los países de herencia hispánica. En el caso del Brasil, sus raíces imperiales incluso acentúan dichos rasgos de cultura política. En efecto, en nuestros países y sus sociedades la adopción de prácticas de transparencia y *accountability* en el manejo del gobierno y de las políticas públicas representan procesos de aprendizaje dificultoso y lento.

Estas resistencias e incompatibilidades se acentúan en la arena de las políticas de defensa nacional. En primer término, las fuerzas armadas, como cualquier burocracia pública profesional, custodian celosamente su *monopolio técnico*, una tendencia reforzada por la larga tradición de manejo de las políticas militares y de defensa que, por otra parte, poseen *urbi et orbi* una fuerte impronta de reserva y confidencialidad. Así, en Sudamérica⁵⁸ – como dos caras de una misma moneda –, mientras las instituciones militares poseen arraigadas tradiciones de *cuasi autogobierno* en el sistema político y la sociedad civil predominan la falta de interés, el limitado conocimiento y la casi nula experiencia respecto de la conducción efectiva de las políticas vinculadas a la defensa nacional (Pion-Berlin 2005 y 2008; González Guyer 2013).

La baja prioridad política de la defensa en la agenda de mayoría de los gobiernos de los países de Sudamérica dificulta la implantación de una iniciativa que requiere voluntad política para superar desconfianzas y resistencias, en tanto la publicación del Libro Blanco de Defensa supone transparentar los aspectos más delicados de estas políticas y al mismo tiempo dar voz a actores políticos y sociales tradicionalmente ajenos al *establishment* de la defensa.

No es extraño que la primera *ola* de documentos de defensa (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), registrada entre fines del Siglo XX y el primer lustro del Siglo XXI haya sido elaborada al interior de los Ministerios de Defensa, con poca o ninguna consulta con otros actores.⁵⁹ Ella podría denominarse *ola hemisférica*, por la influencia que en ella tuvo el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS) de la National Defense University of Washington DC⁶⁰ y también la CSH de OEA.

A partir de la segunda mitad de los años 2000 se perfiló un proceso con características nuevas; si bien se redujo el número de documentos de defensa publicados, con la excepción de Surinam,⁶¹ aumentó el número de países que optaron por incorporar mecanismos de consulta con actores ajenos al Ministerio de Defensa.

Esta segunda ola además, presenta un carácter más *endógeno*. Esto es, resulta posible identificar más claramente la existencia de motivaciones vinculadas con necesidades y objetivos específicos de política doméstica de sus gobiernos.

En efecto, en Ecuador a partir de la elección del Presidente Rafael Correa en 2006, se iniciaron cambios significativos en la concepción y en la organización de la defensa y la seguridad que parecen haber sido la principal motivación para la elaboración y divulgación, desde entonces, de tres documentos de defensa.

En los casos de Chile y Argentina, sus Libros Blancos de Defensa presentan cierto paralelismo en el tiempo. En sus inicios su publicación puede vincularse con el activo proceso de normalización de sus relaciones bilaterales, luego de la crisis por sus diferendos limítrofes de fines de los años 70'.⁶² Pero en años más recientes, los Libros Blancos de Defensa de ambos países aparecen relacionados principalmente con la política de fortalecimiento de la conducción política de la defensa nacional y que implementaron ambos gobiernos. Hay que precisar que dichas similitudes se verifican a pesar de las realidades significativamente divergentes en sus políticas de defensa, dentro de un marco general de subordinación militar a las autoridades electas.

En efecto, mientras en Chile sus fuerzas armadas conservan influencia política y prestigio, además de un significativo potencial de combate apoyado por un moderno equipamiento, Argentina luego de la derrota de Malvinas fue escenario de la pérdida de peso político y prestigio de sus Fuerzas Armadas desembocando en muy bajos niveles de inversión que han comprometido incluso sus capacidades operativas.

Finalmente Brasil, con su recién publicado segundo Libro Blanco de Defensa y en tanto potencia emergente y actor político de nivel global, ha emprendido un proceso de rediseño de sus capacidades militares e inclu-

so del papel de la defensa en su política de desarrollo económico y científico-tecnológico, explicitado desde su Estrategia Nacional de Defensa de 2008.⁶³ En tales condiciones el sector de la defensa nacional de Brasil adquirió un nivel de relevancia sin paralelo en la región. Los ambiciosos proyectos de producción del submarino nuclear, de aviones de combate⁶⁴ y aviones de transporte militar,⁶⁵ se ubican como las mayores inversiones estatales junto a los planes de Petrobras en la plataforma marítima. No es extraño que, en tales condiciones, el Parlamento brasileño haya incluido la obligación para el Ministerio de Defensa de mantener actualizados una serie de documentos, entre ellos el Libro Blanco de Defensa, el cual además debe incluir un conjunto de información que se detalla en la Ley Complementar 136/2010.⁶⁶ Por lo demás, desde la creación del Ministerio de Defensa, de forma gradual y muy negociada, los gobiernos brasileños han ido incrementando su control político sobre sus tradicionalmente poderosas y autónomas fuerzas armadas. Complementariamente, la actualización periódica del Libro Blanco es una buena guía para las diversas agencias vinculadas a la defensa y para la propia sociedad civil.

Del análisis presentado surge que, si bien generalmente se encuadra a los libros blancos de defensa dentro de la *batería* de medidas dirigidas a fomentar y/o fortalecer la confianza mutua entre países con intereses contrapuestos que pueden derivar en conflictos militares, la realidad parece mostrar que la principal motivación de los gobiernos que han asumido esta práctica novedosa para América del Sur, no se ubica allí.

Sin cuestionar el potencial de los Libros Blancos de Defensa como instrumentos que contribuyen a prevenir o des-escalar conflictos, del análisis resulta que los gobiernos sudamericanos los han utilizado preferentemente con el fin de perfeccionar el funcionamiento de su sector de la defensa nacional, para legitimar sus políticas y/o para promover la participación e interés del sistema político y la sociedad civil en la temática.

En resumen. Los Libros Blancos de Defensa, aunque introducidos en la región como un instrumento de política exterior, sólo fueron adoptados principalmente como herramienta de política doméstica, por unos pocos gobiernos sudamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

Atria, Rodrigo. 2003. Libros Blancos, una Base Común para su Elaboración. *Seminario REDES 2003*, CHDS, Santiago de Chile.

Barrachina, Carlos. 2008. Programa Interno de Medidas de Confianza Mutua: los Libros Blancos en América Latina bajo una Perspectiva Comparada. In Sepúlveda,

Isidro; Alda, Sonia (Ed.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Vol. III: Estudios comparados*. Madrid: IUGM. 423-446.

Celi, Pablo. 2014. *Análisis de la Dinámica del Escenario Regional*. Ciclo de Debates Preparatorios. Libro Blanco de la Defensa 2014. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/files/ponencia_celi.pdf>. Acceso en: 15 fev. 2015.

Collier, Ruth Berins; Collier, David. 1991. *Shaping the Political Arena*. Princeton University Press, New Jersey.

García Gallegos, Berta. 2008. Los libros Blancos en la Región Andina. In Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (Ed.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Vol. III: Estudios comparados*. Madrid: IUGM. 447-466.

González Guyer, Julián. 2013. Relaciones civiles-militares en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en Sudamérica. In Pion-Berlin, David; Ugarte, José Manuel (comp.), *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Jorge Baudino. 99-144.

_____. 2008. Los Libros Blancos en los Países del Conosur. In Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (Ed.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Vol. III: Estudios comparados*. Madrid: IUGM. 467-494.

_____. 2010. *Rara Avis: los Libros Blancos de Defensa en el Cono Sur*. Disponible en: <<http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/files/GUYER%20Rara%20avis%20Los%20libros%20blancos%20de%20defensa%20en%20el%20cono%20sur.pdf>>.

Guzzini, Stefano. 2013. The Ends of International Relations Theory: Stages of Reflexivity and Modes of Theorizing. *European Journal of International Relations*, 9, 3, 521-541.

Hayes, Margareth D. 2001. El Libro Blanco de la Defensa: el caso de EEUU. In Quintana, Juan Ramón (Ed.), *Libros Blancos de Defensa. Concertación Política y Diseño Estratégico*. La Paz: Ministerio de Defensa Nacional (UDAPDE). 119-126.

Mora, Frank; Palá, Antonio. 1999. US Arms Transfer Policy for Latin America. Lifting the Ban on Fighter. *Air and Space Power Journal*, Spring, 76-92.

Pion-Berlin, David. 2005. El Manejo Político de los Militares en Latinoamérica. *Military Review*, mar. -abr. , 52-67.

_____. 2008. Militares y Democracia en el Nuevo Siglo. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 213, 50-63.

Pacheco Gaitán, Guillermo. 2008. Los Libros Blancos en Centroamérica: ¿un paso para consolidar medidas de confianza? In Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (Ed.), *La Administración de la Defensa en América Latina. Vol. III: Estudios comparados*. Madrid: IUGM. 495-517.

Runza, Ricardo A. 2004. Las Relaciones Argentino-Chilenas de Defensa. Análisis y Evaluación desde la Perspectiva del Comité Permanente de Seguridad. *Lateinamerika Analysen*, 8, IIK, junio. 137-166.

Soto Silva, Julio E. 2016. Elementos para la elaboración de un Libro de Nacional. Análisis Comparado de libros blancos y estrategias de Seguridad Nacional de países europeos y continentales. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2, 2, 57-100.

Taylor, Claire. 2010. *A Brief Guide to Previous British Defence Reviews*. House of Commons Library, Londres. Disponible en: <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05714>. pdf>. Acceso en: 04 fev. 2015.

NOTAS

1. Ver los acuerdos sobre medidas de confianza mutua en el Acta Final de la Conferencia de Helsinki de 1975. Disponible en: <<http://www1.umn.edu/humanrts/osce/basics/finact75.htm>> y también <<http://www.osce.org/fsc/41368?download=true>>. Acceso en: 3 mar. 2015.
2. Reunión de Cancilleres de OEA, 4 jun. 1991.
3. Ver <https://docs.google.com/document/d/1S8MKimYXlDgcBd1gSytVicih-GMetPijju0hUZYGjo/edit> (acceso 01/03/2015)
4. David Pion-Berlin (2005, 65-66) calificó a los Libros Blancos de Defensa publicados en América Latina hasta 2004 como propaganda y ejercicios de [...] “ofuscación transparente”. Ver también Barrachina (2008).
5. Ver <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/02-Lineas/02.1-Gastos-Def.html>>. Acceso en: 27 jul. 2017.
6. Disponible en: <<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>>. Acceso en: 07 fev. 2017.
7. Ver http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/help/glossary-w.htm#White_Paper>. Acceso en: 10 fev. 2015.
8. La traducción es del autor. Ver <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/>>. Acceso en: 04 fev. 2014.
9. La traducción es del autor. Ver <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-papers/>>. Acceso en: 10 fev. 2015.
10. Principalmente, además de las fuentes regionales, se revisaron los Archivos Nacionales y la página web del Parlamento de Gran Bretaña.
11. El denominado Sandys White Paper Review por haber sido elaborado por el Ministro de Defensa Duncan Sandys. Ver <<http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/policy-reviews.htm>>. Acceso en: 5 fev. 2015.
12. Ver por ejemplo <<http://airminded.org/2010/12/04/the-h-bomber-will-always-get-through/>>. Acceso en: 4 fev. 2015.
13. Ver <<http://www.cmhg.gc.ca/cmh/page-708-eng.asp>>. Acceso en: 14 fev. 2015.
14. Ver <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefCanada.asp>>. Acceso en: 14 fev. 2015.
15. Disponible en: <<http://www.mqup.ca/canada-s-national-defence--volume-1-products-9780889117907.php#!prettyPhoto>>. Acceso en: 15 fev. 2015.
16. Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, conocida también como Conferencia de Helsinki donde comenzó a reunirse a partir de 1975. En 1995, se transformó en Organización con el nombre de OSCE (ver <<http://www.osce.org/who/timeline>>, acceso en: 3 fev. 2015).

17. Ver por ejemplo el programa de este tipo de actividades cumplidas en 2016 entre EEUU y la República Popular China en <<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>>, p. 4-101 y Appendix I. Acceso en: 10 jul. 2017.
18. Ver el cuadro más abajo.
19. Centro Regional de las NNUU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
20. OEA/Ser. G CP/CSH-504/02 corr. del 15 noviembre 2002 en <<http://www.oas.org/CSH/spanish/doclibrdef.asp>>. Acceso en: 15 fev. 2017.
21. También la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 2002, incluyó la publicación de Libros Blancos de Defensa como una de las iniciativas para promover la transparencia en las políticas de defensa y seguridad pública e hizo suyo el documento de la CSH (ver #22 en <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000196.htm>>. Acceso en: 15 jun. 2017.
22. Ellas, precisa el LEDPND, deberán brindar su asesoramiento técnico a la elaboración del Libro Blanco.
23. En 1995 la Fuerza Aérea de Chile inició gestiones para adquirir aviones de combate de última generación.
24. OEA/Ser.G - CP/RES. 829 (1342/02). Ver <<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>>. Acceso en: 5 mai. 2017.
25. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agnes_1801.htm>. Acceso en: 9 fev. 2015.
26. Ver en <<http://www.oas.org/CSH/spanish/doclibrdef.asp>>. Acceso en: 13 fev. 2015.
27. El documento no tiene fecha y no está accesible actualmente.
28. Disponible en: <<http://www.jid.org/jid-anuncios/agendaparaeltaller-delibroblancodehaiti>>. Acceso en: 5 jun. 2017.
29. Ver <<http://www.oas.org/CSH/spanish/doclibrdef.asp#libros>>. Acceso en: 11 jun. 2017.
30. Ver en <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/files/ponencia_celi.pdf>. Acceso en: 01 nov. 2014.
31. Acerca del CREES ver la ilustrativa entrevista a su director (<<https://dialogo-americas.com/es/articulos/el-centro-regional-de-estudios-estrategicos-en-seguridad-de-colombia-se-enfoca-en-amenazas-regionales>>. Acceso en: 18 jun. 2017.
32. Disponible en: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGD-2006-2010_ESP.pdf>. Acceso en: 18 jun. 2017.

33. Disponible en: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2011-2013-WEB.pdf>>. Acceso en: 18 jun. 2017.
34. Disponible en: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>>. Acceso en: 18 jun. 2017.
35. Guzzini se apoya en dos sugerentes textos de Norbert Elías: *La Sociedad Cortesana y Los Alemanes*.
36. El listado de la CSH de OEA está notoriamente desactualizado (ver <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp#libros>>).
37. En Brasil, la Ley Complementar establece plazos concretos al Ministerio de Defensa para presentar las actualizaciones al Parlamento. En la Argentina, en cambio, las revisiones periódicas no están normadas legalmente.
38. Los Ministerios de Defensa de Brasil y Argentina organizaron conjuntamente el workshop denominado “Experiencias de Países Suramericanos en la Formulación de Libros Blancos de Defensa”, en noviembre de 2014.
39. Ver <<http://www.defensa.cl/discursos/intervencion-del-ministro-de-defensa-nacional-en-el-seminario-con-que-argentina-inicia-el-proceso-de/>>. Acceso 3 jun. 2017.
40. Disponible en: <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp#libros>>. Acceso en: 14 jun. 2017.
41. Una fuente complementaria importante para ello fue un trabajo elaborado por el Ministerio de Defensa de Argentina que ya no se encuentra disponible on-line.
42. Uno a través del Centro de Estudios Hemisféricos (CHDS) de la National Defense University (NDU) y el otro directamente por el Comando Sur.
43. En 1995, la Fuerza Aérea chilena inició contactos con EEUU, Francia y Suecia para renovar su flota de caza de combates. Dos años después (agosto de 1997), el Presidente Clinton levantó la interdicción de ventas de equipo militar avanzado a Latinoamérica, aprobada en 1977 por la Directiva Presidencial 13 (PD 13) del Presidente Carter (Mora; Palá 1999, 77).
44. Los estrategas chilenos señalan que, con conflictos en todas sus fronteras y una escasa profundidad estratégica como consecuencia de su geografía, Chile está obligado a lograr la superioridad militar y a desarrollar capacidades militares ofensivas.
45. Conviene recordar que Gonzalo García Pino, uno de los autores del artículo citado, fue asesor del Ministro de Defensa (1994-1997), Subsecretario de Marina (2005-2006) y Subsecretario de Guerra (2006-2010) de Chile.

46. En realidad, una burocracia eficaz bajo adecuada orientación de los responsables políticos del Ministerio, es suficiente para elaborar un documento cuyos contenidos se ajusten a sus requerimientos sustantivos.
47. Ciertamente, son muy escasas las que se dedican a temas de defensa nacional y/o seguridad internacional.
48. Organismo de diálogo bilateral a nivel de Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, creada en 1995, que permite coordinar aspectos de la política exterior y de defensa de ambos países. Incluye actividades a nivel de los Estados Mayores de Defensa y hasta la generación de una unidad militar bi-nacional para operaciones de paz – Batallón Cruz del Sur – que, sin embargo, no ha sido desplegado hasta el presente.
49. Disponible en: <<http://www.mrecic.gov.ar/argentina-chile-reunion-en-cancilleria-del-comite-permanente-de-seguridad>>. Acceso en: 12 jun. 2017.
50. Junto al Libro Blanco, el Poder Ejecutivo debe presentar al Parlamento los documentos “Política de Defensa” y “Estrategia de Defensa” (artículo 9º §3º de la Ley Complementar nº 136/2010). Además el art. 12 obliga al MDN a elaborar su presupuesto en base a las prioridades de la “Estrategia Nacional de Defensa”. Ver <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acceso en: 10 jun. 2017.
51. Comisión Nacional de Investigación.
52. La divulgación pública y la presentación y del Libro Blanco al Congreso se produjo en plena crisis política y ello seguramente conspire contra la tramitación del asunto.
53. Además de Libro Blanco, los otros documentos son la Política de Defensa Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional.
54. Ver González Guyer 2008, 478 y 2010, 9.
55. Ver <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf>>. Acceso en: 13 fev. 2015.
56. Como se ya vio, Colombia tampoco publicó su Libro Blanco de Defensa.
57. Ver CP/CSH-496/02 y CP/CSH-492/02 en <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>>. Acceso en: 20 jun. 2017.
58. Enseguida de intentará fundamentar las razones que explican los casos excepcionales de la región.
59. Perú, Chile y Argentina son las excepciones.
60. En 1997 como una consecuencia directa de los llamados Acuerdos de Williamsburg, elaborados por el Secretario de Estado William Perry (ver <http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2013/04/15/chds-perry>, acceso en: 6 mar. 2017). En sus primeros años el curso estrella (ejercicio Tabula Rasa) consistía en una actividad teórico-práctica de elaboración de la política de defensa de un país hipotético. Si bien muchos civiles pasaron por sus aulas, también lo

- hicieron muchas decenas de oficiales militares, algunos de cuales reprodujeron aquel ejercicio teórico elaborando documentos de política de defensa en sus países (el documento publicado en 1999 por el Ministerio de Defensa de Uruguay siguió dicho patrón).
61. Surinam permanece, a pesar de su presencia en Unasur, alejado de los procesos regionales y es poca la información disponible respecto a las motivaciones de su gobierno para publicar un documento de defensa.
 62. La instalación del Comité Permanente de Seguridad Argentina-Chile (Comperseg) se produce en 1995 y posteriormente se inicia la creación de la Brigada bi-nacional “Cruz del Sur”.
 63. La crisis económica y política ha debilitado las ambiciones brasileñas, pero el potencial de Brasil y el legado que dejó la política exterior del período de gobierno del presidente Lula da Silva permanecen.
 64. Si bien Brasil comprará los Gripen NG a Suecia, el contrato incluye transferencia de tecnología y la producción de los aviones en Brasil (<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2014-10/brasil-comprara-cazas-gripen-de-suecia>>, acceso en: 7 mar. 2015).
 65. El Embraer KC-390 ya ha sido presentado y tiene condiciones para competir con el célebre Hércules norteamericano (<<http://www.republica.com.uy/brasil-presento-su-nuevo-avion-militar-de-transporte/485272/>>, acceso en: 8 mar. 2015).
 66. Ver más arriba.

LIBROS BLANCOS DE DEFENSA EN SUDAMÉRICA:
¿POLÍTICA EXTERIOR O POLÍTICA DOMÉSTICA?

RESUMEN

El Ministerio de Defensa Nacional de Brasil ha sometido a consideración del Congreso la segunda versión de su Libro Blanco de Defensa en noviembre de 2016. Argentina presentó su tercera edición del documento a fines de 2015 y se ha anunciado que Chile prepara su cuarta revisión. Aunque han transcurrido dos décadas desde la divulgación del primer documento sudamericano de este tipo, bajo el título de Libro de la Defensa Nacional de Chile, los libros blancos de defensa están lejos de haber sido adoptados como práctica corriente por los gobiernos de Sudamérica. El artículo propone algunas explicaciones del fenómeno. Además de sugerir una caracterización de este tipo de documento de política pública y relevar sus limitaciones y dificultades, expone sintéticamente la historia de su introducción en la región, para concluir que si bien los Libros Blancos de Defensa fueron inicialmente promovidos como una medida de fomento de la confianza mutua por la OEA, las motivaciones reales de los únicos tres gobiernos que los adoptaron como práctica corriente no parecen responder a dicha lógica.

Palabras clave: Libros Blancos de Defensa; Sud América; Medidas de confianza mutua.

ABSTRACT

The Brazilian National Defense Ministry has delivered the second version of its Defence White Paper in November 2016. Argentina edited its third revision in December 2015 and Chile has announced that its fourth version is forthcoming. These events coincide with the 20th anniversary of the first South American country's Defense White Paper, published in 1997 by the Chilean government. Nevertheless, this kind of document is far of being an extended governmental practice in the region. The article proposes some explanations about the poor regional record achieved by this Anglo-Saxon political procedure. It also advances some historical references about the Defense White Papers' *arrival* to Latin America and concludes that, even if initially proposed as a confidence building measure, the rationale of the very few South American Defense White Papers published since 1997, lies in the domestic political realm.

Keywords: Defense White Papers; South America; Confidence building measures.

Recebido em 02/08/2017. Aceito para publicação em 24/11/2017.

Política e Estratégia nacionais de Defesa: integração e consensos políticos

National Defense Policy and Strategy: integration and political consensus

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 49-76

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.75013

ISSN 2358-3932

ADRIANO PORTELLA DE AMORIM

INTRODUÇÃO

A função de defesa nacional do Estado brasileiro está fundamentada em três documentos de referência: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Tais documentos são o resultado da reforma das instituições de defesa ocorrida a partir da Constituição de 1988 e representam significativo avanço da democracia e da consolidação do poder político consagrado na aplicação dos princípios republicanos.

Os mencionados documentos, desde a inovação legislativa de 2010, são quadrienalmente apresentados à apreciação do Congresso Nacional, onde as duas Casas Legislativas são ouvidas e se pronunciam a respeito. Tal rito, considerado como de natureza político-institucional, consolida a partilha de responsabilidades entre Executivo e Legislativo na condução de temas de vital importância para a soberania do Estado brasileiro e para o amadurecimento de suas instituições públicas e políticas, com reflexos na sociedade e no plano das relações internacionais.

A presente abordagem está dividida em três pontos principais. O primeiro cuida de um conjunto de sugestões teóricas que, embora pertencentes a diferentes correntes de pensamento, podem servir como contribuições metodológicas aplicáveis, direta ou indiretamente, nos estudos sobre defesa e segurança nacionais, considerando a relevância de perspectivas que, ainda que dissonantes e, até mesmo, distantes do pragmatismo com que a temática é costumeiramente tratada. O segundo ponto aborda

a integração sul-americana em matéria de defesa, sua conjugação com a diplomacia e as noções de constitucionalidade, legalidade e legitimidade, como formas de prevenção contra possíveis distorções que o uso do poder possa despertar. Por fim, o terceiro ponto assinala a relevância do Poder Legislativo na prerrogativa de acompanhar e fiscalizar o Executivo nas medidas afetas à defesa nacional, notadamente quanto ao uso da força e das escolhas políticas.

REFLEXÕES METODOLÓGICAS PARA A INTEGRAÇÃO: EIXOS DE DEFESA E SEGURANÇA

As noções sobre soberania, defesa nacional e integração estão permeadas de contrastes e negações. São temas de certa maneira conhecidos e experimentados pelas sociedades e pelos meios acadêmicos, mas há grande estranhamento em sua conjugação, tendo em vista que o campo decisório das escolhas se restringe aqueles que, pela representação, exercem o poder político como detentores do poder, isto é, pelas instituições estatais, agentes públicos e políticos. Então, como lidar com os meios persuasivos e dissuasórios – principalmente sob o ponto de vista militar, bélico – e suas interfaces com as vulnerabilidades sociais, no contexto dos processos de integração de povos?

A propósito, o fenômeno da integração constitui um aparente (mas superável) antagonismo que também delimita a temática e fundamenta um dos problemas formulados: a composição de consensos na compatibilização de interesses nacionais nas demandas por integração e defesa dos povos da América do Sul, sob a perspectiva democrática, notadamente quando se trata da elaboração de documentos de política e estratégia nacionais de defesa, visto que seus efeitos, dirigidos ao âmbito interno, não escapam das percepções do plano externo. Essa característica é um marco de transparência e de boa prática republicana na medida em que delinea as bases do pensamento brasileiro a respeito da matéria, o que ocorre oficialmente desde 1996 com a divulgação do histórico *Documento sobre Política de Defesa Nacional*, cerne da primeira edição da então denominada *Política de Defesa Nacional (PDN)*.¹

Desse modo, é preciso abordar, de forma crítica, as assimetrias entre as concepções de soberania, defesa e integração nas democracias da América do Sul, com o intuito de identificar as deturpações que possam comprometer o livre caminhar dos povos da região, mediante a instrumentalização indevida do poder político, valendo-se das tentações inerentes aos argumentos que permeiam a globalização, o direito e a economia. Será possível conceber uma política de defesa comum para a América do Sul, consideran-

do a solidariedade como fundamento da integração? Como os mecanismos de segurança sul-americana interferem nas relações entre os Estados?

Por certo que a modulação que coloca, de um lado, a ortodoxa separação e, de outro lado, a integração e a cooperação, com os elementos transversais de defesa e segurança, ao tempo em que pode constituir fator de assimetrias, funciona como ponto de partida para a formação de consensos para uma atuação conjunta dos Estados, na representação de seus povos, posto que defesa e segurança, numa visão estreita fundamentada no secular conflito (declarado ou não) entre nações, seriam contrapostos ou, no mínimo, estranhos à ideia de integração, ante os interesses envolvidos. A superação ou a construção de um novo dogma parte demonstra que a soberania, ainda que com traços metafóricos, permite a conjugação das noções de defesa, integração e cooperação internacionais.

Mas, para enfrentar tal desafio, não basta a tinta da caneta oficial ou a decisão política de ocasião. É preciso observar a mudança valorativa verificada nos processos históricos das sociedades, e que servem – na contemporaneidade – para suscitar maior participação democrática na definição da agenda política, repercutindo favoravelmente no processo de integração sul-americana.

Portanto, a construção do novo dogma terá de considerar como as democracias sul-americanas conceberam seus conceitos em matéria de integração e quais as assimetrias em relação aos temas defesa e segurança. Logo, a arquitetura desse cenário exige o exame dos mecanismos de integração dos países da Am

A análise histórica também precisa compreender como os mecanismos econômicos interferem na pauta de defesa, segurança e integração, bem como sua influência no processo de globalização, mercadológico e, até mesmo, econômico, tendo em vista que as assimetrias existentes permeiam as instituições políticas e os organismos internacionais. As conjecturas de Furtado (1991) e Vergopoulos (2005) contribuem para entender os reflexos de tais implicações, possibilitando que se verifique que a economia pode ser fórmula de avanço para a integração e a cooperação entre povos, ou retrocesso em termos de subjugação de alianças, visto que secularmente a riqueza das nações move os mais variados conflitos de interesses.

Do político ao econômico, a temática é trespassada pelo jurídico, pelo direito. Neste espaço, as teorias que dizem respeito o desenho político-jurídico-organizacional dos Estados se revestem de singular importância, notadamente para construir ou adaptar os atuais modelos aos novos dogmas, nos planos internos e externo, com as decorrentes apropriações metodológicas de Ferrajoli (2002) e Losano (2007), observando-se as transformações da ordem mundial a partir da chamada crise da soberania ou do

Estado-Nação e, por conseguinte, das características dos sistemas jurídicos nacionais em face de um desiderato (intangível, no momento) universalizante.

Soberania, defesa e integração são temas que, na contemporaneidade, merecem ser estudados e debatidos conjunta e comparativamente, em razão da interdependência (no mais das vezes negligenciada) e da complexidade de que se revestem. No mundo determinado por instrumentos de mercado que funcionam independentemente da ideologia e do regime político que os países aparentam adotar, tal tripé está situado entre os principais desafios que repercutem no exercício do poder estatal, no funcionamento das instituições e no caminhar das sociedades, pois estão associados aos processos de globalização, às iniciativas que transformam as normas jurídicas e aos interesses que interferem na ordem econômica.

Da colonização aos regimes de exceção, da democratização ao estabelecimento de mercado comum ou de regras de direito comunitário, a trajetória sul-americana ainda não alcançou pleno processo de integração. Há aparentes tolerâncias e um disfarçado estranhamento que ainda colocam os povos distantes da composição de uma comunidade que possa se integrar econômica, política, social e culturalmente, o que levaria a um natural e gradual processo de integração jurídico-normativo.

Na atualidade, é preciso examinar a clivagem colocada na discussão entre soberania, defesa e integração, para melhor compreender as escolhas feitas pelos Estados e por seus governantes, comparando-as com as demandas dos indivíduos e das sociedades. A conjugação suscitada abre caminho para a análise da compatibilidade entre políticas públicas e princípios adotados pelas sociedades.

De igual modo, a globalização (ou o que ainda se considera como tal) merece ser vista além dos aspectos comerciais e econômicos, mas sim como processo de relacionamento internacional de povos com respeito à diferença (em suas variadas formas), inclusive sob o ponto de vista de crescimento e desenvolvimento econômico, discutindo-se modelos multiculturais, etnocêntricos e o fenômeno da endocolonização, os quais, disfarçados, contaminam o diálogo franco que é indispensável à formação de amplos consensos. Nessa ordem de ideias, para compreender o que somos e o que poderemos vir a ser, são sempre bem-vindas as contribuições de Carvalho (2006), Clastres (2010), Rawls (2002), Ribeiro (2006) e Santos (1989).

No cenário sul-americano essas circunstâncias ganham especial envergadura, pois os Estados, de genealogia colonial e absolutista, vivenciaram momentos de conflitos e revoluções por independência e soberania, permeados por processos de aculturação e embates para a preservação de minorias e superação de práticas escravocratas, com territórios fragmen-

tados, de um lado, em língua espanhola e, de outro, integrado pela língua portuguesa (o Brasil), tendo todos alcançado estabilidade com predomínio do modelo democrático presidencialista, cujo exercício do poder transita entre esquerda, centro e direita, registrando-se, no curso histórico, ocorrências de regimes de exceção.

Um alerta: a temática não pode se limitar a aspectos de ordem militar, bélica, de hegemonia ou enfrentamento entre Estados, pois é interdisciplinar e, portanto, deve considerar a perspectiva da integração regional a partir da ruptura paradigmática a partir da qual segurança e defesa transcendem a esgotada noção de proteção unilateral dos estados nacionais. De fundo jurídico-social, a abordagem precisa desvelar se as políticas e decisões governamentais correspondem aos anseios das sociedades, posto que as expectativas pertencem ao múltiplo universo das relações e necessidades humanas. A experiência democrática merece lugar de destaque, pois, mesmo que imperfeita e inacabada, há de ser considerada como um dos principais elementos de integração. Nesta perspectiva, a conjugação dos pensamentos de Aguiar (2000), Bobbio (2003; 2006), Borges (2005), D'Araujo e Castro (2000), Lewandowski (2004), Müller (2004) e Silva (2000).

Os aspectos culturais (intercâmbios) não podem ser negligenciados porque, para compreender o espírito da integração e suas repercussões nas noções de soberania e defesa, é preciso transitar pelos fenômenos da aculturação, da endoculturação e da endocolonização para verificar se o que se pretende é um modelo de mútua cooperação ou de dominação e hegemonia sob a aparência de convivência harmoniosa. Virilio e Sylvere (1984) são decisivos para ajudar na compreensão dessas conjecturas.

Para o campo do direito interessa, em especial, as conjecturas a respeito de compartilhamento, supraestatalidade e fragmentação em confrontação com os princípios democráticos e, por conseguinte, sua aplicação prática em termos de direitos da pessoa humana e o que é feito com o poder político que decorre da soberania popular, na equação representativa e na relação de responsabilidades entre detentores e destinatários do poder político, isto é, entre políticos e cidadãos, respectivamente, na democracia em larga escala. Os estudos de Coni (2006), Lefort (1991), Maliska (2006) e Dahl (2009) tornam possível o delineamento dessas questões.

As reflexões teóricas não poderão desprezar temas em ebulição na contemporaneidade, tais como os aspectos de ordem econômica e o papel dos Estados, estabelecendo-se as conexões com as recentes inovações introduzidas no cenário regional, como o Mercado Comum do Sul, o Parlamento Sul-Americano, a União das Nações Sul-Americanas e o Conselho de Defesa Sul-Americano, ponderando-se como seus princípios orientam as políticas públicas para o fortalecimento da democracia, da integração e da

paz na região. Ferreira (2003) e Rocha, Domingues e Ribeiro (2008) contribuem para o amadurecimento dessas perspectivas.

Dentro de suas tradições como Estado independente e soberano, o Brasil adota postura voltada à composição de consensos, tendo cumprido o seu dever de casa. No recorte temporal da Constituição de 1998, promoveu a divulgação, em 1996, do *Documento sobre Defesa Nacional*, a primeira PDN, em 2005 e, há mais de uma década, passou a trabalhar com as suas Política de Defesa Nacional (PND),² Estratégia Nacional de Defesa (END)³, bem como, numa postura inédita de participação direta do Congresso Nacional brasileiro, encaminhou ao Legislativo as propostas de atualização das referidas Política e Estratégia, bem como do seu Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN),⁴ além de legitimar o funcionamento da União das Nações Sul-Americanas e do Conselho de Defesa Sul-Americano, destacando-se o encontro do Conselho, realizado em 4 de dezembro de 2012, no qual foi aprovado o Plano de Ação para 2013, com destaque para os seguintes eixos: Políticas de Defesa, Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, Indústria e Tecnologia da Defesa e Formação e Capacitação.

Para as perspectivas metodológicas brasileiras de integração nos eixos de defesa e segurança, revela-se a pertinência de perquirir se a noção de defesa, como prerrogativa da soberania, afasta ou estimula as possibilidades de integração dos povos, em especial os da América do Sul. Por certo que a projeção internacional do Brasil há de ser objeto de observação, considerada sua posição econômica, territorial e geopolítica na região. O desafio está em inverter uma ordem até então predominante no globo: prosperar sem oprimir e exercer a democracia sem deturpar seus princípios.

No caso brasileiro, a democracia tem preponderado como ponto de equilíbrio para afastar conflitos e compor amplos consensos em matéria de defesa e segurança. E, nessa linha, o tripé formado pela PND, pela END e pelo LBDN, na qualidade de documentos fundantes do ciclo contemporâneo de transparência, controle social e inserção do poder político como ator decisório e efetivamente responsabilizável, proporcionam um conjunto de elementos imprescindíveis ao processo permanente de reforma das instituições.

As atuais formulações para os novos textos da PND e da END estão sob o exame do Poder Legislativo, cumprindo a temporalidade quadrienal de sua submissão, considerando o novo critério introduzido pelo § 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. A Política, inaugurada em 1996 e reformulada inicialmente em 2005, está na sua quarta edição, enquanto que a Estratégia alcança o seu terceiro núme-

ro. Essa breve cronologia demonstra a significativa evolução do Brasil em matéria de transparência e reforma de instituições para os temas de defesa e segurança nacionais, antes herméticos e clivados a um grupo restrito de interessados e especialistas.

Com base nessas premissas, o tópico seguinte apresenta duas peculiaridades a respeito das propostas de atualização da PND e da END, à guisa de reflexão.

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E DOCUMENTOS ESTRUTURANTES DE DEFESA

Naturalmente, a política e as estratégias para a defesa nacional devem guardar compatibilidade e se submeter à Constituição, isto é, a seus princípios, instituições, mecanismos de controles verticais e horizontais, intra e extra órgãos, autoridades e, por conseguinte, nas perspectivas da integridade e da representatividade, ao poder político (Loewenstein, 1986). Logo, a sua natureza, hermeneuticamente falando, correspondente a do próprio texto constitucional como documento histórico, político e jurídico, em constante aprimoramento ao longo de sua experimentação.

Comparativamente aos textos anteriores, as atuais propostas de PND e END trazem uma significativa mudança de forma e de conteúdo. A estrutura e a redação são mais precisas e revelam preferência por maior pragmatismo e aproximação com linguagem de maior precisão e concisão, de cunho mais próximo à linguagem militar, com a clara intenção de não deixar margem de dúvida quanto aos fins a que se destinam.

De se destacar, também que, apesar de manter a coerência conceitual, terminológica e argumentativa das edições anteriores, os textos de atualização de PND e END apresentam a preocupação com os cenários contemporâneos de tensões internas e externas, os quais podem motivar o emprego dos meios de defesa, direta ou indiretamente. A estabilidade democrática e a solução pacífica de controvérsias são fundamentais para também manter a regularidade do pensamento e das ações de defesa e segurança, posto que, uma vez desequilibradas aquelas, amplia-se e diversifica-se a gradação de mecanismos para enfrentar os possíveis ou manifestos conflitos.

De notar que, em termos de aprovação por meio de decretos autônomos⁵ editados pelo Presidente da República em face de sua competência privativa para a matéria, estão formalmente em vigor os textos de 2005, da então PDN,⁶ e de 2008, da END.⁷ Por outro lado, os textos da PDN e da END que inauguraram, em 2012, o modelo de apreciação quadrienal do Poder Legislativo, mediante encaminhamento do Poder Executivo, foram objeto de aprovação⁸ por parte do Congresso Nacional.

As propostas de PND e de END que compõem o segundo ciclo de quadriennialidade estão disponíveis para consulta pública e sob o exame do Congresso Nacional, tendo recebido manifestação no âmbito da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência.⁹ O presente artigo procura trazer à reflexão aspectos que compõem contextos desses documentos: a integração sul-americana e as escolhas políticas. É o que será abordado na sequência.

Integração sul-americana e conexões globais

Como princípio constitucional de regência para as relações internacionais brasileiras,¹⁰ a integração sul-americana compreende variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais dos povos da América Latina. A intenção é formar uma comunidade latino-americana de nações, conjugada e complementada pelos princípios de independência nacional, de prevalência de direitos humanos, de autodeterminação dos povos, de não intervenção, de igualdade entre os Estados, de defesa da paz, de solução pacífica dos conflitos, de repúdio ao terrorismo e ao racismo, de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e de concessão de asilo político.¹¹ Não se trata de simples previsão programática, mas sim de escolhas fundantes da República que demonstram os patamares políticos do Estado brasileiro perante a si mesmo e às demais nações, em especial as sul-americanas.

O caminho para alcançar e manter a plenitude desses princípios não pode ser outro senão o da democracia, ao fundamento de regras republicanas. E, pela via democrática, não se pode forçar o processo histórico de escolhas políticas e sociais de cada Estado soberano, como também não se pode uniformizar a comunidade, isto é, as diferenças e os diferentes devem ser mais do que tolerados: devem ser reconhecidos e inseridos até que as singulares não sejam percebidas ou não tenham qualquer significância para a convivência.

Logo, integração, democracia e respeito às diferenças permitem a superação de conflitos por meio de consensos. Essa fórmula, se não supera, estabiliza e mitiga interesses que possam levar à beligerância explícita, na medida em que amplia a confiança recíproca e consolida a paz na região. À propósito, seguindo as reflexões de Kant (2004, 126-127), ameaças constantes (ainda que não manifestas) dificultam a paz duradoura e a omissão de hostilidades não significa garantia de paz, visto que o silêncio pode conduzir à preparação para um enfrentamento (ainda que hipotético), de tal modo que a perspectiva do filósofo prussiano assinala o condicionante do modelo republicano de liberdade, dependência e igualdade como fundamento de segurança mútua, isto é, de um contrato de reciprocidade.

Embora Bobbio (2006, 207) tenha uma visão cética quanto à factibilidade de um sistema internacional amplamente democrático e republicano que proporcione a paz duradoura, reconhece que a democratização das sociedades está em curso. Mas é bom lembrar que quando se trata de sociedades democráticas republicanas, o argumento é o de que os mesmos valores e princípios possam servir para orientar a solução pacífica de controvérsias; todavia, a multiplicidade de modelos democráticos e o antagonismo de interesses nacionais podem comprometer arranjos cooperativos.

Os princípios constitucionais brasileiros ao tempo em que marcam a retomada do modelo democrático de 1988 e confirmam a escolha pela paz na região sul-americana, superam a página dos conflitos que marcaram, no passado, os povos da América do Sul, notadamente em decorrência da fragmentação e das disputas territoriais que caracterizaram o período colonial e as guerras em que o país participou.

O constitucionalismo brasileiro, mais do que eleger um princípio de convivência junto aos povos do subcontinente americano, faz uma solene declaração de paz permanente e de repúdio a processos que envolvam o uso de força para resolver conflitos de interesses com as nações amigas. Esses são os fundamentos que orientam a defesa nacional brasileira, os quais permeiam as políticas e estratégicas que deles derivam, de modo a guardar compatibilidade com a Constituição.

A integração sul-americana é um dos sustentáculos da paz duradoura, ainda que a paz possa ser negativamente considerada como suspensão da beligerância explícita. Integrar sistemas democráticos diferentes constitui o mote político e estratégico para prevenir e afastar conflitos. Não se trata, aqui, de unificar ideologias de esquerda, de centro ou de direita, mas de alinhar posturas democráticas em torno de objetivos comuns e equilibrados.

Não é por acaso que, notadamente na América do Sul, a democracia foi eleita como base de suas relações econômicas que, na prática, repercutem e influenciam os demais aspectos das dinâmicas político-institucionais, na essência do compromisso democrático¹² e da cláusula de prevenção contra a sua ruptura, firmados no âmbito do Mercado Comum do Sul.¹³

Nesse contexto, é sempre oportuna a lembrança do septuagenário Tratado Interamericano de Assistência Recíproca,¹⁴ de 1948, celebrado¹⁵ ao fundamento da defesa hemisférica três anos depois do fim da Segunda Grande Guerra. Também são de relevância para os cenários geopolíticos de paz, cooperação, defesa e segurança internacionais, o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares,¹⁶ o Tratado de Cooperação Amazônica¹⁷ e os acordos de cooperação em matéria de Defesa firmados pelo Brasil, de forma bilateral, com Peru¹⁸ e Argentina.¹⁹

Veja-se o texto proposto na PND a respeito da integração.

No contexto da PND, figuram duas posições fundamentais que merecem maior reflexão: 1^a) os princípios de solução pacífica de controvérsias, de promoção da paz e de segurança internacionais, bem como de multilateralismo e de integração sul-americana; 2^a) por outro lado, esses princípios são conjugados com o princípio de projeção do país no concerto das nações, além da ampliação de sua presença em processos decisórios internacionais, assinalando a necessidade de continuado esforço entre as áreas diplomática e militar.²⁰ Haveria um aparente antagonismo entre essas duas posições?

Se sim, seria decorrência de hipotética e infundada contradição com a aplicação dos princípios constitucionais brasileiros em matéria de relações internacionais. Portanto, não há que se falar em contradição ou assimetria, vez que, cotejando a primeira com a segunda posição, o modelo constitucional-democrático brasileiro é compatível com os mecanismos de equilíbrio e reciprocidade presentes no concerto das nações, notadamente quanto a posturas ou medidas internacionais voltadas ao direito humanitário internacional, isto é, ao respeito à dignidade da pessoa humana. Somente o colapso do sistema republicano-democrático, de relações e de garantias internas e externas, ou seja, o extremo imponderável da emergência decorrente de conflito global ou de ameaças não contidas pela cooperação e diplomacia poderia provocar a mitigação desses princípios.

Semelhantemente, tais enunciados também correspondem às hipóteses de ajuda humanitária e operações de paz que possam conduzir o Brasil a ampliar sua participação nesses eventos, o que poderia aumentar sua influência política internacional mediante o fortalecimento dos laços de cooperação.²¹ O protagonismo brasileiro, na linha de sua tradição, situa-se no campo da mediação e da busca de soluções ponderadas pela via diplomática de composição de interesses, mesmo porque a adoção de postura diferente poderia caracterizar o país como fonte de ameaça a ideologias extremistas, de ordem externa ou interna, tornando o território nacional e sua população alvo de ações criminosas, tais como o terrorismo.

A integração regional volta a ser tratada como peça principal para prevenir e mitigar uma possível militarização do Atlântico Sul, área na qual a soberania brasileira sobre os recursos naturais há de ser sustentada apesar da escassez de oferta desses bens em termos globais, de tal modo que sanções políticas e econômicas devem ser equilibradas com estruturas de defesa que desencorajem conflitos armados ou ações fraudulentas, criminosas, praticadas contra os interesses nacionais, consideradas essas ações pela PND como não legítimas.²²

O desafio brasileiro reside, portanto, em conjugar seus princípios constitucionais com a negativa de acesso ou a compartilhamento de bens e riqueza naturais com a comunidade internacional. Por conseguinte, a atua-

ção brasileira no subcontinente não se orienta em modelo imperialista de subjugação, mas sim de Estado comprometido com a paz e a segurança internacionais, a prevalência dos direitos humanos e a capacidade de mediar conflitos, modulando os seus efeitos.²³ Esses enunciados estão compreendidos e harmonizados com os objetivos nacionais de defesa, consubstanciados na contribuição para a estabilidade regional e para a paz e a segurança, assim como para o incremento da projeção do Brasil em processos decisórios internacionais.²⁴

Por sua vez, a END prevê medidas específicas para a integração regional, complementando as previsões da PND. Dentre os objetivos nacionais de defesa (OND), destaca-se a Estratégia de Defesa (ED) nº 11, que se refere à promoção da integração regional. Tal estratégia tem a finalidade de consolidar “uma mentalidade própria de defesa no âmbito da América do Sul”, de modo a que possam elevar os compromissos dos países do bloco na conjugação de esforços para a solução de problemas comuns.²⁵

A ED nº 11 encontra-se detalhada em ações estratégicas de defesa (AED) específicas, que se dirigem a: (i) Estimular o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa²⁶, (ii) intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da Unasul²⁷ e (iii) Incrementar a participação brasileira no CDS/Unasul.²⁸

A previsão de um pensamento consolidado – embora não uniformizado e clivado de defesa, em face das características dos países e das necessidades específicas de emprego de meios militares – aproxima a temática da linha teórica que estuda eventual criação de modelo de defesa comum (Silva 2000) destinando a ampliar, consolidar e institucionalizar composições multilaterais dos países da região, preservando-se as soberanias nacionais e afastando, por impraticável, qualquer possibilidade de compartilhamento do poder soberano em suas vertentes (ex.: política, territorial e militar).

Embora a PND e a END não mencionem expressamente essa possibilidade, tal temática pode vir a ser debatida no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-americanas (Unasul), preservando-se as escolhas de cada Estado, cotejando-se vantagens e desvantagens estratégicas em termos de vulnerabilidades para a América do Sul já pacificada, observando-se cenários geopolíticos mais amplos e o custo de recursos humanos e orçamentários.²⁹

O pragmatismo brasileiro em matéria de integração regional não exclui a pretensão de manter o Brasil na sua tradição de respeitabilidade para além do subcontinente americano visto que, para a garantia de seus princípios constitucionais internacionais, inclusive para efeito de defesa a partir da prévia harmonização e composição de consensos, é necessário ampliar e

fortalecer os laços de cooperação com outros países, regiões e blocos globais. Nessa perspectiva, a ED nº 12 também preconiza AED's específicas, a saber: (i) intensificar as medidas de fomento da confiança mútua e da segurança internacionais;³⁰ (ii) intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países;³¹ (iii) intensificar a realização de operações internacionais, unilateralmente ou em arranjos plurilaterais, e de iniciativas de cooperação em áreas de interesse de defesa;³² (iv) intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais;³³ e (v) incrementar a participação brasileira nas decisões sobre o destino da região Antártica.³⁴

A propósito, ao abordar a importância de levar a sério o direito internacional em face da crise do Estado nacional, Ferrajoli (2002, 47) faz um relevante alerta para a importância dos processos de integração através do direito: as soberanias, ainda que democráticas, estão marcadas pela desigualdade que, por sua vez, em razão das assimetrias entre países ricos e pobres, conduz à perda de legitimidade na medida em que as promessas universais de igualdade, liberdade e tolerância não são satisfatoriamente cumpridas, interna e externamente, o que leva à precarização da cooperação e, por conseguinte, da paz. Portanto, o sistema de direitos funciona como garantidor das funcionalidades do modelo de solução dialogada de controvérsias e composição de conflitos de interesses.

Desse modo, a integração sul-americana e as conexões globais presentes na PND e na END colocam para o Brasil a reflexão sobre a necessidade de permanente acompanhamento do equilíbrio e do respeito à soberania nas relações entre os países da região sul-americana, sem perder de vista os princípios constitucionais que regem suas relações internacionais, inclusive no campo da defesa nacional. É, pois, nesse contexto que se verifica a relevância da atuação do Parlamento brasileiro, o que será tratado na sequência.

Poder político: dimensões de legalidade e legitimidade

Tangenciando uma linha argumentativa de Schmitt (1968) que aborda o extremo da separação entre legalidade e legitimidade, a colocar, de um lado, a conformação e a inércia em face de um dado quadro político-institucional relevante condicionado ao *status quo* normativo e, de outro lado, a possibilidade de sua superação pelo poder de uma força transformadora que transcende a liturgia vigente, adotemos, aqui, o caminho do equilíbrio e da normalidade para convergir legalidade e legitimidade como elementos genealógicos do poder político lastreado em decisões abrangentes, vinculantes, formadas por consensos democráticos e que se revistam de caráter normativo, excluindo-se qualquer tipo de viés autoritário do Estado.

O poder político, fundamentado e exercido sob essas perspectivas, representa a noção de *vontade* concretizada segundo critérios material e processualmente definidos, integrantes do núcleo normativo que, na linha de Müller (2004, 125-126), afasta o voluntarismo, o normologismo e o decisionismo, prevalecendo o direito e a Constituição. Apesar de esse desenho de positivismo jurídico ser criticável por sua rigidez conformadora, para o campo da defesa nacional é de grande utilidade porque, se não afasta totalmente, ao menos dificulta a ocorrência de práticas não republicanas de instrumentalização deturpada de políticas e estratégicas nas temáticas de defesa. O exercício da *vontade* está vinculado à observância da norma e do rito, seja no campo político, seja no campo institucional. O objetivo é prevenir arbitrariedades.

Tanto na PND quanto na END há o emprego de uma singular expressão: a “vontade nacional”. Na Política, está presente nos fundamentos³⁵ e nos objetivos nacionais de defesa.³⁶ A seu turno, a Estratégia veicula a terminologia nos fundamentos do poder nacional.³⁷ Em que consiste essa *vontade* e quais as bases de sua legitimidade? Seguindo teorização de Müller (2004, 106) segundo a qual “todo o poder do Estado emana *do povo* e: que *o povo*, o próprio povo, teria imposto a si mesmo tudo isso, por força de seu poder constituinte”, a *vontade* não teria outra natureza senão a de fundamento que legitima a vinculação aos elementos da Constituição, de sua linguagem, de suas normas e de seus procedimentos. A *vontade* não é aleatória, posto que, por princípio, se encontra previamente normatizada e procedimentalmente estabelecida no texto constitucional.

O texto da PND submetida à apreciação do Congresso Nacional assinala, em seus fundamentos, que a Política é coordenada pelo Ministério da Defesa (ente que representa um dos pontos mais significativos da recente reforma das instituições de defesa nacional no Brasil) em articulação com as demais políticas nacionais, reforçando a tradição do país em considerar a interdependência e a complementaridade da função defesa nacional, isto é, sua envergadura não permite que seja considerada clivada ou considerada como sistema fechado em si mesmo para alcançar seus próprios objetivos. Logo, a PND é um subsistema político-institucional de ampla envergadura e atuação horizontal (e não vertical) com outras políticas de Estado. Na política, a “vontade” é elemento de orientação dos objetivos nacionais, conforme a seguinte previsão contida em seus fundamentos:³⁸

Coordenada pelo Ministério da Defesa, a PND articula-se com as demais políticas nacionais, com o propósito de integrar os esforços do Estado brasileiro para consolidar seu Poder Nacional, compreendido como a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a **Vontade Nacional**.

Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (grifo nosso).

A conjugação de esforços tem a finalidade de garantir a plenitude do chamado poder nacional, do qual a “vontade” constitui elemento indutor, conceituado da seguinte forma pela END:³⁹

O Poder Nacional apresenta-se como a conjugação interdependente de **vontades** e meios, voltada para o alcance de determinada finalidade. De **vontades**, por ser este um elemento imprescindível à sua manifestação, tornando-o um fenômeno essencialmente humano, individual ou coletivo; de meios, por refletir as possibilidades e limitações das pessoas que o constituem e dos recursos de que dispõe.

Assim, entende-se o Poder Nacional como a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a **vontade nacional**, manifestando-se nas Expressões Política, Econômica, Psicossocial, Militar e Científico-tecnológica (grifo nosso).

Na PND, a “vontade” também está presente em um dos objetivos nacionais de defesa.⁴⁰ Veja-se:

Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. Trata-se de assegurar a condição inalienável de fazer valer a **vontade** nacional e de exercer a última instância da autoridade do Estado, sobre o conjunto das instituições, bens nacionais, direitos e obrigações, valores e costumes, bem como a estabilidade da ordem jurídica em todo o território nacional (grifo nosso).

Da leitura desses enunciados, é possível constatar que a “vontade” é a representação do poder político que, por sua vez, é a essência da soberania popular. Na democracia constitucional brasileira, a conjugação de poder político, poder nacional e soberania popular constitui fundamento de legalidade e legitimidade da PND e da END, que se exercitam por meio das instituições nacionais, públicas e políticas, para os quais devem ser aplicados controles horizontais e verticais para prevenir, mitigar e combater desvios de finalidade, lembrando que o extremismo de uma dada “vontade” pode levar a distorções do modelo republicano, com rupturas institucionais e fórmulas revolucionárias de solução de conflitos que tenham o potencial de colidir com os mecanismos constitucionais que garantem a normalidade do sistema democrático.

ESCOLHAS POLÍTICAS E CONGRESSO NACIONAL

Escolhas políticas pertencem ao universo de atuação do poder político e sua vinculação às prerrogativas do Estado em colocar em prática, mediante normas e políticas públicas, escolhas valorativas de determinado povo, consubstanciadas em modelos republicanos de democracia presentes na Constituição e em seus procedimentos, o que é, na prática, a *vontade* tratada no tópico anterior. Essa noção representa escolhas de natureza fundamental, que orientam e delimitam as prerrogativas e o uso do instrumental coercitivo do Estado. O modelo brasileiro não cogita a existência de inimigos internos e externos, mas sim princípios e instituições a serem defendidos, de tal modo que afasta qualquer nuance emergencial de decisionismo emergencial estudado por Schmitt (2001).

Política, poder político e normas jurídicas não estão isentas de ideologias. São inevitáveis em qualquer regime de governo. O desafio é equilibrar perspectivas e evitar contaminação de princípios. Da teorização apresentada por Villoro (1985, 20), ideologia funciona como estratégia, um método (ainda que não científico) de formular e defender posições políticas. Politização conduz à divisão, que é essência da democracia; mas é preciso cautela com os campos de embates para prevenir rupturas democráticas a partir de seu próprio sistema de acessos (Díaz Revorio 1997).

Essas percepções adquirem especiais contornos no campo da defesa nacional. A PND e a END, na qualidade de documentos estruturantes de defesa, tanto na fase de formulação no Executivo quanto na de apreciação no Legislativo, merecem tratamento epistemológico que lhes garanta o equilíbrio político-institucional. É essa fórmula que se tem praticado para assuntos de defesa nacional, mantendo-se o processo de amadurecimento das instituições para as temáticas tratadas.

Por outro lado, há estudos que suscitam a ampliação do embate ou disputa política para a construção de políticas e estratégias de defesa, de modo a tornar o Legislativo protagonista em posição horizontal ao Executivo, modificando-se uma dada posição heterônoma e minimalista (Oliveira 2007). Mas o risco é de que a politização transborde a seara do Legislativo e repercuta efeitos indesejáveis na estabilidade de áreas e instituições especializadas, tais como as Forças Armadas (Carvalho 2005, 135-136), que devem manter equidistância de disputas políticas, preservando-se os aspectos de ordem constitucional e científica que subsidiam a tomada de decisão por parte dos órgãos competentes do Estado, na linha da tradição republicana brasileira.⁴¹

O Congresso Nacional não necessariamente aprova, mas essencialmente aprecia os textos da PND e da END, como também do LBDN. Isso

porque, não se trata de matérias submetidas ao tradicional rito do processo legislativo, mas sim ao que se pode denominar de devido processo político-institucional, na medida em que no Poder Legislativo reside a competência de aprovação de orçamentos aplicáveis à função defesa nacional, bem como as prerrogativas de fiscalizar, concretamente, programas, projetos e políticas do Poder Executivo, no qual estão inseridas as instituições de defesa, como o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A última apreciação conclusiva dos textos da PND e da END pelo Parlamento deu-se na forma do Parecer nº 51, de 2012-CN, da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional, onde foram tecidas recomendações encartadas na edição do Decreto Legislativo nº 373, de 2013, assinalando-se a pertinência de, entre outros tópicos, acrescer à PND o conceito de *segurança nacional* (a compreender a defesa externa, como “defesa nacional”; e a segurança interna “quando ameaças são provenientes de pessoas ou organizações estabelecidas no interior do território de um país”) e de *poder nacional* (conforme explicitado no item 2.2, acima), o que foi adotado nos atuais textos. No referido parecer há menção de que o Poder Legislativo deva ter maior participação na elaboração e na fiscalização do Poder Executivo quanto às medidas previstas na PND.

Na atual fase de apreciação da PND, da END e do LBDN, o Parecer (CN) nº 1, de 19 de outubro de 2017, da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional, já indica a necessidade de evoluir a abordagem sobre o instituto da garantia da lei e da ordem (GLO), num indicativo de que o Legislativo dirige suas atenções à recorrência desse instrumento que, embora constitucionalmente previsto⁴² para situações especiais e episódicas,⁴³ tem revelado possíveis disfunções no sistema de segurança pública, fazendo com que os meios militares de defesa nacional sejam cada vez mais empregados em ações de GLO, o que pode, no limite, levar a estudos sobre uma possível revisão da repartição de competências entre os níveis federal, estadual e municipal. Entretanto, há de se ter muita cautela quando se trata de GLO, porque tal forma de emprego das Forças Armadas se dirige ao campo interno, razão pela qual não integra o núcleo finalístico da função defesa nacional, que cuida, como se sabe, das ameaças externas, sejam efetivas ou potenciais.

Há outro ponto da END que merece destaque no contexto das prerrogativas do Congresso Nacional: a partilha de atuação entre as áreas de diplomacia e de defesa nacional.⁴⁴ Eis o trecho:

O Setor de Defesa, constituído pelo Ministério da Defesa e integrado pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força

Aérea Brasileira, é responsável pelo preparo e pelo emprego da expressão militar do Poder Nacional. Assim, se, por um lado, nos tempos de paz, o Setor de Defesa atua de maneira a contribuir para as ações de diplomacia empreendidas pelo País, por outro lado, em caso de guerra ou conflito armado, é o setor do Estado brasileiro que **aplica a força em sua plenitude** (grifo nosso).

Na primeira parte (“tempos de paz”) do excerto acima transcrito, nota-se a conjugação entre as áreas de diplomacia e de defesa nacional. Na segunda parte (“caso de guerra ou conflito armado”), a redação adotada, embora não mencione expressamente, a diplomacia está presente, posto que, ainda que o setor (função) de defesa nacional venha a ser autorizado pelas instituições competentes do Estado a exercer a prerrogativa de aplicar “a força em sua plenitude”, as correspondentes medidas não afastam a articulação com a diplomacia, inclusive no binômio civil-militar/militar-civil, sem esquecer as competências do Presidente da República e do Congresso Nacional, além da atuação do Conselho da República⁴⁵ e do Conselho de Defesa Nacional⁴⁶. Logo, a arquitetura do setor de defesa compreende um conjunto de instituições constituídas, legitimadas e representativas de poder.

Isso porque, no constitucionalismo democrático, ainda que deflagrada uma guerra ou instaurado um conflito armado, a diplomacia não deixa de ser aplicada, visto que a composição de interesses, ainda que com o uso da força, não dispensa a realização de diálogos, mesmo que infrutíferos em dado momento, os quais não podem ser desprezados como caminho para impedir, atenuar ou interromper atos de guerra ou de conflitos, uma vez que o uso da força não se prolonga indefinidamente, em decorrência do exaurimento de seus meios e os efeitos que acarreta. A diplomacia, secularmente, é o ponto de equilíbrio e o canal de representação do poder do Estado no exercício da soberania, observados os princípios de direito humanitário.

Nas escolhas políticas, vigora a presunção de que todas as instituições (da diplomacia à defesa, do Executivo ao Legislativo) estão sujeitas ao império do direito e, por conseguinte, à força, aos procedimentos e aos limites da Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tratou de determinadas peculiaridades dos textos da PND e da END que estão sob a apreciação do Congresso Nacional, destacando-se a importância dos processos de integração regional e de cooperação internacional como mecanismos de estabilidade e, por conseguinte, de prevenção e constância da paz. Também foram trazidos apontamentos a

respeito da importância da conjugação entre diplomacia e defesa nacional, seguindo também a tradição brasileira em matéria de defesa externa.

No contexto tanto da PND quanto da END foram assinaladas as prerrogativas do Congresso Nacional para a apreciação dos respectivos textos, bem como para atuar no acompanhamento e na fiscalização dos atos praticados pelo Poder Executivo, em especial pelos setores responsáveis pela administração dos assuntos de defesa nacional.

Para as políticas e estratégias de defesa nacional, destaca-se a observância das regras constitucionais e do modelo democrático adotados pelo Brasil, notadamente para o uso da força ou da violência, que se encontra sempre sujeito às normas de direito, mediante responsabilização dos atores políticos e públicos que atuam no setor.

No campo das relações internacionais, os documentos estruturantes de defesa abrigam o primado da cooperação e da solução pacífica de controvérsias, sem abrir mão da soberania e afastando modelos de supraestatalidade e de compartilhamento de poder estatal. Há uma concentração de esforços para manter a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da América do Sul, sempre na perspectiva republicana de democracia como fundamento das relações no bloco regional, o que proporciona mecanismos de convergência e solidariedade no enfrentamento de problemas comunitários, considerando-se que a noção de integração não significa perdimento da identidade dos povos, mas sim a multiplicidade de expectativas para compor amplos consensos.

A quadriennialidade da revisão dos textos da PDN e da END não afasta o continuado processo de acompanhamento, fiscalização e transparência de que são responsáveis o Executivo e o Legislativo, informando à sociedade os resultados alcançados e os desafios para a função defesa nacional, na linha de, pelo esclarecimento e resguardado o sigilo legal, possam promover um programa de educação em defesa, ampliando as bases de legitimidade para as escolhas políticas e para os recursos públicos aplicados, por exemplo, em pessoal, estruturas orgânicas e equipamentos.

O sistema de pesos e contrapesos vigente na partilha de competências entre Presidente da República, Congresso Nacional e Poder Executivo evita que a politização da função defesa nacional chegue ao nível de disputa ideológica por posições injustificáveis e concorrentes. Mas o debate em torno das escolhas políticas deve ser mantido e ampliado na perspectiva suprapartidária sem, contudo, excluir os argumentos advindos das mais diversas correntes de pensamento, de modo a que prevaleça, pelo debate, o que corresponda aos princípios republicanos consagrados na Constituição.

A expectativa é de que o Congresso Nacional reflita e consiga apresentar aperfeiçoamentos aos textos da PND e da END, cujos documentos,

juntamente com o LBDN, correspondem ao processo histórico de amadurecimento democrático do Brasil, de modo que as edições anteriores permanecem compreendidas no conjunto de ações do Estado voltadas para a função de defesa.

REFERÊNCIAS

Aguiar, Roberto A. R. de. 2000. *Os Filhos da Flecha do Tempo – Pertinência e Rupturas*. Brasília: Letraviva.

Bobbio, Norberto. 2003. *O Problema da Guerra e as Vias da Paz*. São Paulo: Editora UNESP.

Bobbio, Norberto. 2006. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

Borges, José Souto Maior. 2005. *Curso de Direito Comunitário*. São Paulo: Saraiva.

Brasil. 1948. *Decreto nº 25. 660*, de 13 de outubro de 1948. Manda executar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, firmado no Rio de Janeiro, a 2 de setembro de 1947, por ocasião da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=448329&id=14228972&idBinario=15637432&mime=application/rtf>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Brasil. 1980. *Decreto nº 85. 050*, de 18 de agosto de 1980. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído entre os governos da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Peru, da República do Suriname e da República da Venezuela. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=507690&id=14245550&idBinario=15706610&mime=application/rtf>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. 1991. *Decreto nº 350*, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Brasil. 1996. *Decreto nº 1. 901*, de 9 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL

(Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Brasil. 1996. Documento sobre Política de Defesa Nacional. *Revista Parcerias Estratégicas*, 1, 2, 7-15 e 16-18, dez.

Brasil. 1999. *Lei Complementar nº 97*, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. 2002. *Decreto nº 4. 210*, de 24 de abril de 2002. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4210.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Brasil. 2002. *Decreto nº 4. 387*, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4387.htm>. Acesso em: 7 fev. 2018.

Brasil. 2005. *Decreto nº 5. 484*, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. 2006. *Decreto Legislativo nº 44*, de 12 de abril de 2006. Aprova o texto do Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA, celebrado em Brasília, em 13 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=578870&id=14359586&idBinario=15837850&mime=application/rtf>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

Brasil. 2006. *Decreto nº 5. 819*, de 26 de junho de 2006. Promulga o Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, celebrado em Brasília, em 13 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5819.htm>. Acesso em: 7 fev. 2018.

Brasil. 2007. *Decreto nº 6. 084*, de 19 de abril de 2007. Promulga o Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a Argentina, celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6084.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Brasil. 2007. *Decreto n° 6. 105*, de 30 de abril de 2007. Promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pela Decisão n° 23/05, do Conselho do Mercado Comum, assinado pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, em Montevidéu. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6105.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Brasil. 2008. *Decreto n° 6. 703*, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. 2010. *Lei Complementar n° 136*, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. Ministério da Defesa. 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: <www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/>. Acesso em: 4 dez. 2012.

Brasil. Congresso Nacional. 2012. Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. Parecer n. 51, de 2012-CN. Sobre os textos da proposta de Política de Defesa Nacional (sic), da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 1-2, de 26 de setembro de 2013.

Brasil. Congresso Nacional. 2013. Decreto Legislativo n. 373, de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem n. 83, de 2012 (Mensagem n. 323, de 17 de julho de 2012, na origem). *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 1-2, de 26 de setembro de 2013.

Brasil. 2013. *Decreto n° 8. 128*, de 22 de outubro de 2013. Promulga o Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, firmado em Brasília, em 9 de novembro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8128.htm>. Acesso em: 7 fev. 2018.

Brasil. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Ministério da Defesa. 2017. *Proposta de texto para a Política Nacional de Defesa*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5063108&dispositivo=inline>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Ministério da Defesa. 2017. *Proposta de texto para a Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5063108&disposition=inline>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Brasil. Congresso Nacional. Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. 2017. *Parecer (CN) n. 1*, de 19 de outubro de 2017. Sobre os textos da proposta de Política de Defesa Nacional (sic), da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7237929&disposition=inline>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Carvalho, José Murilo de. 2005. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Carvalho, José Murilo de. 2006. *A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial. Teatro de Sombras: a Política Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Clastres, Pierre. 2010. *Arqueologia da Violência*. São Paulo: Cosac Naify.

Coni, Luis Claudio. 2006. *A Internacionalização do Poder Constituinte*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

D'Araujo, Maria Celina; Castro, Celso. 2000. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Dahl, Robert. 2009. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Díaz Revorio, Francisco Javier. 1997. *La Constitución como Orden Abierto*. Madrid: MacGraw-Hill.

Ferrajoli, Luigi. 2002. *A Soberania no Mundo Moderno: Nascimento e Crise do Estado Nacional*. São Paulo: Martins Fontes.

Ferreira, Oliveiros S. 2003. *Ideias para a Concepção Estratégica: a Defesa Nacional e o Projeto Nacional*. Seminário de Política de Defesa para o Século XXI, 2002, Brasília. Brasília: Senado Federal - Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

Furtado, Celso. 1991. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Holanda, Sergio Buarque de. 1936. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympo.

Kant, Immanuel. 2004. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.

- Lefort, Claude. 1991. *Pensando o Político: Ensaios sobre Democracia, Revolução e Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lewandowski, Enrique Ricardo. 2004. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira.
- Loewenstein, Karl. 1986. *Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel*.
- Losano, Mario. 2007. *Os grandes sistemas jurídicos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Maliska, Marcos Augusto. 2006. *Estado e Século XXI: a Integração Supranacional sob a Ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Müller, Friedrich. 2004. *Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Oliveira, Eliézer Rizzo de. 2007. Democracia e Defesa Nacional: uma Agenda a Partir do Poder Legislativo. In Oliveira, Eliézer Rizzo de (Org.). *Segurança e Defesa Nacional: de Competição à Cooperação Regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.
- Rawls, John. 2002. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Ribeiro, Darcy. 2006. *O Povo Brasileiro: a Formação e o Sentido do Brasil*. Companhia das Letras.
- Rocha, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; Domingues, Leyza Ferreira; Ribeiro, Elisa de Sousa. 2008. A Adesão da Venezuela ao Mercosul: o Manifesto da Integração Expansionista. *Revista de Informação do Legislativa*, Brasília, 45, 177, 7-18, jan. /mar.
- Santos, Boaventura de Souza. 1989. *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Rio de Janeiro: Graal.
- Schmitt, Carl. 1968. *Legalidad y Legitimidad*. Madrid: Aguillar.
- Schmitt, Carl. 2001. El concepto de lo “político”. In Schmitt, Carl, *Teólogo de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva, Paulo Napoleão Nogueira. 2000. *Direito Constitucional do Mercosul*. Rio de Janeiro: Forense.
- União das Nações Sul-Americanas. Conselho de Defesa Sul-Americano. 2013. *Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2013*. Disponível em: <<http://>

ceed. unasursg. org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2013-PORT.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Vergopoulos, Kostas. 2005. *Globalização, o Fim de um Ciclo: Ensaio sobre a Instabilidade Internacional*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Weber, Max. 1996. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira.

Villoro, Luis. 1985. *O Conceito de Ideologia, e Outros Ensaios*. Fundo de Cultura Econômica: México.

Virilio, Paul; Lotringer, Sylvere. 1984. *Guerra Pura: a Militarização do Cotidiano*. São Paulo: Brasiliense.

NOTAS

1. A política de defesa nacional foi provada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, e entrou em vigor no dia 1º de julho de 2005. Anteriormente, em 1996, a Revista Parcerias Estratégicas publicou o Documento sobre Política de Defesa Nacional.
2. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Posteriormente, passou-se a intitular Política de Defesa Nacional (PDN).
3. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.
4. Texto disponível em: <www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/>. Acessado em: 4 dez. 2012.
5. Art. 84, inciso VI, “a”, da Constituição de 1988 (ato cuja natureza está limitada a dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique aumento de despesa, criação ou extinção de órgãos públicos).
6. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.
7. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008
8. Decreto Legislativo nº 373, de 2013.
9. Parecer (CN) n. 1, de 19 de outubro de 2017 (matéria em tramitação).
10. Art. 4º, incisos I a X, da Constituição de 1988.
11. Art. 4º, parágrafo único, da Constituição de 1988.
12. Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002.
13. Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991; Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996; Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002; e Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.
14. Decreto nº 25.660, de 13 de outubro de 1948.
15. Subscrito originalmente por República Dominicana, Guatemala, Costa Rica, Peru, El Salvador, Panamá, Paraguai, México, Haiti, Uruguai, Estado Unidos da América, Argentina, Venezuela, Chile, Honduras, Cuba, Bolívia, Colômbia e Brasil. Consta que Bolívia, Cuba, Equador, México Nicarágua e Venezuela não mais figuram como membros do Tratado.
16. Decreto nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998.
17. Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980; Decreto nº 4.387, de 25 de setembro de 2002; Decreto Legislativo nº 44, de 12 de abril de 2006; e Decreto nº 5.819, de 26 de junho de 2006.
18. Decreto nº 8.128, de 22 de outubro de 2013.
19. Decreto nº 6.084, de 19 de abril de 2007.
20. PND submetida ao Congresso Nacional. 2. Contexto (...). 2.1. Fundamentos, item 2.1.5.
21. PND submetida ao Congresso Nacional. 2. Contexto (...). 2.3. O ambiente internacional, item 2.3.7.

22. PND submetida ao Congresso Nacional. 2. Contexto (...). 2.3. O ambiente internacional, itens 2.3.10 e 2.3.11.
23. PND submetida ao Congresso Nacional. 3. Conceção (...). 3.2, VIII.
24. PND submetida ao Congresso Nacional. 4. Objetivos (...). 4.2, V e VI.
25. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-11 Promoção (...).
26. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-11 Promoção (...). AED 44.
27. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-11 Promoção (...). AED 45.
28. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-11 Promoção (...). AED 46.
29. A título de ilustração, a respeito da Organização do Tratado do Atlântico Norte, sugere-se a leitura de A estratégia da decepção, de Paul Virilio (São Paulo: Estação Liberdade, 2000).
30. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-12 Promoção (...). AED 47.
31. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-12 Promoção (...). AED 48.
32. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-12 Promoção (...). AED 49.
33. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-12 Promoção (...). AED 50.
34. END submetida ao Congresso Nacional. 4. Estratégias (...). OND-5: Contribuir (...). ED-12 Promoção (...). AED 51.
35. PND submetida ao Congresso Nacional. 2. Contexto (...). 2.1. Fundamentos, item 2.1.3.
36. PND submetida ao Congresso Nacional. 4. Objetivos (...). 4.1 e 4.2, I.
37. END submetida ao Congresso Nacional. 3. Fundamentos. 3.1. Poder Nacional.
38. PND submetida ao Congresso Nacional. 2. Contexto (...). 2.1. Fundamentos, item 2.1.3.
39. END submetida ao Congresso Nacional. 3. Fundamentos. 3.1. Poder Nacional.
40. PND submetida ao Congresso Nacional. 4. Objetivos (...). 4.2, I.
41. Para ampliar estudos sobre o sistema de pesos e contrapesos entre Executivo de Legislativo, cabe o aprofundamento da análise das competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49, incisos I, II, IV, V, IX, X, XIV) e privativas do Presidente da República (art. 84, incisos I, VI, VIII, IX, X, XIII, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXIV), previstas na Constituição de 1988.

42. Art. 142, parte final, da Constituição de 1988.
43. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.
44. END submetida ao Congresso Nacional. 3. Fundamentos. 3.3. Setor de Defesa.
45. Art. 89 da Constituição.
46. Art. 91 da Constituição.

POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA:
INTEGRAÇÃO E CONSENSOS POLÍTICOS

RESUMO

O presente artigo apresenta reflexões a respeito das propostas de textos da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa que se encontram sob a apreciação do Congresso Nacional brasileiro. A contribuição acadêmica se dirige aos enunciados de integração sul-americana, de cooperação e participação internacional do Brasil, bem como às peculiaridades da democracia e do constitucionalismo brasileiros como elementos de limitação e de legitimação do poder político, dos meios diplomáticos e do setor de defesa nacional. A metodologia de abordagem foi construída com base na legislação e nas propostas apresentadas pelo Poder Executivo, mencionando-se possíveis contribuições teóricas.

Palavras-chave: Defesa Nacional; Política; Estratégia; Constitucionalismo.

ABSTRACT

This article presents reflections on the proposals of texts of the National Defense Policy and the National Defense Strategy that are under the Brazilian National Congress' appreciation. The academic contribution is directed to the statements of South American integration, cooperation and international participation of Brazil, as well as the peculiarities of Brazilian democracy and constitutionalism as elements of limitation and legitimation of political power, diplomatic means and the defense sector national. The approach methodology was built based on the legislation and the proposals presented by the Federal Government, mentioning possible theoretical contributions.

Keywords: National Defense; Policy; Strategy; Constitutionalism.

As camadas do espaço cibernético sob a perspectiva dos documentos de defesa do Brasil

The layers of cyber space under the perspective of Brazil's defense documents

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 77-99

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.75014

ISSN 2358-3932

MARCOS AURELIO GUEDES DE OLIVEIRA
LUCAS SOARES PORTELA

INTRODUÇÃO

Para lidar com a segurança e a defesa do espaço cibernético, os documentos brasileiros de defesa – Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – orientam as forças armadas a investirem nas três camadas que compõe esse ambiente: *hardware*, *software* e *peopleware*. A primeira camada é aquela em que estão todas as estruturas físicas, como computadores, placas, roteadores, cabos e outros. A camada *software* engloba todos os sistemas e aplicativos que permitem as operações, ações no espaço cibernético e o gerenciamento dos *hardwares*. Por último e não menos importante, encontra-se a camada de *peopleware* que são os recursos humanos empregados nesse espaço, desde *hackers* até simples usuários da Internet.

O Brasil apresenta deficiência principalmente na camada de *hardware*, devido ao histórico de baixos investimentos em Ciência e Tecnologia. No que diz respeito ao setor de *software*, o país desempenha importante papel e vem se posicionando como um dos maiores produtores de programas do mundo (Lins 2007). Até a virada do século, a produção de *software* era voltada para o mercado interno, mas atualmente o Brasil figura como um exportador (Lins 2007). No que tange à camada *peopleware*, o país é conhe-

Marcos Aurelio Guedes de Oliveira – Professor Titular de Ciência Política da UFPE, PhD em Ciência Política pela University of Essex e Pós-doutoramento em Relações Internacionais no Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine, Sorbonne, Paris III.

Lucas Soares Portela – Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e bacharel em Relações Internacionais (UDF).

cido pelos seus *hackers*, que usualmente conseguem boas colocações nas principais competições ciberespaciais do mundo.

O objetivo do presente artigo foi analisar a abordagem das três camadas do espaço cibernética – *hardware*, *software* e *peopleware* – pelos documentos nacionais de defesa do Brasil, publicados entre 2005 e 2016. O método de procedimento empregado por esse artigo foi o monográfico, que analisa um caso ou tema específico visando sua generalização (Marconi; Lakatos, 2003). Nesse sentido, buscou-se, através da análise de fontes primárias – Livro Branco de Defesa, Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa – generalizar que todos os investimentos realizados em defesa cibernética devem abarcar as três camadas do espaço cibernético: *hardware*, *software* e *peopleware*.

O recorte temporal utilizado no artigo foi o longitudinal, em que se avalia um período específico (Richardson 1999), neste caso o período entre a primeira abordagem de defesa cibernética em um documento nacional de defesa e o último documento proposto, ou seja, entre 2005 e 2016. As fontes observadas nesse processo foram primárias e secundárias. As primárias englobaram os próprios documentos de defesa e as secundárias foram compostas por teóricos, como Clarke e Knake (2012) e Daniel Ventre (2012).

Cabe ressaltar que não foi abordada a literatura internacional sobre documentos de defesa. Embora interessante e pertinente, a utilização dessa literatura poderia desviar o foco do artigo, que foi a abordagem da defesa cibernética pelos documentos de defesa do Brasil e as camadas do espaço cibernético. Além disso, tal abordagem seria tão longa, que deveria ser tratado em um instrumento de pesquisa mais extenso do que este artigo.

Da mesma forma, o esforço despendido no presente artigo é inicial e de caráter motivacional. A abordagem da defesa cibernética no Brasil ainda pode ser considerada em estágio inicial, igualmente são caracterizadas assim as pesquisas sobre o espaço cibernético. Dessa forma, não se teve aqui a ambição de se observar o processo de formulação e contexto dos documentos, missão para futuras publicações, mas apenas verificar como a defesa cibernética vem sendo tratada nos ditos documentos de defesa do Brasil. Entretanto, os limites apresentados aqui não inviabilizaram a pesquisa, tão pouco limitam sua contribuição para o mundo acadêmico.

Dito isso, a estrutura do artigo foi dividida em três partes. A primeira, de caráter teórico-conceitual, trabalha as três camadas do espaço cibernético. A segunda apresenta como cada um dos documentos aborda os *hardwares*, *softwares* e *peoplewares*. Por último, realizou-se uma análise comparativa sobre as abordagens demonstradas.

CAMADAS DO ESPAÇO CIBERNÉTICO

O espaço cibernético, por vezes, parece algo bastante abstrato e intangível. Mesmo quando familiarizado com esse ambiente, não deixamos de lado aquela visão de uma tela preta com códigos binários verdes brilhantes, subindo e descendo aleatoriamente, empregada por filmes de Hollywood, conforme explicado por Richard Clarke e Robert Knake (2012). Diferente dos espaços geográficos tradicionais – terrestre, marítimo e aéreo –, que preexistiam antes da ação humana, o espaço cibernético foi construído pelo imaginário humano ainda no século passado, talvez por isso dessa visão fantasiosa.

O espaço terrestre, por exemplo, existia antes mesmo do surgimento do homem e da sua transformação pelo homem, chamada na geografia de processo de territorialização (Raffestin 1993), que somente começou a ocorrer com o estabelecimento das primeiras tribos, culminando atualmente em regiões trabalhadas, como a região urbana e a rural. Ainda assim, encontramos locais não territorializados no mundo, como a região do Vale da Morte na Rússia, considerada inabitável mesmo atualmente. O processo de territorialização pode ser considerado comum nos demais espaços geográficos clássicos, mas diferente no espaço cibernético, que tem sua totalidade territorializada.

O espaço cibernético não existia anteriormente ao homem, mas foi produto da ação humana. Como dito, esse espaço cibergeográfico resultou do imaginário humano e não pode ser confundido como a criação do computador, pois é posterior a essa invenção. Datado na década de 60, o espaço cibernético surge com a criação da própria Internet, quando um grupo de pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) tentavam interconectar computadores e equipamentos para operação em rede (Knight 2014).

Embora construído pelo homem, o espaço cibernético ainda não apresenta um significado universalmente aceito, o que impossibilita uma definição mais rigorosa sobre o conceito. O principal obstáculo para uma universalização desse conceito são o ineditismo desse espaço, principalmente quando comparado com os demais espaços geográficos. Destacam-se também a contínua evolução e mudanças de estruturas e dinâmicas do próprio espaço cibernético, assim como a intangibilidade de algumas das suas fronteiras, que dificulta o apontamento da dimensão do espaço cibernético, ou seja, sua transversalidade dentro de todos os demais espaços, também chamada de fronteira-ponto por Walfredo Ferreira Neto (2014), também é um obstáculo de definição.

Ainda assim, vale abordar os autores que se esforçam na conceituação do espaço cibernético. Daqueles pesquisadores que conceituam esse espaço

tendo como referência os equipamentos físicos, abordamos aqui Richard Clarke e Robert Knake (2012). De acordo com eles, o espaço cibernético consiste em todas as redes de computadores do mundo e todas as coisas conectadas a esses aparelhos ou submetidas aos seus controles. De acordo com seu conceito, uma rede privada composta por três computadores que se comunicam somente entre eles constitui um espaço cibernético, assim como uma ilha no meio do oceano é considerada como um espaço geográfico terrestre.

Assim, o raciocínio de Clarke e Knake (2012) evidencia que a internet e o espaço cibernético não são sinônimos. Para esses autores, a internet está dentro do espaço cibernético, mas esse não pode ser resumido somente a ela. O espaço cibernético é mais abrangente, pois também se refere às estruturas que não estão conectadas à internet e todos os aparelhos submetidos a ela, como no já citado exemplo dos três computadores.

Embora baseada nas estruturas físicas, a amplitude do conceito de Clarke e Knake (2012) sobre espaço cibernético é concebível devido à propriedade informacional. Ainda acordo com eles, informações que são encontradas nas redes isoladas da Internet também moldam o mundo, portanto, não podem ser desconsideradas dentro do conceito. Na verdade, os principais fatores que moldam o mundo globalizado estão nessas redes, como flutuações de dinheiro, transações de créditos, comércio e até sistemas de controle, como aqueles de geradores e de usinas nucleares.

Também dentro de uma perspectiva de estruturas físicas, o brasileiro Rafael Mandarino Jr. (2010) conceitua o espaço cibernético como o conjunto de infraestruturas críticas, os locais de armazenamento e processamento de dados e o conjunto de pessoas que interage com esses sistemas. A visão conceitual de Mandarino Jr. não discorda daquela apresentada por Clarke e Knake, mas a complementa. O conceito desse autor não resume o espaço cibernético as suas estruturas físicas, mas também considera as informações e os usuários.

Dessa forma, a conceituação de Mandarino Jr. (2010) em relação a de Clarke e Knake (2012) se distingue um pouco quanto à referência. Estes últimos reconhecem os meios em que a informação trafega como parte do espaço cibernético, por exemplo, os cabos de fibra óticas, transmissores de ondas eletromagnéticas e equipamentos. Já Mandarino Jr. (2010) considera o próprio dado, que forma as informações, como fragmentos desse espaço cibernético.

Outra distinção entre as duas visões refere-se ao papel que os usuários desempenham em cada um dos conceitos. Clarke e Knake (2012) imaginam os usuários do espaço cibernético como seus operadores, não fazendo parte do conceito territorial, assim como os navios que navegam nos mares. Para

Mandarino Jr. (2010), os recursos humanos são incluídos dentro do espaço cibernético, por interagirem com os sistemas cibernéticos.

Diferente dos demais territórios, em que os espaços não dependem da territorialização humana para existirem, o espaço cibernético tem um vínculo estrito com as ações do homem. Assim, embora ousada a visão de observar os usuários como componentes estruturais, o apontamento de Mandarino Jr. (2010) é relevante na medida em que a ausência de ação humana ameaça a existência do espaço cibernético. Uma visão mais harmônica sobre o papel do homem na definição do espaço cibernético é oferecida por Daniel Ventre (2012), que observa o espaço cibernético como formado por três camadas: *hardware*, *software* e *peopleware*.

Embora não tenha claramente conceituado o espaço cibernético como os autores anteriores, Daniel Ventre (2012) deixa transparecer sua percepção sobre o conceito de espaço cibernético. Para Ventre (2012), as três camadas são complementares, uma vez que os equipamentos necessitam de programação, a qual é operada pelos usuários. Assim, vale notar que enquanto Mandarino Jr. (2012) considera o usuário como parte do espaço cibernético, Ventre (2012) o aponta apenas como operador e agente de territorialização.

Diante disso, as ações no espaço cibernético dependem da integralidade das três camadas, especialmente as duas primeiras. Sem equipamentos adequados, um programa sofisticado não conseguiria processar as informações demandadas pelos usuários. Por outro lado, ao dispor de equipamentos avançados sem programas igualmente desenvolvidos, um usuário não utilizaria todo o potencial disponível. Além disso, caso o operador não tenha formação e capacitação adequada, os usos das estruturas e dos programas seriam limitados.

Dessa forma, podemos afirmar que a primeira camada (*hardware*) é estrutural e a terceira (*peopleware*) é operacional, enquanto a segunda (*software*) exerce as duas funções. Em virtude disso, os documentos que abordam e orientam a defesa cibernética devem considerar ações para o fortalecimento das três camadas.

POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

Dois anos depois da publicação da primeira END de 2008, o Congresso Nacional decretou a Lei Complementar nº 136/2010, que alterou a Lei Complementar nº 97/1999. A lei de 2010 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Essa legislação também criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que posteriormente incorporou o organograma da defesa cibernética brasileira.

A Lei Complementar nº 136 impactou, ainda, nas publicações dos documentos de Defesa do Brasil. Em seu artigo 9º, § 3º, o documento afirma que a cada quatro anos, a partir de 2012, o Poder Executivo deve encaminhar para o Congresso Nacional atualizações de três documentos de defesa, a saber, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. A partir da sanção presidencial dessa Lei, podemos separar os documentos de defesa em gerações. Vale ressaltar que essa separação, antes de uma ambição teórico-conceitual, é apenas uma ferramenta didática que facilita a comparação e compreensão da evolução do trato do espaço cibernético pelos documentos de defesa do Brasil.

Dito isso, a primeira geração é composta pela Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, sendo estas do ano de 2005 e 2008, respectivamente. A segunda geração data de 2012, constituída pela revisão da estratégia e da política da primeira geração, acrescida do Livro Branco de Defesa Nacional e do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa. A terceira geração é vivenciada no tempo presente, em que novas versões dos documentos de defesa estão em vias novas publicações.

A preocupação com as mudanças que o espaço cibernético provoca nas dinâmicas da sociedade surge juntamente com a construção desse mesmo espaço. No entanto, a incorporação oficial dessa temática nos principais documentos brasileiros de defesa ocorreu apenas em 2005, com a publicação da Política de Defesa Nacional e, posteriormente, com a Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Primeiramente, esses documentos eram mais discretos, enfatizavam a importância de se proteger o espaço cibernético e atribuíam a responsabilidade de sua defesa para o Exército.

A Política de Defesa Nacional de 2005 foi promulgada pelo Decreto Presidencial 5484/2005 e era composta por uma parte política e outra estratégica. A parte política foi dividida em conceitos de Estado, Segurança e de Defesa, ambientes nacional e internacional e trazia uma breve conjuntura do Brasil. Na segunda parte, o documento apresentou os objetivos da Defesa Nacional, orientações estratégicas e diretrizes finais.

Cabe destacar que, embora considerado como próprio da defesa, este documento também foi pensado para envolver o setor civil. De acordo com ele, para preparar o emprego de uma capacidade nominal que garantisse o Poder Nacional, o envolvimento das duas esferas seria necessário. Apesar disso, a política mantém o Ministério da Defesa (MD) como coordenador da defesa nacional.

A defesa cibernética foi abordada apenas duas vezes nesse documento. A primeira vez surgiu nas orientações estratégicas, quando afirma que “para minimizar os danos de possível ataque cibernético, é essencial a busca permanente do aperfeiçoamento dos dispositivos de segurança e a adoção

de procedimentos que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas e permitam seu pronto restabelecimento” (Brasil 2005, 6). A Política de Defesa Nacional buscou reaquecer o pensamento em prol de uma reestruturação e fortalecimento da defesa, por isso ao abordar a defesa cibernética enfatizou a necessidade de tê-la para permitir a resiliência do país e salvaguardar os sistemas de defesa do país.

A segunda abordagem apareceu apenas nas diretrizes finais do documento, quando explica que as políticas e ações que eram definidas pelos setores do país deveriam contribuir para o alcance dos objetivos da defesa nacional. Dentre as observações que deveriam ser realizadas, o documento indicou “aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento” (Brasil 2005, 6).

Em 2012, essa política foi renomeada de Política de Defesa Nacional para Política Nacional de Defesa. A alteração do nome demonstrou que não se estava tratando somente de um documento setorial do Ministério da Defesa para as forças singulares, mas de um documento que orientaria todos os setores envolvidos na segurança e defesa nacional. Por isso, esses dois conceitos foram distinguidos logo no início do documento de 2012.

Nessa versão, foi acrescentada apenas uma abordagem sobre o espaço cibernético nas tratativas do ambiente internacional, quando o documento afirmou “para que o desenvolvimento e a autonomia nacionais sejam alcançados é essencial o domínio crescentemente autônomo de tecnologias sensíveis, principalmente nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear” (Brasil 2012a, 19). Assim, a política retomou a necessidade de se manter tecnologias autônomas para garantir um desenvolvimento nacional sem interferência estrangeira, ou seja, a capacidade de se dizer “não” para outros países, que foi abordada nos documentos da primeira geração.

Diferente da anterior, a minuta da próxima política, que está em apreciação no Congresso Nacional, trata o espaço cibernético já dentro do ambiente nacional:

Adicionalmente, o amplo espectro de possibilidades no ambiente cibernético requer especial atenção à segurança e à defesa desse espaço virtual, composto por dispositivos computacionais conectados em redes ou não, no qual transitam, processam-se e armazenam-se informações digitais, essenciais para garantir o funcionamento dos sistemas de informações, de gerenciamento e de comunicações, dos quais depende parcela significativa das atividades humanas (Brasil 2016a, 8).

Tanto esse trecho, quanto os demais apresentam um teor mais crítico e real sobre a condição da defesa no Brasil, menos ideológico e mais direto. Por exemplo, enquanto na versão vigente, a PND almeja e incentiva a busca por uma independência tecnológica, na minuta apresentada há o reconhecimento da impossibilidade dessa liberdade, face aos recursos orçamentários escassos e à falta de regularidade para aquisição de produtos de defesa.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A Estratégia Nacional de Defesa de 2008 foi promulgada pelo Decreto Presidencial 6.703/2008 e está basicamente dividida em três partes. Após a introdução, o documento realiza uma apresentação do tema de defesa, enfatizando sua importância e apresentando os eixos que norteariam a estratégia brasileira após a entrada do Decreto em vigor. Na segunda parte, o documento traz diretrizes para a própria estratégia, orientações para cada uma das forças e para os setores estratégicos. Por fim, o texto também aborda alguns assuntos complementares da defesa nacional.

A importância desse documento está em si mesmo, pois foi a primeira estratégia de defesa brasileira. De acordo com o próprio documento, a vocação pacifista do Brasil havia impedido a promulgação de uma estratégia de defesa:

País em desenvolvimento, o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar. Talvez por isso nunca tenha sido realizado no Brasil, em toda a sua história, amplo debate sobre os assuntos de defesa. Periodicamente, os governos autorizavam a compra ou a produção de novos materiais de defesa e introduziam reformas pontuais nas Forças Armadas. No entanto, **nunca propuseram uma estratégia nacional de defesa para orientar de forma sistemática a reorganização e reorientação das Forças Armadas; a organização da indústria de material de defesa, com a finalidade de assegurar a autonomia operacional para as três Forças: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica;** e a política de composição dos seus efetivos, sobretudo a reconsideração do Serviço Militar Obrigatório. Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, **precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças.** Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé. Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa (Brasil 2008, 1, grifo próprio).

Conforme o trecho, as estratégias até então publicadas somente apresentavam diretrizes orientadas para a guerra. Entretanto, como também exposto, a defesa é necessária tanto em tempos de agressões como para prevenir ameaças, carecendo também de uma estratégia. Mais adiante, o documento afirmou que o desenvolvimento e concretização das capacidades defensivas são necessárias para que o país tenha condição de dizer “não” quando necessário. Assim, na perspectiva do documento, a estratégia deixa de ser um instrumento de preparação para a guerra e passa a ser uma ferramenta para orientar, organizar e assegurar a autonomia operacional para as forças singulares também em períodos de paz.

A defesa cibernética se relaciona com o restante do documento em três pontos, a saber, operação em rede, independência tecnológica e uso industrial para esse setor. A principal função da defesa cibernética é garantir a operação em rede das três forças, assegurando o princípio da flexibilidade, que para isso necessita de uma autonomia tecnológica. A capacidade de desenvolver tecnologias com autonomia permite que o país explore o uso dual dos equipamentos, permitindo a fabricação industrial e comercialização.

O documento traz um posicionamento distinto ao afirmar como conseguir desenvolvimento tecnológico e autonomia:

O futuro das capacitações tecnológicas nacionais de defesa depende mais da formação de recursos humanos do que do desenvolvimento de aparato industrial. Daí a primazia da política de formação de cientistas, em ciência aplicada e básica, já abordada no tratamento dos setores espacial, cibernético e nuclear (Brasil 2008, 13).

De acordo com a citação, a maturidade tecnológica depende mais da formação de recursos humanos do que da aquisição ou importação de tecnologias. Isso fica evidente no texto de 2012, ao tratar da impossibilidade de independência tecnológica do país enquanto faltarem condições para que os indivíduos possam aprender, trabalhar e produzir.

No tocante à defesa cibernética, o documento de 2008 enfatizou a necessidade das capacitações cibernéticas para usos industriais, educativos e militares de forma a garantir a atuação em rede, principalmente entre os contingentes militares, que foi mantida na edição de 2012. A novidade da nova edição foi o estabelecimento de prioridades para se alcançar o objetivo acima exposto. Ao todo, a END de 2012 elencou oito prioridades a serem observadas:

Quadro 1
 Prioridades da END 2012 para a Defesa Cibernética do Brasil

Prioridades	Descrições
a	Fortalecer o Centro de Defesa Cibernética com capacidade de evoluir para o Comando de Defesa Cibernética das Forças Armadas;
b	Aprimorar a Segurança da Informação e Comunicações (SIC), particularmente, no tocante à certificação digital no contexto da Infraestrutura de Chaves-Públicas da Defesa (ICP-Defesa), integrando as ICP das três Forças;
c	Fomentar a pesquisa científica voltada para o Setor Cibernético, envolvendo a comunidade acadêmica nacional e internacional. Nesse contexto, os Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República deverão elaborar estudo com vistas à criação da Escola Nacional de Defesa Cibernética;
d	Desenvolver sistemas computacionais de defesa baseados em computação de alto desempenho para emprego no setor cibernético e com possibilidade de uso dual;
e	Desenvolver tecnologias que permitam o planejamento e a execução da Defesa Cibernética no âmbito do Ministério da Defesa e que contribuam com a segurança cibernética nacional, tais como
f	Desenvolver a capacitação, o preparo e o emprego dos poderes cibernéticos operacional e estratégico, em prol das operações conjuntas e da proteção das infraestruturas estratégicas;
g	Incrementar medidas de apoio tecnológico por meio de laboratórios específicos voltados para as ações cibernéticas;
h	Estruturar a produção de conhecimento oriundo da fonte cibernética

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2012a, 93-95).

A END de 2012 prevê, ainda, o uso dual de equipamentos de defesa cibernética, instigando uma rentabilidade para a indústria de defesa cibernética e criando uma independência tecnológica. Para isso, o documento prevê a criação de 15 sistemas de defesa cibernética, dentre eles o simulador de defesa cibernética que já está em operação no CDCiber. Além de pesquisas científicas sobre a temática, tanto no âmbito da ENaDCiber, como também em instituições de nível superior, nacionais e internacionais.

Na minuta de 2016, que está sendo apreciada no Congresso, a END apresenta alteração em relação ao conteúdo, afetando também a defesa cibernética. Ela não observa o uso dual e industrial no setor cibernético, assim como os documentos anteriores. A principal ênfase dada está na relação necessária entre ambientes militar e civil.

O último incremento da minuta da END são os Objetivos Nacionais de Defesa (ONDs), que são compostos por Estratégias de Defesas pontuais e Ações Estratégicas de Defesa para cada estratégia menor. Na primeira e na segunda geração, as ENDs apresentaram apenas orientações gerais que nortearam a defesa brasileira. A versão que está em apreciação no Congresso apresenta orientações mais específicas por meio dos ONDs.

No primeiro objetivo, por exemplo, sobre a garantia da soberania, patrimônio nacional e integridade territorial, encontramos a ação de número 2 da primeira estratégia pontual de defesa, a saber, o fortalecimento do poder nacional, o qual requer que a defesa brasileira contribua para o incremento do nível de segurança das Estruturas Estratégicas. A END entende que essas estruturas são sistemas essenciais para o Estado e são compostas, por exemplo, pelo sistema de distribuição de água e energia elétrica. Também são compreendidos como uma estrutura estratégica, o sistema de comunicação e cibernética.

Ainda dentro desse objetivo, a segunda estratégia pontual, qual seja, fortalecimento da capacidade de dissuasão, prevê o desenvolvimento das capacidades de controle do espaço aéreo, cibernético, territorial, águas jurisdicionais e demais áreas de interesse. Prevê, também, o incremento da capacidade de defender e de explorar o espaço cibernético. A promoção do desenvolvimento da tecnologia cibernética, a fim de fortalecer a área de Ciência e Tecnologia de Defesa também é listada no referido documento.

LIVRO BRANCO DE DEFESA

Como previsto pela Lei Complementar nº 136/2010, o Congresso Nacional também deveria apresentar também um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012, como de fato veio a fazer. O livro seguiu praticamente a mesma estrutura da END de 2012, porém com maior profundidade e detalhes. Nas palavras do então ministro de defesa, Celso Amorim, o objetivo do LBDN era, conjuntamente com a END e a PND, ser “um documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil” (Brasil 2012b).

Nesse livro, a defesa cibernética começa a ser tratada no tópico que aborda o ambiente estratégico do século XXI. Nessa parte, esse ambiente é abordado como um novo tema ou novas abordagens, que influenciam no sistema internacional do século e, por isso, têm implicações para a soberania dos países. Dentre os problemas apresentados como as drogas e delitos conexos, o documento aponta para a necessidade da defesa cibernética.

O LBDN também incentiva o fomento da base industrial de defesa e a inovação. Além disso, evidencia que o país precisa produzir componentes críticos nacionais, de forma a garantir a independência tecnológica do país.

Por isso, a defesa cibernética consiste em um projeto prioritário de equipamentos. Os projetos elencados pelo documento para este fim são seis, com data de execução entre 2011 e 2035:

Quadro 2

Subprojetos do Sistema de Proteção Cibernética — Defesa Cibernética

Descrições	Início	Fim
Subprojeto Implantação da estrutura de planejamento e execução da Segurança Cibernética	2012	2023
Subprojeto Implantação da estrutura de pesquisa científica na área cibernética	2012	2015
Subprojeto Implantação da estrutura de apoio tecnológico e desenvolvimento de sistemas voltada para as atividades do Setor Cibernético	2012	2015
Subprojeto Adequação da estrutura de Capacitação, Preparo e Emprego Operacional às necessidades do Setor Cibernético	2012	2015
Subprojeto Implantação do Centro de Defesa Cibernética (2012	2023
Subprojeto Desenvolvimento do Rádio Definido por <i>Software</i>	2012	2035

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2012b, 251).

Além disso, o Livro Branco afirma que para rever suas capacidades, o Exército necessita da implementação de alguns sistemas, como por exemplo, Recuperação da Capacidade Operacional da Força Terrestre (Recop), Sistema de Proteção Cibernética – Defesa Cibernética, Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (Sisfron), Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres Críticas (Proteger), Nova Família de Veículos Blindados de Rodas de Fabricação Nacional.

Ainda, dentro do projeto do Exército de defesa cibernética, são previstas quatro ações: construção da sede definitiva do Centro de Defesa Cibernética e aquisição da infraestrutura de apoio, aquisição de equipamentos e capacitação de recursos humanos, aquisições de soluções de *hardware* e *software* de defesa cibernética e implantação dos projetos estruturantes do Setor Cibernético, a fim de ampliar a capacidade de resposta às ameaças. Esses projetos tiveram previsão de curto prazo pelo LBD e abarcam todas as três camadas do espaço cibernético: *hardware*, *software* e *peopleware*. Para o projeto de defesa cibernético, o LBD prevê gastos de R\$ 839,9 milhões até 2031, com período de execução até 2035.

Embora tenha foco no setor nuclear, a Marinha considera que sua re-aparelhagem e modernização observe também o setor cibernético. Ele é abordado dentro do projeto de construção do Núcleo do Poder Naval, com previsão de finalização até 2047 e valor global estimado em R\$ 7,3 bilhões.

Dentro do projeto, a Marinha pretende criar uma estrutura organizacional para a defesa e ataque de redes de computadores. Cabe ressaltar que não se trata de um projeto de equipamentos e sim de um projeto de articulação.

A capacidade também é observada na minuta do Livro Branco, quando prevê o macroprojeto “Força Terrestre 2035”, que ficou sob coordenação do Escritório de Projetos do Exército (EPEX). Este projeto tem entre suas prioridades a construção da Defesa Cibernética do país. Dessa forma, nesse documento, a defesa cibernética continua sendo desenhada como na versão da segunda geração, contendo inclusive o Sistema de Proteção Cibernética – Defesa Cibernética como uma das prioridades.

A maior inovação que o documento traz, conceitualmente falando, é a definição dos chamados “conflitos do futuro”, em que a guerra cibernética é apresentada como um componente:

Outros desafios que se apresentam ao País dizem respeito à sua capacidade de fazer face aos chamados “conflitos do futuro”, ou de natureza “híbrida”, em que ações de combate convencional são aglutinadas, no tempo e no espaço com operações de natureza irregular, de guerra cibernética e de operações de informação, dentre outras, com atores estatais e não estatais, no ambiente real e informacional, incluindo as redes sociais (Brasil 2016b, 28).

O reconhecimento da Guerra Híbrida, como um desafio a ser enfrentado pelo país foi abordado pela primeira vez nos documentos dessa geração. Seguindo a tendência de novos temas e desafios, o documento também aponta para as novas tecnologias da informação e da comunicação, que de acordo com o texto, trazem implicações para a proteção da soberania brasileira, principalmente por causa das “guerras cibernéticas”. O texto aponta, dessa forma, para o uso indevido, como ferramentas militares, do espaço cibernético e das tecnologias que o tangenciam.

ANÁLISE COMPARADA

Podemos inferir que a Política de Defesa Nacional (2005) apresentou um amadurecimento quanto à necessidade de uma defesa bem estruturada, mesmo em um país em que não se envolve em conflito há muito tempo. Essa ausência de conflito provocou uma insensibilidade da população brasileira para com a salvaguarda nacional diante de possíveis ameaças externas.

Diante disso, a política compreende que seu papel também “é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros” (Brasil 2005, 1), principalmente porque espera-se uma disputa e antagonismo na medida em que o Brasil busca

alcançar seus interesses, que, de acordo com o próprio documento, é o protagonismo internacional equivalente à sua posição titânica.

As menções de defesa cibernética feitas no documento se resumem na redução de vulnerabilidades e garantia da resiliência dos demais sistemas de defesa. Ainda que discreta, a abordagem realizada é ampliada nos documentos de defesa seguintes. Entretanto, a essência dos próximos documentos continua sendo esses dois pilares citados na política de 2005.

Comparada com o documento de 2005, a PND de 2012 e a minuta de 2016 pouco acrescentaram nas tratativas referentes à defesa cibernética do país. A nova versão continuou esboçando a preocupação em fortalecer a defesa cibernética, mas a tratou conjuntamente com os demais setores estratégicos: nuclear e aeroespacial. Também manteve a orientação de aperfeiçoar os dispositivos de segurança e adotar procedimentos que minimizem as vulnerabilidades, permitindo uma ação em rede entre as Forças e a resiliência do sistema.

Já a diferença entre a minuta de 2016 e a PND de 2012 está no realismo adquirido. De acordo com o documento de 2016, não se pode almejar tal independência pelos próximos 20 anos. Isso também impacta negativamente na defesa cibernética, pois significa continuar dependendo de *hardware* estrangeiro e de pontos de transmissão de Internet por satélites, que também são estrangeiros. Entretanto, se faz justo aqui citar que, apesar da insuficiência tecnológica, o país lançou recentemente seu satélite geoestacionário para transmissão de Internet, que está em operação desde junho de 2017, o qual é resultado de um projeto conjunto entre Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério da Defesa (EBC, 2017). Cabe ressaltar que essa conquista ainda não elimina totalmente o risco de ausência de serviço, pois é apenas um satélite, que se neutralizado prejudica ou até mesmo elimina nosso acesso ao espaço cibernético.

No que diz respeito à Estratégia Nacional de Defesa, o documento de 2008 explica que a solução para o desenvolvimento da camada de *hardware* é a camada de *peopleware*. Devemos pensar aqui em operadores capazes de atuarem no espaço cibernético e também de desenvolver tecnologias que possam aumentar nossas capacidades, sem depender do auxílio estrangeiro. Isso garantiria a redução de vulnerabilidades e as resiliências dos sistemas de defesa cibernética, assim como previsto na política de 2005.

A preparação dos recursos humanos não se limita apenas às formações, mas também carece da organização da defesa cibernética e de seus organismos. Neste caso, o documento de 2008 não cita a criação de um Centro de Defesa Cibernética. Apesar disso, este foi ativado em agosto de 2010 e, como previsto na versão de 2012, o centro passaria a ser Comando de Defesa Cibernética (CDCiber), que somente veio a acontecer em 2016.

Cabe ressaltar, entretanto, que embora se diga em evolução organizacional, o CDCiber não deixou de existir com a criação do comando, mas foi subordinado a ele. Com essa previsão, o comando ganharia mais autonomia para operar no espaço cibernético, mas como o intuito desse artigo foi vislumbrar os documentos pertinentes à defesa do Brasil, não adentraremos nessa questão.

A certificação digital também já foi ativada. De acordo com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), a defesa brasileira credenciou-se como autoridade certificadora, chamada de AC Defesa, em outubro de 2017 (ITI 2017), com vigência de novembro de 2017 até março de 2019. Cabe ressaltar que as operações de certificação são geradas por tecnologia soberana, fornecida pela empresa totalmente nacional e independente KRYPRUS (Defesnet 2015), observando, assim, os critérios estabelecidos pelos documentos observados de independência tecnológica.

Da mesma forma, foi implementada a Escola Nacional de Defesa Cibernética no ano de 2014, pela Portaria Normativa 2777/2017 do Ministério da Defesa. Ainda nessa portaria, o MD atribuiu ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas a função de formatar tanto a ENaDCiber quanto a CDCiber. Vale enfatizar aqui a conexão dessas duas instituições com as demais prioridades, especialmente no desenvolvimento de conhecimento e capacitação de *peopleware*.

No decorrer das publicações dos novos documentos, o espaço cibernético foi percebido como um ambiente estratégico para a defesa nacional como um todo, requisitando a atuação em rede. Devido a essa especificidade, o Livro Branco de 2012 afirma que todo o sistema de defesa pode ser comprometido por meio do espaço cibernético. A proteção desses espaços é composta pelas áreas de capacitação, inteligência, pesquisa científica, doutrina, preparo e emprego operacional e de pessoal, ou seja, desenvolvimento de *peopleware*. Também necessita de proteção de seus próprios ativos (*hardware* e *software*) e a capacidade de atuação em rede. Todos os investimentos nesse setor consistem em garantir o seguinte objetivo:

A implantação do Setor Cibernético tem como propósito conferir: confidencialidade, disponibilidade, integridade e autenticidade dos dados que trafegam em suas redes, os quais são processados e armazenados. Esse projeto representa um esforço de longo prazo, que influenciará positivamente as áreas de ciência e tecnologia e operacional (Brasil 2012b, 69).

Esse trecho evidencia que o Exército deverá seguir as premissas da multidisciplinaridade e dualidade. Além disso, essa força também deverá observar a sua atuação no espaço cibernético como uma garantia de liber-

dade das forças armadas como um todo. Conforme o texto, para desenvolver as capacidades, o Brasil deve desenvolver suas capacidades para se defender nesse ambiente informacional.

Em uma atuação mais ampla, o documento afirma que a comunidade internacional deve buscar construir um ambiente cibernético aberto, estável, transparente e seguro. Nesse ponto, o documento entra em desacordo com a política de alguns países, como Estados Unidos e China, que pensam o espaço cibernético como próprio do monopólio dos mais fortes.

Essa preocupação é uma ampliação do debate que já era feito no documento de 2012, inclusive, reafirmando a imagem das ameaças cibernéticas abordadas nos documentos de segunda geração, com seus elementos intra e interorganizacionais. Nessa oportunidade, o documento inclusive cita algumas estruturas que foram previstas na versão anterior e suas funções, as quais ser vislumbradas abaixo:

Quadro 3
Organismos de defesa cibernética citados na minuta do LBDN de 2016

Organização	Descrição
Comando de Defesa Cibernética	Organização militar conjunta, na estrutura organizacional do Comando do Exército, ativada em 15 de abril de 2016 e soma esforços com as organizações governamentais já existentes. Tem como principais atribuições, dentre outras, planejar, orientar, supervisionar e controlar as atividades operacional, de inteligência, doutrinária, de ciência e tecnologia, bem como de capacitação no Setor Cibernético de Defesa.
Centro de Defesa Cibernética	Órgão subordinado ao ComDCiber, que tem por finalidade a execução das atividades operacional e de inteligência no âmbito do Sistema Militar de Defesa Cibernética
Escola Nacional de Defesa Cibernética	Órgão subordinado ao ComDCiber e tem por missão fomentar e disseminar as capacitações necessárias à Defesa Cibernética, no âmbito da Defesa Nacional, nos níveis de sensibilização, conscientização, formação e aperfeiçoamento.

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2016b).

Esses três órgãos já estão ativos e operam conjuntamente e com composição das três Forças Singulares. Dessa forma, apesar de não tratar de defesa cibernética na sua parte do LBDN, a aeronáutica também participa da defesa cibernética, respeitando, logicamente, a posição do Exército como Força Singular responsável. Para finalizar esse tópico, o documento expõe a mentalidade do Ministério da Defesa que trata a segurança e a defesa cibernética como capacidades de atuação em rede que podem minimizar despesas, aumentar produtividade, conferir efetividade e otimizar

as estruturas tecnológica, informação e comunicação, contribuindo para o desenvolvimento da defesa do Brasil.

Os projetos expostos no livro seguem o princípio do uso dual e industrial exposto na primeira geração de documentos. O Livro Branco exemplifica, ainda, que a “implantação de um Centro de Defesa Cibernético contribuirá para elevar e segurança e a capacidade de atuar em rede tanto na área militar quanto em diferentes setores do governo e da sociedade” (Brasil 2012b, 209). Cabe lembrar que esse exemplo específico somente abarca a classificação dual, não engloba o uso industrial, já que trata de uma estrutura específica da defesa cibernética do Brasil.

Em novembro de 2017 o envio para análise completou um ano e caso seja aprovado em 2018, a Defesa Brasileira somente terá mais dois anos para aplicá-lo. Essa ausência de celeridade no processo legislativo e as mudanças constantes na conjuntura da defesa, que requer constante atualização, demonstra que os processos estipulados para a atualização dos documentos podem afetar a defesa do país. Tal debate deveria ser explorado, tanto na questão do conhecimento como também na forma de expressão acadêmica, mas não vem ao caso nesse artigo, visto que vislumbra somente a evolução da defesa cibernética nesses documentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira menção de defesa cibernética nos grandes documentos de defesa do Brasil ocorreu em 2005, com a publicação da Política de Defesa Nacional, que se repetiu na Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Em 2010, com o decreto da Lei Complementar nº 136/2010, as atualizações dos documentos de defesa deveriam ser encaminhadas para apreciação do Congresso Nacional de quatro em quatro anos. Desde então podemos considerar os documentos de defesa em gerações, a saber, 1ª Geração (2005 e 2008), 2ª Geração (2012) e 3ª Geração (em apreciação do Congresso Nacional).

Na primeira vez que foi citada, a responsabilidade pela defesa cibernética do Brasil foi atribuída ao Exército e permaneceu assim até os dias atuais. Também ainda são observados atualmente o princípio da mitigação de vulnerabilidades e garantia de resiliência do sistema de defesa brasileiro, apontados na política da primeira geração. Principalmente porque poucas foram as alterações das tratativas de defesa cibernética nas versões seguintes da Política Nacional de Defesa.

A principal alteração que a próxima política terá em relação às versões anteriores é o tom crítico e real de suas colocações. Desde a primeira geração, sendo reforçada na segunda, a PND afirma que o Brasil deve buscar

uma independência tecnológica para garantir sua soberania. Na minuta que está sendo observada pelo Congresso Nacional, o documento deixa claro que nos próximos 20 anos essa conquista não será alcançada, em virtude da atual condição econômica e orçamentária do país.

A Estratégia Nacional de Defesa, nas três gerações, se harmoniza com os demais documentos de defesa no que tange à operação em rede, independência tecnológica e uso industrial do espaço cibernético. Apesar da END de primeira geração não ter trabalhado especificadamente a estrutura do futuro Sistema Brasileiro de Defesa Cibernética, o Centro de Defesa Cibernética foi ativado em 2010 e inaugurado em 2012. Na segunda geração foram colocadas oito prioridades para o Sistema Brasileiro de Defesa Cibernético.

Dentre os pontos que foram abordados nesse documento, vale citar a criação do Centro de Defesa Cibernética, a Escola Nacional de Defesa Cibernética e o credenciamento de uma autoridade para certificação digital específica da Defesa. Além disso, igualmente como podemos observar na PND, a versão da END que está em apreciação se apresenta mais tangível, listando Objetivos Nacionais de Defesa. Por fim, a END da terceira geração observará a defesa cibernética em todas as três forças, singularmente falando, enquanto nas gerações anteriores somente era abordada no âmbito do Exército e da Marinha.

Por sua vez, o Livro Branco de Defesa Nacional que trata da defesa cibernética somente foi publicado na segunda geração. A função desse documento era esclarecer as atividades de defesa realizadas pelo país. Na segunda geração, o documento engloba as questões tratadas nos demais documentos, inclusive os de primeira geração, mas também trata da questão estrutural da defesa cibernética e também do projeto do Sistema Brasileira de Defesa Cibernética. Em seu texto, aponta, principalmente, a necessidade de desenvolvimento da camada *peopleware*, sem esquecer da proteção do *hardware* e *software*.

Na próxima versão do Livro Branco, documento da terceira geração, ainda são reafirmadas as exposições realizadas na versão anterior sobre o espaço cibernético. Também será evidenciada a mentalidade do Ministério da Defesa que trata a segurança e a defesa cibernética como capacidades de atuação em rede que podem minimizar despesas, aumentar produtividade, conferir efetividade e otimizar as estruturas de tecnológica, informação e comunicação, contribuindo para o desenvolvimento da defesa do Brasil. Cabe explicar que a nova versão não aborda tão profundamente todos os aspectos da defesa cibernética, como projetos e estruturas, que havia sido realizada na versão anterior.

Essa ausência de aprofundamento também é percebida nas minutas da Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Por ser uma versão de apreciação, espera-se que na versão final essas questões sejam abordadas, bem como sejam mais abrangentes, principalmente com a anexação do Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa do Ministério da Defesa.

Mesmo que ainda de forma limitada, já podemos dizer que uma das maiores contribuições que os documentos da terceira geração apresenta é o tratamento conflito chamado de “Guerra Híbrida”. Nesse conflito, a questão do espaço cibernético se faz evidente, por meio da guerra cibernética. Os documentos inovaram ao demonstrar que o Brasil está preocupado com os desdobramentos desse tipo de guerra, especialmente porque alguns países estão utilizando o espaço cibernético e suas ferramentas como armamentos de guerra.

Por fim, os documentos brasileiros de defesa têm observado com mais veemência a camada *peopleware* do espaço cibernético. Ressaltamos que a abordagem das outras camadas também é considerada, mas com menor ênfase. Isso resulta da necessidade inicial de se organizar o setor, que passa primeiramente pelos recursos humanos, e da dependência brasileira de tecnologia estrangeiras, especialmente devido às restrições econômica e orçamentária enfrentadas pelo país, especialmente no âmbito da defesa nacional.

REFERÊNCIAS

Brasil. 2005. *Decreto 5484/2005*: Política de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2008. *Decreto 6703/2008*: Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2012a. *Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2012b. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2016a. *Minuta da Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2016b. *Minuta do Livro Branco de Defesa Nacional*: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa.

Brasscom. 2017. *Brasil TI-BPO Book*. Brasil IT+. Brasília: ApexBrasil.

Clarke, Richard A; Knake, Robert A. 2012. *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to do About It*. New York: HarperCollins Publishers.

Defesanet. 2017. Kryptus: Fornecerá para a Autoridade Certificadora da Defesa (AC-DEFESA). Defesanet, Porto Alegre, mar. 2015. Tecnologia. Disponível em <<http://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/18349/KRYPTUS---Fornecera-para-a-Autoridade-Certificadora-da-Defesa-%28AC-DEFESA%29/>>. Acesso em 04 dez. 2017.

EBC. 2017. Primeiro Satélite Brasileiro inicia operações e fica sob responsabilidade da FAB. *Agência Brasil*. Geral. 05 de julho de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/primeiro-satelite-brasileiro-inicia-operacoes-e-fica-sob-responsabilidade-da>>. Acesso em 28 nov. 2017.

Ferreira Neto, Walfredo B. 2014. Territorializando o “Novo” e (Re)Territorializando os Tradicionais: a Cibernética como Espaço e Recurso do Poder. In: Medeiros Filho, Oscar; Ferreira Neto, Walfredo B. ; Gonzales, Selma Lúcia de Moura (Org.). *Segurança e Defesa Cibernética: da Fronteira Física aos Muros Virtuais*. Pernambuco: Editora UFPE. (Coleção I - Defesa e Fronteiras Cibernética).

ITI. 2017. *AC Defesa é credenciada à ICP-Brasil*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em <<http://www.iti.gov.br/noticias/indice-de-noticias/711-ac-defesa-e-credenciada-a-icp-brasil>>. Acesso em 04 dez. 2017.

Knight, Peter T. A. 2014. *Internet no Brasil: Origens, Estratégia, Desenvolvimento e Governança*. Bloomington: AuthorHouse.

Mandarino Jr. , Raphael. 2010. *Segurança e Defesa do Espaço Cibernético Brasileiro*. Recife: Cubzac.

Marconi, Marina de A. ; Lakatos, Eva M. 2003. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

Ministério da Defesa. 2014. *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*. Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Lins, Bernardo. 2007. Perfil Industrial do Setor de Software. In. : Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. *O Mercado de Software no Brasil: Problemas Institucionais e Fiscais*. Brasília: Câmara de Deputados.

Raffestin, Claude. 1993. *Por uma Geografia do Poder*. Paris: Ed. Ática.

Richardson, Roberto J. 1999. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas.

Unctad. 2017. *Information Economy Report 2017*. Switzerland: United Nations Publications.

Unoosa. 2016. *Launched into Outer Space: Database of Unoosa*. Vienna: United Nation.

Ventre, Daniel. 2012. Ciberguerra. In: Academia General Militar. *Seguridad Global y Potencias Emergentes en un Mundo Multipolar*. XIX Curso Internacional de Defensa. Zaragoza: Universidad Zaragoza.

AS CAMADAS DO ESPAÇO CIBERNÉTICO SOB A PERSPECTIVA DOS DOCUMENTOS DE DEFESA DO BRASIL

RESUMO

O espaço cibernético se concretizou no decorrer da história como um espaço geográfico contemporâneo, onde as relações político-sociais encontram continuidade. No âmbito da defesa, esse espaço se tornou mais uma arena de jogo de poder das relações internacionais. Apesar do espaço cibernético já ter sido considerado importante desde sua criação, a percepção estratégica dele para defesa é relativamente recente.

No Brasil, o espaço cibernético se tornou focal apenas na Política de Defesa Nacional de 2005, ocasião em que foi equiparada a mais duas áreas: aeroespacial e nuclear. No documento daquele ano, a defesa cibernética do país foi atribuída ao Exército, que deveria coordenar as operações, inclusive nos âmbitos das demais forças. No Livro Branco de 2012, a preocupação pela defesa desse espaço gerou objetivos concretos, como a criação do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) e o Sistema Brasileiro de Defesa Cibernética.

Atualmente, os documentos que abordaram essa temática estão sendo debatidos e rediscutidos. As novas edições estão próximas de serem finalizadas e nos causa uma indagação: como esses documentos abordam as três camadas que compõem o espaço cibernético (*hardware, software, peopleware*), especialmente as próximas versões. Por fim, esse artigo é dividido em três partes: considerações iniciais; documentos de primeira geração; documentos de segunda geração e as minutas dos novos documentos, que estão em apreciação no Congresso Nacional.

Palavras-chaves: Espaço Cibernético; Livro Branco de Defesa Nacional; Estratégia Nacional de Defesa; Política Nacional de Defesa; Brasil.

ABSTRACT

Cyberspace has become, in the course of history, a contemporary geographic space, where political-social relations find continuity. In the area of defense, this space has become another playing field of international relations. Although cyberspace has already been considered important since its inception, its strategic perception for defense is relatively recent.

In Brazil, this space became focal only in the National Defense Policy of 2005, when it was equated with two other areas: aerospace and nuclear. In the document, the Brazil's cyber defense was assigned to the Army, which

was to coordinate operations, including in the ambits of other forces. In the White Paper of 2012, the concern for the defense of this space generated concrete objectives, such as the creation of the Center for Cyber Defense and the Brazilian System of Cyber Defense.

Currently, the White Paper, the National Defense Strategy and the National Defense Policy are being debated and revised. The new issues are close to being finalized and cause us a question: how do these documents approaches the three layers that make up the cyberspace (*hardware, software, peopleware*), especially the news versions. This article is divided into three parts: initial considerations; first-generation documents; second generation documents and the drafts of the new documents, which are under consideration in the National Congress.

Keywords: Cyberspace; White Paper on National Defense; National Defense Strategy; National Defense Policy; Brazil.

A atividade de Inteligência nos novos documentos de Defesa do Brasil

The Intelligence activity in the new documents of Defense of Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 101-124

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.75010

ISSN 2358-3932

ALEXANDRE DE OLIVEIRA MARTINS

INTRODUÇÃO

Os eventos ocorridos em 2001 nos EUA evidenciaram certa debilidade dos serviços de inteligência em evitar atentados não convencionais, como aqueles que passaram a utilizar aeronaves comerciais, caminhões ou automóveis como armas. Tanto órgãos de Segurança quanto de Defesa perceberam relativamente inúteis ações tradicionais para neutralizar ameaças atípicas. Ainda que os anos seguintes a 2001 tenham sido marcados pela retórica belicista do governo de George W. Bush, a chamada Guerra ao Terror não evitou, na sequência, outros atentados em território de países alinhados aos EUA: Madri (2004), Londres (2005), Paris (2015), Nice (2016), Bruxelas (2016) e, novamente, Londres (2017), confirmando, assim, a esterilidade de ações clássicas contra práticas violentas incomuns. Na busca por superar as fragilidades de ações isoladas dos serviços de inteligência e observando ligações entre corrupção, crime organizado transnacional, tráfico de pessoas e financiamento ao terrorismo, os Estados, também regionalmente mas sobretudo no âmbito das Nações Unidas, aprovaram convenções que passaram a destacar ações de inteligência tanto no combate a ilícitos quanto na prevenção de atos terroristas: entrega controlada, confisco de bens, vigilância eletrônica, infiltração policial, monitoramento financeiro e força-tarefa. É o caso principalmente da Convenção de Palermo, adotada em 2000, mas em vigor a partir de 2003, e da Convenção de Mérida, adotada em 2003, mas em vigor em 2005. Por seu lado, a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada em 1999, mas em vigor a partir de 2002, exortou os Estados a intensificarem o intercâmbio

de informações sobre a movimentação de ativos suspeitos, dando, portanto, destaque à inteligência financeira.

Referidas convenções enfatizam que o enfrentamento de crimes e a prevenção de atos terroristas pressupõem, num mundo globalizado e em rede, cada vez mais cooperação e coordenação, tanto no cenário nacional quanto internacional. No segundo caso, Convenções, Tratados e Acordos são os instrumentos disponíveis no Direito Internacional para a concretização das intenções. No primeiro caso, a Constituição, as Leis e as Políticas Públicas funcionam como balizas da forma como deve se dar a cooperação entre órgãos de segurança e defesa no âmbito do Direito doméstico. A atividade de inteligência constitui o principal elemento em tal cooperação dada sua dupla função, informacional e coercitiva. Esse caráter de elo ocorre em virtude da origem tripla da atividade: a diplomacia, o fazer a guerra e o policiamento. No caso do Brasil, a importância da atividade de inteligência na diplomacia pode ser percebida pelos documentos internacionais dos quais o país é signatário, como as convenções referidas. As cooperações jurídicas internacionais e a interação das forças de segurança em âmbito interno realçam a importância da inteligência no policiamento. E é nos Documentos de Defesa que se pode observar a forma como a inteligência é abordada pelo 'fazer a guerra'.

Considerando tal quadro, este trabalho buscará responder: i) como a Atividade de Inteligência é abordada nos Novos Documentos de Defesa do Brasil? ii) como a Defesa propõe-se a cooperar e a interagir com a Atividade de Inteligência? iii) como a Atividade de Inteligência propõe-se a cooperar e a interagir com a Defesa? À primeira questão obter-se-á a resposta a partir de descrição seguida de análise dos Novos Documentos de Defesa. Já a resposta aos outros dois questionamentos passa por uma comparação entre os Novos Documentos de Defesa e os Documentos de Inteligência. Procurando, portanto, seguir o percurso indicado pelas perguntas, o artigo estrutura-se em três partes, com suas respectivas subdivisões. Na primeira, inicialmente discute-se o que é um documento de Defesa e qual seria sua natureza para, após, proceder a uma descrição sintética das minutas de 2016, comparando-as com as versões oficiais de 2012. Na segunda parte, faz-se uma rápida apresentação sobre o conceito de Inteligência e, ainda, um breve resumo do histórico da atividade no Brasil, além de se descrever os principais pontos da Política Nacional de Inteligência (PNI) e da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT). A terceira parte dedica-se a entrelaçar as duas primeiras, com destaque para os principais pontos dos Novos Documentos de Defesa que abordam a atividade de Inteligência; nesta parte terceira, abordam-se também as correlações entre as minutas de Defesa de um lado e a PNI e a ENINT de outro. Ao final, são relatadas as conclusões.

PARTE 1 – DOCUMENTOS DE DEFESA

Perspectivas interna e externa

Em sentido lato, considera-se documento a declaração, normalmente escrita, reconhecida em termos oficiais em virtude, sobretudo, da autoridade de seu emissor. É a institucionalidade do generante que legitima a mensagem gerada, acabando essa por se coligar como autêntica e constituinte de informação relevante e, *a priori*, verdadeira. Um Documento de Defesa, por evidente, restringe o significado de documento ao âmbito da Defesa, aqui compreendida como a área estatal responsável pela proteção do nacional em variadas esferas de uso de forças específicas. O Estado, como resultante do contrato social efetivado por seus partícipes, transfere a legitimidade recebida ao Documento de Defesa que produz. A Defesa, assim, em virtude do monopólio da coerção que o Estado detém, é a faceta abalizada para realizar a proteção do próprio Estado nacional. Pelo fato de proteção implicar organização, planejamento e especialização, a Defesa normalmente é constituída e executada por militares, as forças garantidoras da existência do Estado perante outros Estados. Os Documentos de Defesa, entretanto, não são produtos exclusivos de debates militares, senão dos diversos, e muitas vezes conflitantes, setores sociais que disputam a hegemonia pela administração dos recursos do Estado. Em um Documento de Defesa, há, em constante interação, um viés interno, reflexo das tensões entre os diferentes grupos que compõem a sociedade e disputam o gerenciamento do Estado, e um viés externo, reflexo da intenção de dirimir desconfianças de outros Estados sobre as intenções do Estado emissor.

Da perspectiva interna, um Documento de Defesa é o quociente de consenso doméstico, transformando-se em “um instrumento estável facilitador da convergência de expectativas de comportamentos e ações [...] para a consecução de objetivos politicamente determinados” (Raza 2004, 335). Esse consenso deve assegurar o “os determinantes da prática profissional militar com os requisitos políticos que regulam o uso da força” (Raza 2004, 341). Da perspectiva externa, um Documento de Defesa pode amenizar o estado de insegurança internacional. O conhecido ‘dilema de segurança’, de John Herz (1950), discute a possibilidade de conflito violento entre dois ou mais atores estatais quando um, ao argumentar que elevará suas capacidades militares por razões defensivas, faz com que o outro se arme, esse alegando interesse nacional e/ou procura de equilíbrio, gerando um movimento circular conhecido como ‘escalada de conflito’. A difusão de intenções – mecanismo que leva à adoção de políticas públicas pelos Estados – terá maior ou menor propensão em amenizar a insegurança em função

“do número de interações, da proximidade geográfica dos Estados e o grau de educação sobre assuntos de segurança e defesa dos líderes nacionais e da população em geral” (Raza 2004, 342). Da perspectiva externa, portanto, um Documento de Defesa, pela sensibilidade do tema e pelo compromisso com a transparência, ao mesmo tempo em que ameniza desconfianças, dirimindo as suposições das intenções malignas dos atores, também pode aumentar a cooperação entre Estados geograficamente próximos ou cujas interações sejam constantes.

De maneira simplificada os Documentos de Defesa podem tomar a forma de Políticas Nacionais de Defesa, que estipulam os objetivos da Defesa do Estado gerador do documento; podem ainda ganhar a forma de Estratégias Nacionais de Defesa, que orientam o Estado sobre o que fazer para alcançar aqueles objetivos; e podem, por fim, tomar a forma de Livros Brancos, que são descrições ou marcos cujas intenções são tornar transparentes os assuntos de Defesa. Com a finalidade de observar como os setores nacionais brasileiros foram direcionados em benefício da Defesa, far-se-á na sequência uma breve descrição dos Novos Documentos em sua versão preliminar de 2016.

**Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END)
e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – minutas – BRASIL – 2016**

Na primeira das cinco partes da PND-2016, delinea-se a trajetória da contínua defesa do país, desde 1996, quando foi aprovada a Política de Defesa Nacional (PDN), passando por 2005, quando surgiu a END, até 2012, quando então recebeu a denominação de PND. A parte dois, subdividida em outros três segmentos, expõe, em 2.1, o contexto da PND, narrando seus fundamentos: ameaças externas, percepção de Segurança Nacional, coordenação do Ministério da Defesa, inseparabilidade do desenvolvimento nacional, solução pacífica de controvérsias, priorização da América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental africana e Antártica, interesse na América do Norte, Europa e mar do Caribe. Em 2.2, aborda-se o ambiente nacional, salientando a Constituição, a integração e coesão nacionais, o desafio do estrangulamento de infraestruturas existentes, a falta de regularidade nas aquisições de Produtos de Defesa, a possibilidade de cooperação com nações mais avançadas no campo tecnológico, a tradição diplomática brasileira, a estabilidade político-institucional, a garantia da soberania, a inserção internacional, a Amazônia, o Atlântico Sul, o potencial hidroenergético, a biodiversidade, as fronteiras, a vocação marítima, o espaço aéreo, o ambiente cibernético, a expansão da matriz energética e a preocupação com áreas onde se localizam tanto o poder político e econô-

mico quanto as maiores densidades demográficas. No item 2.3, examina-se o ambiente internacional, com proeminência para a globalização e a interdependência, para a assimetria de poder, para a guerra irregular e híbrida, para as disputas marítimas, espacial e por fontes de água doce, alimentos e energia, para o desenvolvimento sustentável, para as soluções negociadas, para a importância de operações internacionais, para a dependência de sistemas de informações, gerenciamento e comunicações, para o incremento da cooperação entre os países sul-americanos, para as ações alinhadas e indivisíveis de todos os setores governamentais. A terceira parte dedica-se a especificar a concepção política de Defesa, essencialmente ligada ao desenvolvimento e à diplomacia. A penúltima parte esboça os objetivos de Defesa: garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial, a capacidade de Defesa para a missão constitucional das Forças Armadas, a salvaguarda de pessoas, bens, recursos e interesses nacionais situados no exterior, a preservação da coesão e unidade nacionais, a estabilidade regional e para a paz e segurança internacionais, o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações, a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa e a ampliação e envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. Na última parte, são feitas considerações como a necessidade de articulação entre todos os setores da Administração Federal e as ações presentes na END, que definem como os objetivos da PND são concretizados.

A primeira das quatro partes da END-2016 desenvolve uma introdução em que se ressalta novamente o percurso da Defesa Nacional e a importância das estratégias que devem nortear a sociedade brasileira nas ações de defesa. A segunda parte reafirma a concepção estratégica de Defesa, intimamente ligada à Carta Magna, à Diplomacia e à Segurança. A parte três, subdividida em outras três, discorre em primeiro lugar sobre o Poder Nacional, destacando as Capacidades Nacionais de Defesa (Proteção, Dissuasão, Pronta-Resposta, Coordenação e Controle, Gestão da Informação, Mobilidade Estratégica, Mobilização), depois, em segundo lugar, discute as ações de diplomacia, dando relevo à antecedência das relações diplomáticas frente ao uso da força militar; em terceiro lugar, descreve o setor de Defesa, com destaque para o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa, para a Marinha do Brasil, para o Exército Brasileiro, para a Força Aérea Brasileira e para os setores Nuclear, Cibernético e Espacial. Por fim, a quarta parte apresenta as estratégias e ações estratégicas de Defesa, organizadas conforme os Objetivos Nacionais de Defesa, assim, para cada um dos objetivos descritos na PND, são estabelecidas Estratégias de Defesa (ED) que incorporam várias Ações Estratégicas de Defesa (AED). O documento é encerrado com a apresentação de um glossário.

A primeira das seis partes do LBDN-2016 dispõe sobre as relações entre o Estado brasileiro e a Defesa Nacional, chamando a atenção para os princípios básicos do Estado e para a conexão entre política externa e de defesa. A segunda parte analisa o ambiente estratégico do século XXI, frisando a correlação entre sistemas regionais e o sistema internacional, além de apresentar regimes e tratados internacionais com reflexos para a defesa, como desarmamento, não proliferação nuclear, controles de exportação de bens sensíveis, Antártica, mar e espaço exterior, meio ambiente e novas tecnologias da informação e da comunicação. A terceira parte apresenta a estrutura de Defesa e o instrumento militar, detalhando o organograma das diversas instâncias que compõem a Defesa Nacional. A quarta parte correlaciona Defesa e Sociedade, destacando os pontos de contato da Defesa com os esportes, com os poderes constituídos, com os direitos humanos, com a Academia, com o Programa Antártico Brasileiro e com o desenvolvimento industrial. A penúltima parte dedica-se a mostrar a transformação da Defesa, sua modernização e o pessoal civil presente na administração central do Ministério da Defesa. Por fim, a última parte, antes dos Anexos, destaca a Economia de Defesa, com o orçamento e os demonstrativos de gastos em Defesa. Se comparadas, a descrição das minutas mostra que houve algumas alterações em relação aos documentos de defesa oficiais de 2012. Tais diferenças serão apontadas a seguir.

Principais diferenças entre os documentos de 2012 e as minutas de 2016

Em termos de conteúdo, a PND-2012 parece dar maior destaque ao ambiente regional e ao entorno estratégico, enquanto a minuta de 2016 dilui a preocupação regional no contexto maior do cenário internacional. O menor destaque regional também pode ser percebido na forma como os objetivos nacionais de defesa são apresentados: enquanto em 2012 a ‘contribuição para a estabilidade regional’ (item IV) e a ‘paz e segurança internacionais’ (item V) constituíam, cada uma, um objetivo específico, elas foram mescladas na minuta de 2016. Tem-se a impressão de que os objetivos VII e XI, de 2012, foram fundidos no objetivo *dois* de 2016, implicando compreender que o documento de 2016 não separa, como o de 2012, logística e mobilização das Forças Armadas de modernização, integração, adestramento e profissionalização. A PND-2012 faz menção direta à importância do arranjo BRICS para o Brasil, enquanto a minuta de 2016 deixa tal importância sugerida. As alterações de uma PND para outra possibilitam deduzir a maior relação existente entre Defesa e Diplomacia nos documentos de 2016, de modo que a mudança dos interesses da Política Externa Brasileira é quase imediatamente refletida na perspectiva da Defesa. É possível que

a modificação ocorrida no comando do país em agosto de 2016 explique a reorganização das inclinações da Política Externa Brasileira, que parece ter redirecionado aspectos então vinculados à gestão anterior, como a ênfase nos BRICS e o realce à integração regional. As PND, portanto, carregam também particularidades de cada momento político que as gerou.

Entre a END-2012 e a minuta da END-2016 percebem-se duas diferenças fundamentais: 1) se o documento de 2012, por meio de um tópico especial, dá ênfase à correlação entre a Estratégia Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (páginas 43-44), o de 2016 dedica apenas um parágrafo da segunda parte à menção sobre a relação Desenvolvimento/Defesa (página 17); 2) o documento de 2012, também por meio de tópico único, destaca a Inteligência de Defesa (páginas 133-134), enquanto a minuta de 2016 dá destaque, em vários momentos, à preocupação com o ambiente cibernético (página 31, por exemplo), e com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). As END parecem ser os documentos privilegiados para o entendimento das duas mudanças mais significativas ocorridas no intervalo de quatro anos no setor de Defesa. A primeira diz respeito ao vínculo estabelecido entre Defesa e Desenvolvimento. Em 2012, a PND enfatizava a simultaneidade da Estratégia Nacional de Desenvolvimento em relação à Estratégia Nacional de Defesa, de maneira que aquela deveria motivar essa, concebendo a Defesa como parte de um só todo social. Havia ênfase na vinculação entre o desenvolvimento do país e o desenvolvimento da Defesa. O documento de 2016, embora afirme a inseparabilidade das duas estratégias, prioriza a ação diplomática, especificando que a concepção estratégica de defesa do Brasil liga-se aos propósitos da Diplomacia ao interagirem com as contrapartes de outros países. Desprega-se, assim, de um viés 'para dentro' presente no documento anterior. Esta parece ser uma mudança bastante importante por inverter as bases da concepção estratégica de defesa: de uma perspectiva interna (desenvolvimento) para uma perspectiva externa (diplomacia); de uma ideia totalizante (o país) para uma ideia setorial (a política externa). A segunda mudança envolve diretamente a atividade de inteligência. Em 2012, antes, portanto, de vir à tona a espionagem estadunidense, a END registra a importância da Inteligência de Defesa, dando, entretanto, pouca ênfase ao Sistema Brasileiro de Inteligência e à Abin. A minuta da END-2016 amplia o escopo da atividade de inteligência de Estado, abordando-a também no interior do setor de Defesa, mas destacando o caráter orgânico e estratégico que a atividade deveria ter na dinamização de informações no todo estatal. Não por outro motivo, o documento chama a atenção para a importância do Sisbin e a função relevante que a Defesa ocupa dentro dele. Essa parece ser outra mudança muito importante de um documento de defesa para outro pelo caráter essencial que

dá à inteligência de Estado (Abin) e ao Sisbin, incorporando a Defesa numa dinâmica na qual ela parecia não estar presente em 2012.

Cotejando os dois LBDN, vê-se que são os documentos mais semelhantes, embora o de 2016 não apresente nos anexos informações sobre Equipamentos de Defesa, tampouco dados mais detalhados sobre o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Em termos de conteúdo, sobre os números apresentados no tópico Economia de Defesa, chama atenção a diferença existente entre os dados de 2012 e 2016: enquanto 46,3% do gasto total do Ministério da Defesa em 2011 era para pagamento da previdência de inativos e pensionistas, em 2015 esse número (identificado como Encargos Sociais) sobe para 46,5%; aumento semelhante é percebido entre os 31,5% de ‘apoio administrativo’ de 2011 e os 35,9% da ‘gestão e manutenção do Ministério da Defesa’, em 2015; esses aumentos parecem refletir a queda de investimento e custeio no reaparelhamento e adestramento das Forças de 2011 (10,8%) para 2015 (10,5%). Os dados mostram também que o Brasil caiu uma posição se comparados os números de 2011 e 2015 no que diz respeito aos países com maiores gastos em defesa no mundo: respectivamente de décimo lugar (35,4 bilhões de dólares) para 11º (31,95 bilhões de dólares), segundo dados do Instituto de Pesquisa de Paz Internacional de Estocolmo (Sipri). Proporcionalmente, o Brasil deixou de gastar em Defesa 1,5% do PIB em 2011 para gastar 1,4% em 2015. Sobre os quantitativos militares, observa-se uma queda de 2012 para 2015: de 339.365 para 335.707, comprometendo o objetivo do Plano Brasil 2022 (citado apenas nos documentos de 2012). Percebe-se também certa inversão entre os quantitativos militares em missões de paz e adidos militares no Exterior: em 2012 estavam em missões de paz 2.444 militares, ao passo que em 2016 esse número caiu para 1.299; por outro lado, os adidos subiram de 175 em 2012 para 240 em 2015. Esses últimos números são particularmente importantes porque sugerem as diferentes estratégias da área de Defesa em relação à atividade de inteligência. Se, por um lado, em 2016, houve queda de quase 50% na quantidade de militares em missões de paz em relação a 2012, em 2015 houve aumento de quase 40% de adidos militares em serviço no exterior em relação a 2012. Embora os dados não façam menção direta, é de se supor que tais números traduzam a maior importância que o setor de Defesa passou a dar à atividade de inteligência, já que uma das funções das adidâncias no exterior é justamente o trabalho relacionado a ações de inteligência. Essa suposição é corroborada quando se analisam mais detidamente a Política Nacional de Inteligência (PNI) e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT). Antes de abordá-las mais detidamente, no entanto, faz-se necessária uma breve introdução sobre o conceito de inteligência, o que se passa a fazer a seguir.

PARTE 2 – ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Conceito

A conceito de ‘inteligência’ pode variar conforme o foco que se queira dar e conforme os próprios objetivos, valores, ideologias, estratégias e momento histórico de seus enunciantes, uma vez que defini-lo é explicitar a prática que se deseja ocultar. Sherman Kent, em 1949, por exemplo, considerava inteligência de segurança (*security intelligence*) “a informação que trata continuamente de identificar agentes clandestinos enviados ao país por potências estrangeiras [...] que identifica traidores nascido no país e pessoas que violam a lei federal” (Kent 1949, 210). Já para a Inglaterra do século XIV – então uma pequena potência, entre outros maiores e mais poderosos reinos europeus, que consideravam o reino insular um rival –, inteligência era “informações sobre o que estava acontecendo dentro das cabeças coroadas de outros reinos” (Volkman 2013, 55-56). Nota-se, então, que o conceito de inteligência, a depender da restrição que se queira fazer (inteligência [de] X) e das ameaças que ocupam as preocupações de seus enunciantes, pode receber variadas acepções, mas correlacionadas à informação.

Apesar da variação focal, temporal, espacial e política, um núcleo duro semântico parece ser consensual. Para Sherman Kent (1949, 151), inteligência é uma trindade: produto (conhecimento produzido a partir de informações processadas), organização (estruturas funcionais) e atividade ou processo (meios). A primeira definição de Kent coaduna-se, em sentido amplo, com a concepção de Volkman (2013, 7), de que “inteligência é informação processada” e assemelha-se à de Cepik (2001, 24), de que “inteligência é conhecimento ou informação analisada”, que, por sua vez, aproxima-se da de Ugarte (2002), para quem inteligência é “um produto sob a forma de conhecimento ou informação elaborada, cuja função é estatal, realizada por uma organização ou conjunto de organizações, e com caráter secreto”, também em consonância com a de Gonçalves (2008, 138), cuja convicção é a de que “inteligência seria a informação processada e analisada com o objetivo de assessorar o processo decisório”.

Comum a todas as definições observa-se o vocábulo ‘informação’. Ele torna-se, portanto, a palavra-chave que atata diferentes concepções de inteligência. De igual maneira, outro traço incondicional da atividade é a particularidade do segredo. Eis, então, o núcleo duro da atividade: a informação e o segredo. No Brasil, a Política Nacional de Inteligência (PNI) faz distinção entre três conceitos: *atividade de inteligência*, *inteligência* e *contrainteligência*. Tais conceitos e suas definições parecem evitar termos que façam referência a ou avertam o núcleo duro da atividade,

isto é, informação e segredo. Esse procedimento possivelmente advém do conjunto de imagens a que se vinculou a atividade durante os anos de regime autoritário brasileiro entre as décadas de 1960 e 1980. Incluído nesse conjunto estava o monitoramento de cidadãos realizado pelo Serviço Nacional de Informação (SNI), de maneira que, posteriormente, a atividade passou a ser associada à ideia de limitação da privacidade individual. É por isso que o assunto provoca reações distintas, ambas importantes de se analisar para que se compreenda o passado e se debata profundamente a importância da atividade em e para um Estado democrático de direito. Na democracia brasileira, a atividade de inteligência é atualmente objeto de controle interno – Câmara de Relações Exteriores de Defesa Nacional (Creden) e Controle Interno Setorial (Ciset) – e externo – Comissão Mista do Congresso Nacional (CCAI) e Tribunal de Contas da União (TCU)–, supervisões inexistentes anteriormente. Um breve histórico da atividade no Brasil oferece um panorama das visões antagônicas que a atividade suscita em âmbito nacional. É o que se verá nas seções seguintes.

O Brasil e a Atividade de Inteligência

A percepção sobre o funcionamento da Atividade de Inteligência no Brasil pode variar, condicionada ao fato de se estar do lado da recepção da atividade ou da produção. Entende-se por recepção o sentimento do brasileiro que, pela própria experiência ou por análise histórica, associa a atividade à coerção do Estado sobre seus nacionais. Por produção entende-se a prática e reflexão teórica de todos aqueles ligados à área de inteligência, seja em nível governamental ou acadêmico. Os primeiros tenderão a ter resistência sobre a necessidade de serviços de inteligência. Os segundos, ainda que de forma crítica, terão poucas dúvidas sobre a importância da existência de serviços de inteligência de Estado. Essa divisão parece vir se alterando a partir de 2001, com a queda das torres gêmeas, e após 2013, quando o sistema de espionagem estadunidense foi revelado. Os acontecimentos de 2001 acabaram por ressaltar a necessidade de o Estado se antecipar a ataques terroristas, função que em tese só poderia ser exercida pela atividade de inteligência. Como consequência, por um lado, houve incremento do orçamento do setor de inteligência estatal, por outro, houve, ainda que de forma crítica, maior aceitação da atividade pela sociedade. As revelações de espionagem em 2013, por envolver o Brasil, apontaram as dificuldades da contrainteligência brasileira em neutralizar interferências externas em assuntos nacionais, o que igualmente gerou no país debate mais amplo sobre a importância da atividade.

Outro fator importante na percepção sobre o funcionamento da Atividade de Inteligência no Brasil é o papel exercido pelos serviços de informação da e na América do Sul durante a chamada Operação Condor, nos anos 1970/80. Esse período temporal acabou estabelecendo uma vinculação direta entre sistemas de vigilância/inteligência e repressão. Tal prática foi responsável por violações de direitos humanos, como apontadas, por exemplo, nos relatórios da Comissão Nacional da Verdade (CNV), do Brasil (2014). A compreensão dessa peculiar forma de cooperação entre agências de inteligência sul-americanas, intitulada também de Operativo Condor, passa pelo entendimento da divisão do mundo em dois blocos ideológicos antagônicos durante a Guerra Fria e a peculiaridade da revolução cubana de 1959, que, em última instância, tornou-se o epicentro da preocupação estadunidense com a ampliação pelo continente americano da ideologia oposta à sua, mais tarde novamente materializada no apoio à supressão de Salvador Allende do poder no Chile, em 1973. O fim da URSS e a consequente cessação da Guerra Fria colocaram os países sul-americanos, então sob contexto de redemocratização, diante do dilema de reestruturar seus serviços de inteligência à luz do controle democrático e baixo o desafio de dissociar a imagem da atividade do aparato repressor do passado.

Desafio importante que se interpõe entre a sociedade e a atividade de inteligência no Brasil, portanto, é simultaneamente a superação do passado recente, marcado pela Operação Condor e pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), e o reconhecimento da indispensabilidade de um serviço de inteligência nacional ágil, transparente, eficiente e eficaz, num cenário internacional cada vez mais caracterizado, por um lado, pelos conflitos de interesses estatais e, por outro, pela necessidade de cooperação e compartilhamento de informações no enfrentamento a ilícitos transnacionais e a atividades de financiamento ao terrorismo.

A convergência entre o passado e o futuro no caso da atividade de inteligência no Brasil certamente passa pelo entendimento do caráter histórico da atividade. E historicamente o que se pode observar é que, pela origem dos serviços de informações brasileiros estar fortemente vinculada ao setor de Defesa, é difícil traçar o histórico de um sem fazer menção ao outro. Na sequência, descreve-se um curto histórico da atividade no Brasil com o fim de contextualizar o processo por meio do qual a atividade de inteligência de Estado tomou a forma atual (Sisbin e Abin).

Do Conselho de Defesa Nacional à Estratégia Nacional de Inteligência

Para Oliveira (2010), o processo constitutivo da atividade de informações no Brasil foi iniciado em 1927, com decreto criando o Conselho

de Defesa Nacional (CDN), órgão consultivo vinculado à Presidência da República. Em 1937, a Constituição do Estado Novo instituiu o Conselho de Segurança Nacional (CSN). O governo de Getúlio Vargas seria derubado em 1945 e o general Eurico Gaspar Dutra, seu antigo Ministro da Guerra, eleito. Eurico Dutra consideraria insuficiente grande parte da estrutura legal instaurada pela Constituição de 1937, inclusive o CSN, assim, também por decretos, em 1946, dividiria a Secretaria Geral do CSN em três seções, sendo a segunda a responsável pela coordenação do Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI), só implementado em 1958, no governo de Juscelino Kubitschek. Em 1964 seria criado o Serviço Nacional de Informação (SNI), subordinado diretamente à Presidência e subsidiário do CSN em questões atinentes à segurança nacional. A Constituição de 1988, não mencionando os vocábulos “informação” ou “inteligência”, registrou a existência de diversos órgãos com atuação conexas à da inteligência, mas sem fazer menção ao SNI. Em 1997 seria apresentado ao Congresso Nacional um projeto de lei que regulamentava a atividade de inteligência e propunha a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), cujo órgão central seria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Pouco antes, uma medida provisória, transformaria a Casa Militar em Gabinete de Segurança Institucional (GSI), parte constitutiva da Presidência da República, cujo chefe possuiria honras e prerrogativas de Ministro de Estado. Em 1999, a Lei 9.883 instituiria o Sisbin, regulamentado em 2002, e criaria a Abin. Em 2004 é autorizada a realização de concurso público para a contratação de analistas de informações e em 2005 são integrados ao corpo funcional os primeiros egressos dos Cursos de Formação em Inteligência (CFI) do certame. Em 2009 seria criado o Comitê Interministerial para elaboração da Política Nacional de Inteligência (PNI) – prevista no artigo quinto da lei de criação do Sisbin. Em junho de 2016, seria fixada a Política Nacional de Inteligência. Em dezembro de 2017 seria aprovada a Estratégia Nacional de Inteligência. Em 2018, outro concurso seria aberto para o preenchimento de quadros.

Esse breve histórico, além de apresentar datas importantes para a atividade de inteligência, também evidencia o forte vínculo entre a inteligência de Estado e a Defesa, já que a origem da formalização da atividade no país está localizada no CDN. Ademais, a PNI e a ENINT traduzem a dinâmica atual da atividade de inteligência no Brasil: quase vinte anos depois da criação da Abin, a fixação da PNI e a aprovação da ENINT respondem a circunstâncias nacionais e internacionais já mencionadas, como tornar os serviços de inteligência mais ágeis e transparentes (âmbito doméstico), mas também buscam fazer frente a ilícitos transnacionais, financiamento do terrorismo e inteligências adversas (âmbito internacional). O

incremento da contrainteligência (neutralização da inteligência externa) é também uma resposta aos questionamentos levantados durante a CPI da Espionagem, uma consequência direta no Brasil das revelações de 2013. A referida CPI buscou identificar falhas nos sistemas de inteligência e contrainteligência e de proteção de dados virtuais. De acordo com seu relatório final, não foi possível confirmar a materialidade de crime, de modo que as investigações teriam restado inconclusas. A importância da CPI teria sido mais no sentido de ter feito uma primeira avaliação dos sistemas brasileiros de inteligência e de segurança das comunicações. Durante os debates, abordou-se desde a importância da inteligência tecnológica e a necessidade de se estabelecer uma agência de inteligência de sinais até a organização, crise e aprimoramento da atividade no Brasil, passando pelo papel do Parlamento no fortalecimento do controle da atividade de inteligência e pela necessidade de alteração na legislação infraconstitucional de inteligência. O relatório final da CPI também apresentou recomendações: 1) publicar a Política Nacional de Inteligência (PNI); 2) investir em contrainteligência; 3) aumentar a dotação orçamentária para a comunidade de inteligência; 4) criar a agência brasileira de inteligência de sinais; 5) estabelecer a Política Nacional de Inteligência de Sinais, a Estratégia e os Planos Nacional e Setorial, em sintonia com a PNI e a PND; 6) criar uma comissão temporária, no âmbito do Senado Federal, para propor reformas na legislação brasileira de inteligência; 7) aprovar a PEC 67/2012 (que eleva a atividade de inteligência ao nível constitucional); 8) aprofundar os mecanismos de controle externo da atividade de inteligência.

Com a fixação da PNI em 2016, a aprovação da ENINT em 2017 e a realização de concurso público para a Abin em 2018, as recomendações 1, 2, 3, parte da 5 e 8 parecem já ter sido atendidas. A recomendação 4 e parte da 5, por pressuporem tempo e exigirem confluência entre Defesa e Inteligência, insinuam não ocorrer no curto prazo, embora sua implementação possa ser acompanhada pelas PND, PNI, END e ENINT. A recomendação 7, diretamente ligada à 6, está em processo, vez que a PEC 67/2012 está ainda em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, conforme última atualização em dezembro de 2017. Como se pode observar, alguns eventos interferem com maior intensidade na atividade de inteligência, acelerando seu processo de formalização. Diferentemente do que ocorre em regimes autoritários, entretanto, a democracia favorece um avanço baseado em maior transparência e publicidade, salvaguardando a dignidade da pessoa e os direitos humanos. Ademais, constata-se que, no Brasil, mesmo na democracia, são os impulsos externos que acabam por acelerar o desenvolvimento da atividade, como restou provado pelos desdobramentos da CPI da Espionagem.

Descritos os Novos Documentos de Defesa e sintetizado o histórico da atividade de inteligência no Brasil, passa-se, então, a analisar as remissões que os documentos de Defesa e de Inteligência se fazem. A partir desse procedimento, busca-se responder às questões iniciais. Antes, porém, da análise intertextual propriamente dita, será apresentado um resumo da PNI e da ENINT.

PARTE 3 – POLÍTICA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA (PNI), ESTRATÉGIA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA (ENINT) E OS NOVOS DOCUMENTOS DE DEFESA

PNI e ENINT

Em linhas gerais, a PNI fixada em 2016: a) apresenta os conceitos de Atividade de Inteligência, Inteligência e Contrainteligência; b) define os pressupostos da atividade (obediência à Constituição Federal e às Leis; atividade de Estado; atividade de assessoramento oportuno; atividade especializada; conduta ética; abrangência; caráter permanente); c) correlaciona Estado, Sociedade e Inteligência (ameaças à segurança da sociedade e do Estado demandam ações preventivas); d) analisa os ambientes internacional e nacional, ressaltando que a complexidade global não permite clara diferenciação de aspectos internos e externos na identificação da origem das ameaças; menciona a necessidade de sintonia com a Política Externa Brasileira, com a Política de Defesa Nacional e com a Estratégia Nacional de Defesa; e) elenca como instrumentos da Inteligência atos normativos, instituições, métodos, processos, ações e recursos, como o Plano Nacional de Inteligência, a Doutrina Nacional de Inteligência, o Sisbin, entre outros); f) estabelece as principais ameaças com potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado (espionagem, sabotagem, interferência externa, ações contrárias à soberania nacional, ataques cibernéticos, terrorismo, atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, criminalidade organizada, corrupção, ações contrárias ao Estado Democrático de Direito); g) fixa os objetivos da Inteligência Nacional (avaliações de conjuntura; identificação de ameaças e riscos; neutralização de ações adversas; proteção de setores sensíveis; conscientização da sociedade sobre a atividade de inteligência); h) dá as diretrizes para a atividade de inteligência no país: prevenir ações de espionagem; ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado no exterior; prevenir ações de sabotagem; expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético; compartilhar dados e conhecimentos; ampliar a confiabilidade

do Sisbin; expandir a capacidade operacional de Inteligência; fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos; cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais; e cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro.

Por seu turno, a essência da ENINT aprovada em 2017 pode ser compreendida avaliando seus quatro eixos estruturantes que se subdividem em dez desafios por sua vez desdobrados em 33 objetivos estratégicos. O primeiro eixo – atuação em rede – é organizado em dois desafios: a) fortalecimento da atuação integrada e coordenada da atividade de inteligência; e b) fortalecimento da cultura de proteção do conhecimento e de preservação do sigilo. Para responder ao desafio “a” são estabelecidos três objetivos: 1) aprimorar os processos e protocolos para comunicação e compartilhamento de informações; 2) mapear e gerenciar os principais processos a serem realizados no Sisbin; e 3) definir e regular critérios para atuação conjunta e coordenada no âmbito do Sisbin. Para responder ao desafio “b” são estabelecidos outros três objetivos: 1) criar protocolos conjuntos para proteção de conhecimentos sensíveis; 2) aperfeiçoar o processo de gestão de riscos; e 3) fomentar a cultura de proteção do conhecimento na sociedade. O segundo eixo – tecnologia e capacitação – é contemplado por três desafios: a) maior utilização de tecnologias de ponta, especialmente no campo cibernético; b) intensificação do uso de tecnologias de tratamento e análise de grandes volumes de dados (*Big Data e Analytics*); e c) ampliação e aperfeiçoamento do processo de capacitação para atuação na área de inteligência. Quatro objetivos buscam responder ao desafio “a”: 1) ampliar a capacidade do Estado na obtenção de dados por meio da inteligência cibernética; 2) fortalecer a capacidade de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação e comunicação (TIC); 3) aprimorar a capacidade de desenvolver e implementar criptografia de Estado; 4) modernizar a infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Três objetivos dimensionam a forma de intensificar o uso de *Big Datas* (desafio “b”): 1) ampliar a capacidade de obtenção e análise de grandes volumes de dados estruturados e não estruturados; 2) aprimorar a estruturação e o compartilhamento de bases de dados de inteligência; e 3) promover a interoperabilidade de bases de dados de interesse em nível nacional. Outros quatro objetivos são elencados para atender ao desafio “c”: 1) promover a integração entre as Escolas de Governo para ampliar a oferta de cursos relacionados à inteligência e estruturar capacitações conjuntas; 2) estabelecer processo de gestão por competências para capacitação em inteligência; 3) fortalecer a educação a distância (EAD); e 4) promover a qualificação técnica para proteção e exploração do campo cibernético.

A projeção internacional, que constitui o terceiro eixo estruturante, é dimensionada em dois desafios: a) ampliação da internacionalização da atividade de inteligência brasileira; e b) apoio ao fortalecimento da inserção do país do cenário internacional. Estabelece-se que o desafio “a” será superado por meio de quatro objetivos: 1) aumentar a representação da atividade de inteligência no exterior; 2) incrementar a interação do Sisbin com os demais sistemas de inteligência em temas de interesse; 3) aperfeiçoar a qualificação de adidos e demais agentes diplomáticos; e 4) aumentar a participação em fóruns, eventos e encontros internacionais. Também quatro objetivos são estabelecidos para o desafio “b”: 1) ampliar as redes de parcerias e incrementar os acordos de cooperação internacional; 2) apoiar as instituições brasileiras em sua atuação no exterior; 3) ampliar o intercâmbio de informações entre os órgãos brasileiros com atuação no exterior; e 4) consolidar a atividade de inteligência em questões externas estratégicas. O último eixo – segurança do Estado e da sociedade – é organizado em três desafios: a) apoio ao combate à corrupção, ao crime organizado, aos ilícitos transnacionais e ao terrorismo; b) monitoramento e enfrentamento eficaz de ações adversas contra interesses nacionais; e c) aprimoramento da legislação para a atividade de inteligência. O desafio “a” é respondido com três objetivos: 1) estabelecer temas prioritários para produção de conhecimentos referentes às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo; 2) aprimorar os meios de compartilhamento de informações sobre corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo; e 3) criar protocolos específicos para atuação integrada do SISBIN em relação a corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo. Ao desafio “b” são estabelecidos três objetivos: 1) identificar os principais temas de interesse nacional para defesa contra ações adversas externas; 2) estabelecer sistema de alerta para prevenção de potenciais ações adversas; e 3) criar protocolos específicos para atuação integrada visando a neutralização de ações adversas. Por fim, dois objetivos respondem ao desafio “c”: 1) acompanhar e apoiar o processo legislativo nos temas de interesse da atividade de inteligência e 2) aperfeiçoar o marco legal da atividade de inteligência.

Numa primeira mirada, os resumos da PNI e da ENINT permitem fazer algumas afirmações gerais: 1º) os desafios elencados pela ENINT demonstram a preocupação brasileira com o aperfeiçoamento da atividade de inteligência enquanto organização (estruturas funcionais) e enquanto atividade ou processo (meios), pois o produto (conhecimento produzido a partir de informações processadas) parece não estar se apresentando como o desejado; 2º) alguns objetivos estratégicos da ENINT apresentam-se como respostas às recomendações da CPI da Espionagem, por exemplo, aqueles

relacionados ao aprimoramento da legislação de inteligência, à eficácia da contrainteligência e ao aumento de investimento em tecnologias de ponta e em capacitação de pessoal; 3º) o eixo estruturante ‘projeção internacional’ apresenta-se como resposta do Brasil a um cenário internacional já descrito na introdução deste artigo, além de sugerir também a convergência de visões da Defesa e da Inteligência no que diz respeito a destacar o papel que a Diplomacia tem em suas políticas e estratégias nacionais; 4º) do desafio de combater a corrupção, o crime organizado, os ilícitos transnacionais e o terrorismo (primeiro desafio do quarto eixo estruturante) deduz-se que tenha sido uma maneira de incorporar em âmbito nacional os compromissos já então assumidos pelo Brasil ao tornar-se signatário das Convenções de Palermo e de Mérida; desse desafio também se pode deduzir a intenção da Abin de assumir maior protagonismo no combate à corrupção no país, ao lado do Ministério Público e da Procuradoria Geral da República; 5º) no caso da PNI, três das onze ameaças elencadas (Espionagem, Ações contrárias à Soberania Nacional e Ataques cibernéticos) estão em direta confluência com as principais preocupações relatadas nas minutas da PND, da END e do LBDN: ambiente cibernético, gestão da informação e soberania nacional. Tais preocupações constituem-se nos principais pontos de intersecção entre os documentos de Defesa e Inteligência, como se verá a seguir.

Inter-relações entre a PNI, a ENINT e os Novos Documentos de Defesa

A análise dos Novos Documentos de Defesa do Brasil (minutas) permite deduzir que são três as principais formas por meio das quais a Defesa aborda a Atividade de Inteligência: 1º) na preocupação com o ambiente cibernético; 2º) na preocupação com a gestão da informação; e 3º) na preocupação com a soberania nacional. Os três aspectos estão interligados e refletem a inquietação contemporânea dos Estados com as novas tecnologias da informação e comunicação, que potencializaram ações lesivas variadas, possíveis de efetivação fora do território físico soberano da nação atacada. Tais ações efetivadas a longa distância enfatizaram a importância do ambiente virtual, dos fluxos informacionais de toda espécie e da necessidade de reconsiderar o conceito clássico de soberania nacional (o estritamente territorial).

A primeira abordagem (preocupação com o ambiente cibernético) é a que está mais disseminada nos três documentos de Defesa analisados, aparecendo de modo explícito: a) como contexto da PND no âmbito nacional [*Ampla espectro de possibilidades no ambiente cibernético requer especial atenção à segurança e à defesa desse espaço virtual [...] (item 2.2.17)*] e internacional [*A configuração internacional [...] gera tensões e instabilidades [...] que*

tendem a incrementar a guerra irregular [...] híbrida (item 2.3.2)]; b) como fundamento da END [As forças devem operar em rede na era da informação (item 3.3)]; e c) como um dos três setores estratégicos da Defesa [Nuclear, Cibernético e Espacial (3.3.5 – END)], setor esse desmembrado na criação do Comando de Defesa Cibernética, Centro de Defesa Cibernética e Escola Nacional de Defesa Cibernética, ativados em 2016 (páginas 57 e 58 do LBDN)]. Embora já registrada nos documentos de 2012, a preocupação com o ambiente cibernético aumentou graças possivelmente aos fatos ocorridos em 2013.

A segunda abordagem (preocupação com a gestão da informação) quase se mescla com a própria atividade de inteligência na medida em que obter e analisar dados e informações e produzir e difundir conhecimentos é um processo cuja essência está exatamente em como se faz a gestão da informação. A END entende a Gestão da Informação como uma das capacidades nacionais de Defesa, ou seja, como uma expressão do Poder Nacional, assim o país deve garantir a obtenção, produção e a difusão dos conhecimentos necessários à coordenação e ao controle dos meios de que dispõe a Nação, proporcionando o acesso à inteligência aos tomadores de decisão e aos responsáveis pelas áreas de Segurança Pública e de Defesa Nacional. Por esse amálgama entre Defesa e Inteligência, a END registra justamente que o Sisbin é a estrutura principal da capacidade de Gestão da Informação, reconhecendo, dessa forma, mais do que a contribuição da Defesa para ele, a importância dele – Sisbin – para o reforço do Poder Nacional.

A terceira abordagem (preocupação com a soberania nacional) parcialmente realça o reconhecimento por parte da Defesa de que o território físico (com suas expressões aérea e marítima) já não é circunscrição suficiente para delimitar a soberania nacional, considerando as chamadas territorialidades virtuais. Nesse sentido, a END reconhece o fortalecimento do Sisbin como uma ação de consolidação do Poder Nacional para garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial (AED-5, página 33). Por sua vez, o LBDN destaca o Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob) como fundamental para estimular o fluxo de informações entre os órgãos dele integrantes. O Subsistema Setorial de Mobilização de Inteligência, sob a direção do GSI, funciona como órgão de direção setorial do Sinamob. Tais sistemas visam a que o fluxo informacional existente na Defesa se amplie para todo o corpo estratégico do Estado de modo a facilitar o processo decisório. A ênfase dada pelo LBDN-2016 ao Sisbin pode ser dimensionada pela estrutura de camadas que o documento descreve: os Centros de Inteligência da Marinha (CIM), do Exército (CIEEx) e da Aeronáutica (CIAER) produzem informação processada para atendimento da própria demanda militar, mas integram, junto com as Forças Singulares, também o

Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde), cuja função é subsidiar o Sisbin. O fluxo informacional é, portanto, constante e agrega dados civis e militares, locais e regionais, nacionais e internacionais. Por essa constância, a PNI, ao considerar a Inteligência como uma atividade perene, que deve confundir sua existência com a do Estado ao qual serve, estabelece mais do que pontos de contato com a Defesa (via Sisbin), elevando-a a uma relação simbiótica, já que a necessidade de assessorar o processo decisório (Inteligência) e de salvaguardar os ativos estratégicos da Nação (Defesa) seria premente em situações de paz, de conflito ou de guerra.

CONCLUSÃO

O artigo procurou estruturar-se de modo a responder três questões essenciais: i) como a Atividade de Inteligência é abordada nos Novos Documentos de Defesa do Brasil? ii) Como a Defesa propõe-se a cooperar e interagir com a Atividade de Inteligência? iii) Como a Atividade de Inteligência propõe-se a cooperar e interagir com a Defesa? A formulação de tais questões adveio do debate a propósito da atualização dos documentos de Defesa do Brasil. Antes de propriamente responder ao ‘como’, o artigo procurou esclarecer as razões pelas quais a atividade de inteligência passou a recompor a centralidade da agenda internacional (sequência de atentados atípicos contra países do chamado ‘mundo ocidental’); também procurou mostrar a interligação atual entre prevenção de atentados, financiamento ao terrorismo e enfrentamento de crimes transnacionais, com destaque para as convenções internacionais de Palermo e Mérida; especificamente no caso brasileiro, o artigo salientou as visões distintas que existem sobre a atividade de inteligência, destacando a proximidade da atividade com a ação repressora durante o regime autoritário e o desafio da atividade em se tornar ágil e transparente na democracia. Considerando igualmente importante, o artigo assinalou a função de nexo que a atividade de inteligência faz entre o âmbito nacional e o internacional (cooperações e compartilhamento de informações) e entre Diplomacia, Segurança e Defesa, dinamizando o fluxo de conhecimentos estratégicos com vistas a garantir a eficácia do processo decisório. Com base nessa contextualização e nesses pressupostos, o artigo então conclui que os Novos Documentos de Defesa, ao contrário da versão de 2012, insere a atividade de inteligência de Estado como central na política e estratégia nacionais de Defesa, reafirmando assim a hipótese de que a informação, seus meios de obtenção e sua transformação em conhecimento, numa sociedade em rede, constituem práticas imprescindíveis – e mais eficazes que estratégias militares convencionais – para enfrentar ameaças atípicas, seja em relação a ilícitos, seja

em relação ao terrorismo. A forma principal por meio da qual se observa a abordagem da Atividade de Inteligência nos Novos Documentos de Defesa é a menção e valorização do Sisbin, considerado um sistema primordial para enfrentar os desafios do ambiente cibernético, garantir a segurança na gestão da informação estatal e preservar a soberania nacional física e virtualmente.

Em relação à maneira que a Defesa propõe-se a cooperar e interagir com a Inteligência, nota-se o reconhecimento por parte do setor de Defesa da relativa insuficiência de seus quadros no envolvimento com atividade de inteligência, especialmente fora do país. Especificamente os dados sobre adidos trazidos pela minuta do LBDN sugerem que uma das formas com que a Defesa quer favorecer cooperação e interação com a Inteligência é por meio do aumento das adidâncias no exterior. O aumento do número de adidos militares, associado à diminuição de militares em missão de paz, insinua a mudança de prioridades no setor de Defesa dos anos 2012 para 2016. Uma dessas prioridades, combinada, por exemplo, com um distanciamento relativo do arranjo BRICS, é a valorização da atividade de inteligência brasileira em arranjos cooperativos principalmente com os países industrializados ocidentais. A análise dos Novos Documentos também mostra que a Defesa procura expandir sua capacidade de proteção de dados sensíveis e, para tanto, reconhece a fragilidade de apenas fazê-lo no nível militar, já que lacunas em qualquer parte do sistema de proteção de dados fragiliza todo o sistema.

Da perspectiva da Atividade de Inteligência, a PNI e a ENINT são menos implícitas nas formas de registrar como pretendem cooperar e interagir com a Defesa. A PNI o faz ao ressaltar o ambiente cibernético, a gestão da informação e a soberania nacional, aspectos diretamente ligados à Defesa. A ENINT o faz em vários momentos, como quando registra o objetivo de integrar a capacitação de inteligência entre Escolas de Governos, ou quando propõe qualificar adidos e agentes diplomáticos lotados no exterior, ou ainda quando registra a intenção de consolidar a atividade de inteligência em questões externas estratégicas. Tais registros coadunam-se com a perspectiva 'para fora' que a Defesa, segundo os Novos Documentos, parece ter agora, diferentemente da visão 'para dentro' que os documentos de 2012 traziam.

As leituras e cotejamentos realizados entre documentos de Defesa e Inteligência mostram, por fim, que, após a formalização em 1999 do Sisbin, da Abin e do Ministério da Defesa, tem existido uma cada vez maior sinergia entre a Defesa e a Inteligência no Brasil. Isso confirma a histórica filiação da inteligência com o Policiamento Interno (Segurança), a Diplomacia (Política Externa) e o Fazer a Guerra (Defesa). Há, no entanto, uma mu-

dança significativa em termos de maior cooperação Defesa-Inteligência nas minutas dos Novos Documentos de Defesa de 2016, informação não evidente em 2012. Por outro lado, maior integração implica também riscos de surgimento de incompatibilidades entre setores que podem ver suas atribuições diluídas um no outro, descaracterizando a ambos, como pode ser o caso da criação de uma Agência Brasileira de Inteligência de Sinais e do estabelecimento de uma Política Nacional de Inteligência de Sinais, ainda difícil de avaliar se futuramente ligados exclusivamente ao Gabinete de Segurança Institucional (Abin) ou ao Ministério da Defesa (Sinde).

REFERÊNCIAS

Brasil. 1999. *Lei nº 9. 883*, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Brasília.

_____. 2002. *Decreto nº 4. 376*, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9. 883/1999, e dá outras providências. Brasília.

_____. 2003. *Decreto nº 4. 872*, de 6 de novembro de 2003. Dispõe nova redação aos artigos 4º, 8º e 9º do Decreto nº 4. 376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9. 883, de 7 de dezembro de 1999. Brasília.

_____. 2008. *Decreto nº 6. 540*, de 19 de agosto de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4. 376/2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9. 883/1999. Brasília.

_____. 2008. *Decreto nº 6. 703*, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília.

_____. Ministério da Defesa. 2012. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. Ministério da Defesa. 2012. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa.

_____. Comissão Nacional da Verdade. 2014. *Relatório / Comissão Nacional da Verdade*. Recurso eletrônico. Brasília: CNV. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1).

_____. CPI da Espionagem. 2014. *Relatório Final*. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a denúncia de existência de um sistema de espio-

nagem, estruturado pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar e-mails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. Ministério da Defesa. 2016. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Brasília: Ministério da Defesa.

_____. Ministério da Defesa. 2016. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2016. *Decreto nº 8. 793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília.

_____. 2017. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional.

Cepik, Marco A. C. 2001. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Gonçalves, Joanisval Brito. 2008. *Sed Quis Custodiet Ipsos Custodes? O Controle da Atividade de Inteligência em Regimes Democráticos: os Casos de Brasil e Canadá*. Tese de doutorado, Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

Herz, John H. 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilema. *World Politics*, 2.

Kent, Sherman. 1949. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.

Oliveira, Marcel Carrijo de. 2010. *A Democratização Tardia da Inteligência na Argentina e no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.

Platt, Washington. 1974 [1957]. *A Produção de Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Agir/Bibliex.

Raza, Salvador Ghelfi. 2004. Para além dos Livros Brancos de Defesa. In: Brigagão, Clóvis; Proença Júnior, Domício (Org.). *Paz e Terrorismo: Textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América*. São Paulo: Hucitec. 334-356.

Ugarte, José Manuel. 2002. *Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una Visión Comparativa*. Congreso Internacional “Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur”, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires.

Volkman, Ernest. 2013. *A História da Espionagem: o Mundo Clandestino da Vigilância, Espionagem e Inteligência, desde os Tempos Antigos até o Mundo pós-9/11*. São Paulo: Editora Escala.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA
NOS NOVOS DOCUMENTOS DE DEFESA DO BRASIL

RESUMO

O artigo compara os documentos brasileiros de Defesa de 2016 (minutas/propostas) com os de 2012 (oficiais), associando-os com a Política Nacional de Inteligência (2016) e a Estratégia Nacional de Inteligência (2017), objetivando identificar como a Atividade de Inteligência é abordada pela Defesa e como uma área propõe cooperar e interagir com a outra.

Palavras-chave: Brasil, Atividade de Inteligência; Novos Documentos de Defesa; Documentos de Inteligência.

ABSTRACT

The article compares the Brazilian Defense documents of 2016 (drafts/proposals) with those of 2012 (official), associating them with the National Intelligence Policy (2016) and the National Intelligence Strategy (2017), in order to identify how the Intelligence Activity is addressed by Defense and how one area proposes to cooperate and interact with the other.

Keywords: Brazil; Intelligence Activity; New Defense Documents; Intelligence Documents.

Recebido em 18/12/2017. Aceito para publicação em 15/06/2018.

Artigos

O Reposicionamento Estratégico Sino-Estadunidense: o Mar do Sul da China (2009/2017)¹

The Sino-US repositioning: the South China Sea (2009/2017)

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 127-151

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.74992

ISSN 2358-3932

CRISTINA SOREANU PECEQUILO
CLARISSA NASCIMENTO FORNER

INTRODUÇÃO

Desde o processo de reaproximação e normalização das relações bilaterais Estados Unidos-China, iniciado em 1969 e concluído em 1979, este intercâmbio é central na definição dos rumos da política internacional contemporânea. Os Estados Unidos (EUA) reconhecem a soberania da República Popular da China (RPC) ou China continental como a única China (*One China Policy*). Isso não significa a ausência de questões sensíveis como as discordâncias associadas ao regime da RPC, àquelas relativas ao Tibet, à Taiwan, o Mar do Sul da China (MSCh), mas sim uma realidade de acomodação, que alterna períodos de cooperação e contencioso, e que estabelece como interlocutor formal a RPC.

Em 1989, o fim da Guerra Fria trouxe alguns questionamentos sobre estas interações, baseados tanto nas perspectivas do encerramento da história como da unipolaridade estadunidense, quanto nas tensões entre os dois países. Para a RPC, a criação de um equilíbrio de poder centrado na hegemonia² norte-americana oferecia elementos de oportunidade e vulnerabilidade estratégica, derivados da interdependência entre as nações.

Cristina Soreanu Pecequilo – Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas Unesp/Unicamp/PUC-SP e do Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, Pesquisadora Nerint/UFRGS e CNPq.

Clarissa Nascimento Forner – Bacharel em Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas Unesp/Unicamp/PUC-SP.

Nos anos 1990, à luz dos incidentes da Praça da Paz Celestial (1989), quando os EUA criticaram a repressão chinesa a movimentos populares internos e suas políticas de direitos humanos, o que pareceu prevalecer foi a vulnerabilidade. Diante desta percepção, e de acontecimentos como a fragmentação da União Soviética (URSS), os dirigentes do Partido Comunista Chinês (PCCh) iniciaram uma atualização de sua política externa e de defesa. Evitar uma crise similar a da URSS, preservar a integridade da RPC e seus valores, consolidar o modelo do socialismo de mercado chinês e aumentar a escala de projeção de poder do país eram alguns dos objetivos desta atualização. Como pano de fundo, a garantia de maior autonomia diante dos EUA, a sustentação do crescimento econômico e uma agenda de fortalecimento nacional e internacional.

Para isso, a consolidação da esfera de influência regional chinesa, o estabelecimento de parcerias extrarregionais e o engajamento pacífico nas relações interestatais e multilaterais surgem como movimentos estratégicos e táticos. Diante deste cenário de reafirmação, a tendência de expansão e ocupação de espaços teria como base um choque natural e sobreposição aos interesses norte-americanos, afetando o equilíbrio de poder entre a atual nação hegemônica – os EUA – e esta potência emergente em diversos níveis estratégicos, políticos e econômicos. Em 1989, esta possibilidade de uma RPC mais assertiva já era apresentada pelo ex-Assessor de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski,

A China irá juntar-se às fileiras de frente dos poderes mundiais e dessa maneira irá reclamar para si própria seu *status* prévio. No processo, entretanto, irá redefinir a substância de seu comunismo [...] A diluição ideológica será o preço de tal sucesso. A China moderna pode entrar no século XXI ainda governada pelo comunismo, mas não será um China comunizada. (Brzezinski 1989, 194)

Neste contexto, o objetivo é analisar um destes recortes de choque e sobreposição no século XXI, referente ao Mar do Sul da China (MSCh), e que demonstra, como aponta Brzezinski o desejo da RPC de recuperar seu *status* prévio. A escolha desse recorte reside na relevância geopolítica e geoeconômica do MSCh para ambos, RPC e EUA, e seus impactos regionais e globais para as relações internacionais. Em termos geopolíticos, o MSCh representa importante área de confluência e concentração de territórios em disputa por nações asiáticas e ocidentais. A sua localização geográfica inclui interesses de diversos grandes poderes além da RPC e dos EUA, como a Rússia, a Índia e o Japão, e mesmo o Brasil, uma vez que é central para o trânsito de mercadorias (*commodities* alimentares e energéticas para a região e para o posicionamento de forças militares estratégicas. Do ponto

de vista geoeconômico, o já mencionado trânsito de mercadorias revela-se fundamental para o acesso a mercados de importação e exportação, e o controle das vias marítimas³.

Segundo Yizhou (2013),

A questão do Mar do Sul da China é um marco que pode ser usado como um teste do progresso da ascensão pacífica da China e sua habilidade e capacidade de coexistir harmoniosamente com seus vizinhos. Do ponto de vista das relações internacionais [...] é a maior disputa marítima do globo [...] todos os países que reivindicaram a soberania da área possuem muitas razões e provas [...] nestas circunstâncias, os EUA como a polícia mundial, certamente desejará se envolver (Yizhou 2013, 188-189, tradução nossa).

Para isso, o artigo analisa tanto as visões oficiais dos EUA e da RPC quanto as ações práticas derivadas das prioridades estabelecidas nos documentos, e como isso afeta a questão de sua relação tendo como ponto de referência o MSCh. Em ambas as nações se observa tanto a continuidade quanto a mudança destas visões oficiais, relacionadas diretamente às alterações dos recursos geopolíticos e geoeconômicos disponíveis. Como destaca Xinbo (2016), a intensificação das disputas entre os EUA-RPC devido à mudança do *status* de poder chinês e as novas diretrizes estratégicas para conter a expansão chinesa da parte dos EUA afetam a dinâmica de cooperação e conflito bilateral, com consequências para a vizinhança asiática.

Em termos analíticos, o texto se sustenta também na proposição de Xinbo (2016), segundo a qual as relações sino-estadunidenses na região da Ásia e do Pacífico se pautam historicamente por variações de cooperação, conflito e adaptação, de acordo com as temáticas em questão. Na tipologia elaborada pelo autor, o MSCh se enquadra no eixo da competição e da divergência de interesses entre as duas potências. Contudo, como argumentado pelo autor, competição não necessariamente significa a ocorrência de um conflito direto pela via militar, evento que, como buscaremos argumentar, com base na literatura utilizada, não parece ainda uma realidade observável no curto prazo, dada à conjunção entre os interesses mútuos sino-estadunidenses – como a manutenção da estabilidade na península coreana – e a falta de capacidades materiais militares e econômicas de ambos os países para a sustentação de um embate direto (Beckley 2017). Essa realidade explica, por exemplo, a prevalência, durante o governo Obama, de estratégias de engajamento dos aliados regionais no esforço de contenção chinesa, através de transferências de armamentos e medidas de cooperação militar.

Para dar conta desses debates e dos propósitos elencados, o texto encontra-se dividido nas seguintes partes: uma breve contextualização da po-

lítica externa da RPC e das questões envolvendo o Mar do Sul da China, a reação norte-americana tendo como base as estratégias do governo Obama e as considerações finais

A POLÍTICA EXTERNA DA RPC E O MAR DO SUL DA CHINA

Historicamente, a compreensão da atuação da RPC no sistema internacional, e das diretrizes externas do PCCh revela uma trajetória de realidades complexas. São estas realidades que ajudam a explicar a lógica da tradição interna da RPC, assim como suas ações estratégicas e reposicionamento. Igualmente, permitem compreender a relevância do MSCh no cenário estratégico atual e as demais iniciativas e paradigmas da política externa. Mas o que seriam estas realidades?

Como apontam Kissinger (2011) e Visentini (2011), a base da política externa e de defesa chinesa contemporânea relaciona-se às prioridades claras de manutenção da integridade e da soberania do Estado, e ao fortalecimento de mecanismos sociais e políticos internos que reforcem esta coesão e afastem a fragmentação. Os riscos da invasão externa, a colonização por potências estrangeiras e a ameaça da partilha, associados a temas como o auto isolamento são alguns dos fatores do passado que influenciam a agenda presente. Ainda que devido à extensão deste texto não seja possível aprofundar estas questões, é essencial lembrar que a RPC passou por um período de larga expansão como império (o chamado Império do Meio), ao qual se seguiu uma fase de decadência e pressões externas, que somente se encerrou com a Revolução Comunista de Mao, em 1949.

No auge de sua influência, a RPC foi responsável pela consolidação de uma esfera asiática de prosperidade, com elevados laços comerciais e políticos com o exterior (a antiga Rota da Seda ligando a RPC a seus vizinhos asiáticos, europeus e africanos) e capacidade de inovação. Posteriormente, tornou-se alvo das ações imperialistas das potências europeias, principalmente a Inglaterra, e do interesse dos EUA em seus movimentos iniciais de expansão hegemônica no final do século XIX. Durante a Segunda Guerra Mundial (1939/1945), a invasão do território pelas forças japonesas reforçou o sentimento de vulnerabilidade. Internamente, as disputas políticas, associadas a estes fatores levaram a um cenário de fragilidade.

A Revolução Comunista permitiu retomar uma política de autonomia e construção de identidade nacional apesar das dificuldades econômicas e a separação das duas Chinas: Taiwan (ou Ilha de Formosa) e a República Popular da China (RPC). A primeira fase depois da revolução priorizou a consolidação política e econômica interna, ainda com um relativo isolamento externo, diante das principais superpotências da Guerra Fria

(1947/1989), os EUA e a URSS. A imediata ameaça da Guerra da Coreia (1950/1953) e a divisão das duas Coreias compunham o cenário de preocupações chinesas. A prioridade era a autopreservação e o fortalecimento doméstico, sem uma projeção externa.

De acordo com Kissinger (2011), embora parecesse existir uma aliança sino-soviética, inclusive do ponto de vista estadunidense, a realidade era muito mais complexa. Na visão do autor, a RPC via a URSS e os EUA como ameaças a sua autonomia e soberania, não se identificando com nenhum dos blocos, socialista ou capitalista. Na década de 1950, as preocupações chinesas detinham muito mais identificação com a agenda do nascente Terceiro Mundo e do Movimento Não Alinhado (MNA). Na Conferência de Bandung (1955), esta posição tornou-se mais clara com sua intensa participação no evento, marco da emergência de ambos os movimentos citados, e com o lançamento dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica pelo Chanceler Chu En-Lai.

Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica estabelecem como paradigma das relações internacionais da RPC o respeito mútuo à soberania e à integridade nacional, os princípios da não agressão, da não intervenção, da igualdade e benefícios recíprocos e a coexistência pacífica entre os Estados, independente de suas posturas ideológicas ou modelos sociais, econômicos e estratégicos. A partir desta agenda, a RPC adere à pauta do Terceiro Mundo e do MNA, definindo-se como uma nação do Terceiro Mundo e com uma história e identidade próprias.

Estas posições foram reforçadas nos anos 1970 com a “Teoria dos Três Mundos” de Mao Tse Tung (1949/1976), que estabelecia que o sistema internacional se encontrava dividido em três eixos: o Primeiro Mundo Desenvolvido, o Segundo Mundo Comunista e o Terceiro Mundo, do qual faziam parte as nações pobres e em desenvolvimento, e no qual se incluía a RPC. Portanto, a RPC se definia como uma nação soberana, não imperialista e não hegemônica, prioridade seguida pelo sucessor de Mao, Deng Xiaoping (1977/1999) e que permanece até o período contemporâneo, sintetizado na política do Desenvolvimento Pacífico e Harmonioso. Tal política estabelece que

[...] a China deve se desenvolver defendendo a paz mundial e contribuindo para a paz mundial por meio do seu desenvolvimento. Ela deve atingir o desenvolvimento por seus esforços e investindo em reforma e inovação: ao mesmo tempo ela deve ser abrir para o mundo e aprender com os outros países. Ela deve buscar benefícios mútuos e o desenvolvimento comum com outros países, acompanhando a tendência da globalização econômica e deve trabalhar junto com outros países para construir um mundo harmonioso de paz durável

e de prosperidade comum. Este é um caminho de desenvolvimento científico, independente, aberto, pacífico, cooperativo e de desenvolvimento comum (White Paper on China's Peaceful Development, 2011, s/p, tradução nossa).

Porém, esta continuidade conceitual na política externa da RPC não deve ser entendida como uma mera repetição da agenda de Bandung 1955. A partir do século XXI, a retórica foi acompanhada por uma significativa quebra na projeção de poder do país no sistema internacional, que abandona a postura cuidadosa defendida por Deng e antecessores, para imprimir uma ação proativa e não mais defensiva. A partir de 1999, com Zemin (1999/2002), Hu Jintao (2002/2012) e Xi Jinping, desde 2013, a RPC caminha para o exercício de uma política de forte consolidação doméstica e de ação internacional estrategicamente sustentada por uma economia forte, um país em modernização e expansão, e que visa a consolidação de seu espaço regional e global. Este processo está sendo denominado na segunda década do século XXI de “Grande Rejuvenescimento Nacional”,⁴ definido como o sonho chinês. Segundo esta visão,

O povo chinês aspira dar as mãos ao resto do mundo para manter a paz, buscar o desenvolvimento e dividir a prosperidade [...] O destino da China é vitalmente interrelacionado com o do resto do mundo como um todo. Um mundo próspero e estável dará a China oportunidades, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento pacífico da China também oferece oportunidades para o mundo todo. A China irá sem dúvida nenhuma seguir o caminho do desenvolvimento pacífico, buscar uma política externa independente de paz e uma política de defesa nacional que é defensiva em sua natureza, que se opõe ao hegemonismo e a política de poder em todas as formas, e nunca irá almejar a hegemonia ou expansão (China's Military Strategy, 2015, tradução nossa).

Além deste processo estratégico, outra dimensão que indica maior assertividade relaciona-se ao projeto político de priorizar os “Quatro Abrandentes”. Tal projeto também foi lançado pelo governo de Xi Jinping em 2015, e se relaciona às dinâmicas internas para a manutenção da solidez do modelo de Socialismo de Mercado. Neste campo, as prioridades definidas foram: o aumento da prosperidade econômico-social para a população chinesa, a reforma contínua para a modernização, o reforço ao cumprimento da lei pelo combate à corrupção e a manutenção da governança centralizada e gradualmente gerida pelo PCCh.

Como citado, ainda que este ajuste possa ser visto como uma busca de autonomia diante dos EUA no cenário do pós-Guerra Fria, ele também

corresponde ao redimensionamento das capacidades internacionais chinesas a seus novos recursos de poder. Mesmo que mantenha sua identidade de nação de Terceiro Mundo, em comparação a este grupo de nações, incluindo as mais próximas como Brasil, Rússia, Índia e África do Sul (que ao lado da RPC compõem o BRICS), a RPC descolou política, estratégica e economicamente relativamente a estas parceiras.

Com a implementação da Política das Quatro Modernizações (1978) nos setores industrial, agrícola, defesa e cultura, e a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE), a trajetória chinesa vem sendo marcada por forte expansão econômica e demandas por mercados, energia e matérias primas que possam sustentar esse crescimento no longo prazo. Os EUA se mantêm como o principal país comprador de produtos chineses, mas igualmente um empecilho a esta maior independência e à reorientação estratégica das agendas de defesa e de relações internacionais. As ações presentes da RPC visam quebrar esta interdependência, recriando seu sistema de relações internacionais de forma mais autônoma e a partir da reafirmação de sua soberania.

Este processo foi iniciado em 1999 por Zemin, buscando um crescimento paralelo e não confrontacionista aos EUA, por meio da ocupação de espaços nos quais se observavam vácuos de poder norte-americanos, e que poderiam oferecer a RPC suas demandas mais essenciais, as citadas energia, matéria prima e mercados: África e América do Sul. Procurou-se um alinhamento com nações como a Rússia e da Ásia Central, e os demais emergentes, que se opunham à unipolaridade estadunidense e em especial ao militarismo unilateral que prevaleceu a partir de 2001 com George W. Bush e sua “Guerra Global Contra o Terror” (GWT). Tanto estes continentes, quanto estas nações do Terceiro Mundo, encontravam-se em crise social e econômica, e viram na parceria com a RPC a oportunidade de recuperar-se internamente e reposicionar-se no sistema internacional. A defesa de um mundo multipolar e a atualização da estrutura multilateral uniam estas nações.

De acordo com Brzezinski (2012), os objetivos geopolíticos e geoeconômicos da RPC em seu entorno estratégico (que ele denomina de “Grande Periferia Chinesa”) refletem esta agenda regional e global: reduzir os riscos de um potencial estrangulamento do país por vias marítimas e terrestres que pode ser alcançado a partir de ações de nações asiáticas com apoio estadunidense, reforçar sua posição político-econômica na Ásia Central e na parceria bilateral com a Rússia, conter o problema de Taiwan e projetar-se nas regiões do Oriente Médio, da África e da América Latina como citado.

O MSCh é essencial nesta movimentação tática e estratégica, em termos simbólicos e práticos. Em termos simbólicos, ela representa a reto-

mada da integridade de seu Estado, com a reafirmação da “China única”. Como parte deste processo já foram reincorporados os territórios de Hong Kong (1997) e Macau (1999), sob a fórmula de “um país, dois sistemas”, com a preservação do sistema político-econômico destas localidades, mas sob a soberania chinesa. Regiões como Tibet e Xinjiang mantêm-se sob a égide chinesa, enquanto Taiwan sustenta sua separação da RPC com o apoio de nações como os EUA.

Em termos práticos, o controle da região do MSCh (Figura 1) assegura à RPC o permanente acesso aos direitos de navegação preferenciais na área, que, segundo Zhu (2013), é a rota de passagem das importações e exportações chinesas. Zhu (2013) aponta que as quatro rotas marítimas principais da RPC, ligando-a ao Oriente Médio, a África, à América Latina e ao trânsito na Ásia, envolvem o MSCh, o Estreito de Gaspar, o Estreito de Lombok, o Estreito de Makassa, o Mar das Filipinas, o Pacífico Ocidental e, principalmente, o Estreito de Malaca. Somado aos direitos de navegação, a região destaca-se pelo potencial de exploração de gás, petróleo e minérios e essencial para construção de instalações militares e projeção estratégica.

O MSCh é essencial para o projeto de reativação da “Nova Rota da Seda”, lançado em 2013, uma vez que se inclui no complexo sistema de infraestrutura marítima e terrestre de transporte e exploração de recursos naturais. Denominada de “One Belt, One Road” (Obor), a iniciativa engloba a região da Eurásia, estendendo-se da Europa Ocidental à Rússia, passando pela Ásia Central, Oriente Médio e o continente africano (State Council 2015). Em maio de 2017, realizou-se “The Belt and Road Forum for International Cooperation”, que contou com uma significativa participação de chefes de governo e Estado na RPC. O presidente chinês, Xi Jinping anunciou a continuidade de uma média de investimentos de U\$ 150 bilhões anuais nos projetos em andamento e em elaboração (Jinping 2017).

Segundo o país, por razões históricas que indicam sua ocupação prévia do MSCh (Pinotti 2015), toda a região deveria ser de controle chinês, soberania reafirmada com base no “Mapa das 9 Linhas”. Porém, a demanda por soberania chinesa no MSCh, e no conjunto de ilhas (Paracel e Spratly) e bancos de areias (Scarborough) que compõem este espaço geográfico, é contestada por outras nações: Taiwan, Filipinas, Vietnã, Malásia e Brunei.⁵

A natureza da contestação da soberania chinesa envolve diversas dimensões históricas e contemporâneas, dependendo do país e tem como base a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS em inglês), de 1982. A CNUDM codifica legalmente a temática dos limites físico-territoriais da soberania aplicada ao Mar e da exploração e usufruto do Mar (inter-relacionada à definição das fronteiras marítimas).⁶



Figura 1 – A Nova Rota da Seda (OBOR)

Fonte: <https://www.ejiltalk.org/chinas-one-belt-one-road-initiative-can-a-bilaterally-negotiated-globalization-2-0-internalize-human-rights-labor-and-environmental-standards/>.



Figura 2 – O Mapa das 9 Linhas

Fonte: <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13748349>.

Ou seja, a CNUDM define o que corresponde à Plataforma Continental (PC), que se refere à junção do território físico e do marítimo no qual o país exerce sua soberania, estabelece a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) em que o país detém os Direitos de Exploração Econômica do Mar, e rege que as águas internacionais devem permanecer desmilitarizadas.

Um dos pontos mais sensíveis da CNUDM, e no qual residem os contenciosos, refere-se à predefinição dos mares territoriais em 200 milhas como extensão máxima. Isso leva aos seguintes problemas: primeiro, como definir de onde começa a medição da terra ao mar desta extensão, e, segundo, muitos países contestam a existência de um limite fixo e homogêneo que ignora as realidades históricas prévias. Para dar conta das disputas referentes a ambos os temas, estabeleceu-se a Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas (CLPC), que permite aos países solicitar a revisão dos limites e direitos de exploração. Existe um tribunal permanente de arbitragem em Haia, que, baseado nas definições originais do CNUDM, decide sobre contenciosos ainda em aberto e em processo de revisão.⁷ A CNUDM ainda define o que se consideram ilhas e bancos de areia.

No MSCh, todos estes temas convergem: a RPC estendeu sua PC e ZEE além das milhas previstas pela CNUDM, em violação às 200 milhas territoriais, e tem exercido nas ilhas Spratly, Paracel e no banco de areia de Scarborough atividades econômicas e de ocupação territorial, no qual se incluem construção de ilhas artificiais e instalações de duplo uso civil e militar, como abrigos de mísseis e pistas de pouso. No caso das Ilhas Paracel, o contencioso envolve a RPC, Taiwan e o Vietnã. No que se refere às Ilhas Spratly, estão em choque RPC, Taiwan, Malásia, Filipinas, Vietnã e Brunei. Por sua vez, o banco de areia de Scarborough apresentam sobreposição com as demandas da RPC, de Taiwan e das Filipinas. Este país já apresentou o caso ao Tribunal Permanente de Arbitragem com base na CNUDM em 2013 e em 2016, a decisão foi contrária à RPC. A RPC não reconheceu a decisão do Tribunal.

Outra via multilateral de negociação dos contenciosos do MSCh detém caráter regional, a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), cuja efetividade tem sido limitada. Um dos poucos marcos positivos foi a “Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China” em 2002, segundo a qual a RPC e as demais partes comprometiam-se com uma solução pacífica para a questão. O tema ainda foi objetivo de discussão nos fóruns de Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) e nos Encontros do Fórum do Leste Asiático. A RPC preferencialmente negocia o tema por meio da agenda bilateral.

A presença dos EUA na região afeta o equilíbrio de poder, à medida que o país se posiciona de forma contrária às ações da RPC. Ao longo do

tempo, os norte-americanos procuram exercer um papel de contenção às movimentações chinesas, levando a um clima de belicismo e de disputa de posições no MSCh. Segundo Xinbo (2016),

Do ponto de vista chinês, a política dos EUA neste área é predominantemente guiada por considerações geopolíticas e hegemônicas, i.e, um desejo de impedir a China de dominar o Mar do Sul da China e preservar sua própria liberdade de ação militar na região. O envolvimento norte-americano complicou a questão do Mar do Sul da China não só pela elevação do tom das disputas, mas porque a tornou uma questão de rivalidade geopolítica entre a China e os EUA no Pacífico Ocidental. Sob estas novas circunstâncias o processo de toma de decisão da China com relação à política do Mar do Sul da China deve levar em consideração não só as demandas nacionais por integridade territorial e recursos naturais, mas também a necessidade de lidar com a implacável pressão diplomática e política do poder hegemônico (Xinbo 2016, 855, tradução nossa).

Cabe examinar este envolvimento norte-americano a partir das percepções da RPC e como estas tensões inserem-se no quadro mais amplo das interações RPC-EUA, na Ásia e no sistema internacional, examinado adiante a partir da gestão de Barack Obama (2009/2017).

OS ESTADOS UNIDOS, A ÁSIA E A RPC: A ERA OBAMA (2009/2017)

O enquadramento asiático na estratégia democrata, formalizada em 2010, a partir do lançamento da “Doutrina Obama” conserva intrínsecas relações com as visões expressas pelo novo presidente em suas plataformas de campanha. Através dessas últimas, Obama representava a si mesmo como o “candidato da mudança” (Pecequilo 2013), o que podia ser entendido, de forma restrita, como a necessidade de apresentar um contraponto às heranças negativas do governo de George W. Bush (2001-2009), particularmente no campo militar e econômico. Os Estados Unidos ainda se encontravam submersos nas intervenções do Afeganistão e no Iraque, travando a GWT, cujo sentido e legitimidade já não eram reconhecidos, nem pela população americana e nem pela comunidade internacional. Economicamente, as consequências da “superextensão” se maximizaram no contexto da crise financeira de 2008.

Sob um ponto de vista mais amplo, o significado da “mudança” pode ser extrapolado a fim de incorporar a percepção de que a chegada de Obama à Casa Branca tinha como pano de fundo uma alteração do lugar ocupado pelos EUA no mundo. Desde o governo Bush, o país assistira ao fortaleci-

mento de potências regionais, como RPC, Índia, Rússia e Brasil, que ampliavam suas projeções econômica e institucional em arranjos multilaterais diversos, tais quais o G-20 financeiro. Nesse sentido, a vitória democrata não se contextualizava unicamente por uma alternância partidária no poder, ou uma troca de agendas políticas, e sim por um processo mais profundo de mudança das relações de poder internacionais e, conseqüentemente, da autopercepção norte-americana em relação a suas dinâmicas.

Essas duas dimensões, ou seja, a transformação da plataforma de governo e a transformação das relações internacionais foram agrupadas nos documentos estratégicos do governo Obama, dentre os quais se destacam as *National Security Strategies* de 2010 e 2015 (NSS 2010 e NSS 2015) e, na seara da defesa, os relatórios do Departamento de Defesa, intitulados como *Quadrennial Defense Reviews* de 2010 e 2014 (QDR 2010 e QDR 2014).

Em se tratando do caso chinês também se destacam os relatórios anuais do Departamento de Defesa, requeridos pelo Legislativo através do *National Defense Authorization Act* de 2000, sobre o poderio bélico chinês. Em 2017, foi publicado o “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017”, sob responsabilidade do Departamento de Defesa e apresentado ao Congresso. Outra publicação de relevância é o “Asia-Pacific Maritime Security Strategy”. Assim, cabe analisar as diretrizes gerais destes documentos e, mais especificamente, sua postura com relação à Ásia e à RPC.

As Diretrizes Gerais

Avaliando as NSSs, estabelece-se que as transformações sofridas pelo sistema internacional impunham novas oportunidades e desafios aos EUA. Diante desses últimos, embora o instrumento militar conservasse sua relevância, a atuação norte-americana não poderia se reduzir a ele. Revelava-se, portanto, a necessidade de combinação e equilíbrio entre o pilar militar e outros recursos de poder, como a economia e a diplomacia. Por conta desse enfoque, a estratégia Obama foi resumida em “3 Ds”, ou seja, “Diplomacia, Desenvolvimento e Defesa”. Em ambas, o terrorismo manteve seu *status* de ameaça prioritária, somado a questões ambientais, econômicas e cibernéticas. Ressalta-se o forte papel desempenhado pelo tema das armas de destruição em massa.

O engajamento e as alianças são definidas como prioritárias, mas a liderança era encarada como um “elemento dado”. Embora o sistema se encontrasse em transformação e povoado por “novos atores” estatais e não estatais, os EUA eram vistos como os únicos com capacidade de liderar.

Essas perspectivas eram endossadas pelos relatórios do Departamento de Defesa de 2010 e 2014, com o viés militar mais pronunciado.

No caso das estratégias de defesa, o instrumento militar era posto a serviço das abordagens “*whole of government*”, envolvendo todos os recursos do poder nacional. Havia, portanto, o reconhecimento de que, embora deveriam desenvolver múltiplas capacidades, a fim de atuar no máximo possível de cenários e atividades, as forças armadas não podiam agir sozinhas, porque isso levaria, no longo prazo, ao seu desgaste e à rejeição da presença exterior norte-americana. Haviam limites fiscais e orçamentários à sua inserção em campo, que ampliavam a necessidade de cooperação com aliados regionais e o esgotamento prévio de mecanismos institucionais, antes do emprego da força.

A Ásia e a RPC

A partir das breves considerações acima, aponta-se que no que se refere à região asiática e a RPC, os Estados Unidos mantêm sua autodefinição de país do “Pacífico” (QDR, 2010). Portanto, o país não abria mão de sua posição de liderança regional, e nem de suas parcerias preferenciais. Segundo Brzezinski (2012), predominava na Ásia uma situação de pluralismo geopolítico, que apresenta inúmeros desafios para os Estados Unidos.

Tal pluralismo caracterizava-se por uma forte concentração de potências regionais relevantes, como Japão, Índia, Rússia e RPC e a situação da Península Coreana, com a Coreia do Sul e a nuclearizada Coreia do Norte. Além disso, observa-se a articulação de potências menores via ASEAN e o reordenamento do equilíbrio de poder local. No caso, um reordenamento que passa, obrigatoriamente, pela ascensão da RPC. Nas palavras do autor,

Neste ambiente potencialmente conflitivo, a estabilidade da Ásia dependerá [...] de como a América responderá a dois triângulos regionais sobrepostos, nucleados na China. O primeiro se refere à China, Índia e Paquistão. O segundo à China, Japão e Coreia com os Estados do sudeste asiático desempenhando um papel coadjuvante (Brzezinski 2012, 162, tradução nossa).

Como se pode perceber, na visão de Brzezinski, e a situação cada vez mais comprovada pela realidade geopolítica e geoeconômica na região, as movimentações estadunidenses na Ásia tem como foco a RPC. Ainda que se mantenha a parceria preferencial com o Japão e se avancem negociações com a Índia, incluindo no campo nuclear, a premissa de um G2 EUA-RPC e as dinâmicas de engajamento e contenção regional e global desta nação são bastante presentes (NSS 2010; NSS 2015; QDR 2010; QDR 2014).

Apesar dos EUA, incentivarem uma retórica de participação da RPC em questões internacionais como meio ambiente e missões de paz, em nenhum momento sinaliza-se que esta participação será aceita caso interponha-se aos interesses estadunidenses. Questões relativas ao MSCh e ao OBOR, abordadas no item anterior, inserem-se neste quadro, ao qual governo Obama respondeu de forma bilateral e multilateral.

Em 2009, Obama iniciou suas políticas com relação à RPC a partir de uma atualização dos mecanismos de negociação diplomática de alto nível entre os dois países, com o US-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED). Tal Diálogo, caracterizado por reuniões regulares entre o Departamento de Estado e o Ministério de Relações Exteriores da RPC, manteve-se ativo durante toda a gestão democrata. De acordo com Zhao (2012), aplicou-se o princípio de “mais cooperação, em mais questões, com mais frequência” (Zhao 2012). Esta pauta de engajamento, ao mesmo tempo, foi acompanhada de uma agenda de contenção, sintetizada no termo “Pivô Asiático”.

A estratégia do “Pivô Asiático” é composta por articulações diplomáticas, estratégicas, políticas e econômicas dos EUA na Ásia, visando um relativo isolamento da RPC diante de seus vizinhos. No que se refere à agenda econômica, a Parceria Transpacífica (TPP), foi anunciada em Outubro de 2015 como o maior acordo de livre comércio mundial, contando com nações das Américas e da Ásia: EUA, Japão, Canadá, México, Peru, Chile, Cingapura, Austrália, Brunei, Malásia, Nova Zelândia e Vietnã.

Obama não foi capaz de aprovar o TPP em sua gestão no biênio 2015/2016, uma vez que o acordo era cercado de inúmeras controvérsias internas. Para que o acordo comercial fosse colocado em vigor nos EUA era necessário que o mesmo fosse aprovado pelo Legislativo, processo que não ocorreu nesta gestão. Até nomes chave do Partido Democrata como a ex-Secretária de Estado Hillary Clinton, que se tornou a candidata à presidência em 2016, apresentavam a TPP como um risco à economia do país, uma vez que poderia levar à perda de empregos e maior déficit comercial devido ao aumento das importações dos EUA, resultante de uma maior abertura de mercado.⁸

A posição foi compartilhada pelo candidato da oposição republicana Donald Trump que, ao tornar-se presidente em janeiro de 2017, revogou a participação no TPP em um de seus primeiros atos. Ao longo da campanha, Trump fez inúmeras declarações contrárias às políticas comerciais chinesas, prometendo reverter o quadro desfavorável aos norte-americanos. Para a RPC, a suspensão da participação dos EUA no TPP (que sequer havia sido formalizada) fortalece sua já significativa presença econômica regional, e facilita a implementação do Obor. Porém, é na dimensão político-estratégica que as questões se revelam mais sensíveis.

Para os EUA prevaleceu, da parte chinesa, ao longo de todo o governo Obama, falta de transparência com relação aos seus investimentos na modernização militar, postura que continua na gestão Trump. Como visto, a RPC denomina este processo de “rejuvenescimento” de suas forças e se insere no processo de maior assertividade de poder global. Dados do *Annual Report* do Departamento de Defesa (Department of Defense 2017, 66-67) apontam que a RPC vem aumentando anualmente seu orçamento militar, atingindo em 2016, o montante oficial de US\$ 144 bilhões. Ainda que não se compare aos gastos de defesa dos EUA, de cerca de US\$ 600 bilhões, o total é muito superior aos demais países da região eurásiana: Japão US\$ 47.2, Rússia US\$ 46.2, Índia US\$ 37, República da Coreia US\$ 32.8 e Taiwan US\$ 10.5.

Os Estados Unidos continuarão a monitorar a militarização da China e vão continuar a adaptar suas forças, postura, investimentos e conceitos operacionais, para assegurar que os Estados Unidos retenham sua habilidade de defender a pátria, deter a agressão, proteger os aliados e parceiros, e preservar a paz regional, a prosperidade e a liberdade (Department of Defense 2017, II, tradução nossa).

Além disso, a administração democrata posicionou-se contra a utilização desse instrumento na reafirmação da soberania da RPC no MSCh.⁹ Nesse contexto, os EUA se colocavam na condição de promotores da defesa dos aliados regionais ameaçados, via realização de exercícios militares conjuntos, tratados bilaterais de assistência recíproca e comércio de armamentos (QDR, 2010; QDR, 2014). Apesar de não ser signatário da CNUDM, os EUA demandam que a RPC respeite suas provisões e decisões derivadas do Tribunal Permanente de Arbitragem. Na visão dos EUA, “A China não tem base para reivindicar direitos históricos sobre a linha das nove raias, na medida em que tal reivindicação excede os direitos que o país poderia requerer sob a LOSC”¹⁰ (Department of Defense 2017, 8, tradução nossa).

Em linhas gerais, o governo Obama se portava como defensor das liberdades de circulação marítima e comerciais. Segundo Suisheng Zhao (2012), as questões relativas ao MSCh se intensificaram a partir de 2010, quando a Secretária de Estado Hillary Clinton declarou que o respeito às leis de livre navegação daquela região era parte do “interesse dos EUA” (Clinton 2010). A RPC negou veementemente a internacionalização do tema e, em resposta, aumentou o patrulhamento local, dando início à construção de estruturas e bases emersas, nomeadas como “ilhas artificiais”, nas quais a entrada de estrangeiros é proibida.

Em contrapartida, os EUA ampliaram a militarização do entorno geográfico, tanto através de forças nacionais, quanto por meio dos exercícios

conjuntos, visando empoderar aliados na contenção chinesa. As operações de patrulhamento foram nomeadas como “Freedom of Navigation Operations” (Fonops), sob condução do Departamento de Defesa. Além disso, ampliou-se a presença regional na Ásia e foi reforçado o investimento em tecnologias de longo alcance, principalmente mísseis balísticos, visando intensificar o poder de dissuasão (Rapp-Hooper 2016).

Estrategicamente, o conceito que alicerçava tal abordagem era o chamado “*air-sea battle*” (batalha ar-mar). Em alusão à doutrina da “batalha ar-terra”, gestada nos anos 1980, o princípio do *air-sea battle* era o patrulhamento e a penetração das defesas regionais chinesas pela via aérea e marítima, ao mesmo tempo. Na prática, isso significava a manutenção de capacidades defensivas – principalmente antimísseis – e ofensivas de longo alcance, que minassem as manobras chinesas para impedir o acesso americano às áreas de tráfego aéreo e marítimo. O alinhamento dessas forças foi apelidado como *rebalance* (reequilíbrio) para a Ásia, o que denotava a intenção democrata de direcionar mais intensamente as atenções americanas para a região. A Estratégia de Segurança Marítima da Ásia e do Pacífico de 2015 afirma que

Embora não sendo um termo definido sob o direito internacional, o Departamento usa “liberdade sobre os mares” como sinônimo de todos os direitos, liberdades e usos legais do mar e espaço aéreo, inclusive para navios e aeronaves militares, reconhecidos pelo direito internacional (Department of Defense 2015, 2, tradução nossa).

Esta resposta norte-americana deriva do fato que a

A China utiliza seu poder crescente para sustentar suas demandas de soberania nos Mares do Leste e do Sul da China. A China faz uso de táticas coercitivas como o uso de navios de cumprimento da lei e sua milícia marítima, para reforçar suas reivindicações marítimas e avançar seus interesses de forma que fiquem no limite da provocação do conflito. No Mar do Leste da China, a China continuará usando navios de cumprimento da lei e aviões (Department of Defense 2017, I, tradução nossa).

Esta estratégia chinesa é denominada de “coerção de baixa intensidade” (*low-intensity coercion*) que reside em táticas de pressão direta e indireta na região do MSCh. Especificamente,

A China continua a exercer uma coerção de baixa intensidade para avançar suas reivindicações nos Mares do Leste e do Sul da China. Durante períodos de tensão, as declarações oficiais e a mídia estatal tentam retratar uma China reativa. A China faz uso de uma progres-

são cronometrada oportunista mas intensificando os passos para tentar aumentar o controle efetivo das áreas disputadas e evitar a escalada do conflito militar. A China também faz uso de incentivos econômicos e políticas comerciais punitivas para conter a oposição às ações da China na região (Department of Defense 2017, 12, tradução nossa).

É natural que os avanços geopolíticos chineses na região sejam vistos com preocupação pelos norte-americanos, uma vez que isso poderia afetar sua movimentação marítima e terrestre na área. O *rebalance*, o deslocamento de forças navais estadunidenses para a região e a reestruturação do Comando Militar do Pacífico, somados a uma nova aproximação com os aliados locais, indicam a necessidade de conter a expansão chinesa. Para os EUA, a ameaça de uma reconstrução e maior solidez da esfera de influência da RPC na Eurásia, estendendo-se à África, América do Sul e aos Oceanos Pacífico e Índico indica um reposicionamento estratégico significativo deste país.

Contudo, a tendência é que a dinâmica EUA-RPC se mantenha dentro de parâmetros controlados, como uma disputa de posições. Partilhando das conclusões de Biddle e Oelrich (2016), é possível afirmar que, nesse cenário, um contencioso entre os EUA e a RPC não parece viável em curto prazo. Na análise dos autores, a escassez dos recursos econômicos e militares norte-americanos, associados à aceleração da modernização do setor de defesa chinês poderá criar uma dinâmica maior de contenção mútua, mas não necessariamente de enfrentamento direto. Para Biddle e Oelrich (2016), o cenário mais provável é o de uma reorganização do equilíbrio de poder. Assim,

Tendências avançadas da tecnologia permitirão que a China encerre a recente era de domínio dos EUA dos bens comuns globais caso os chineses continuem a desenvolver as tecnologias necessárias para realizar seu pleno potencial. A “batalha ar-mar” não será capaz de impedir isso. Ainda assim, o resultado não precisa ser uma nova era de hegemonia regional chinesa- com escolhas astutas, os prognósticos militares de longo prazo no Pacífico Ocidental não são nem o domínio dos EUA ou da China, mas um futuro de competição em um sistema no qual a maior parte dos aliados dos Estados Unidos estarão imperfeitamente, mas substancialmente, mais seguros (Biddle; Oelrich 2016, 48, tradução nossa).

Tal visão, de contenção e de criação de esferas de influência concorrentes é compartilhada por Beckley (2017), que ressalta a importância de que os EUA auxiliem o desenvolvimento de capacidades defensivas e ofensivas das demais nações asiáticas como forma de conter a RPC. Segundo o autor, [...] existe um equilíbrio militar compartilhado [...] que os Estados

Unidos podem reforçar a um risco moderado [...] Adicionalmente, este equilíbrio de poder pode continuar estável por muitos anos [...] (Beckley 2017, 81).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir destas breves considerações indica-se que as tensões entre EUA-China no MSCh apresentam uma dinâmica de contenção mútua, simbolizada por uma disputa de posições por espaços geopolíticos e geoeconômicos. Este contencioso pode não implicar, no curto prazo, um confronto bélico direto, mas insere-se em um momento de militarização do contexto asiático por parte de suas duas maiores potências. Paralelamente, nações como Índia, Rússia e Japão sustentam orçamentos militares significativos, ainda que menores que o sino-americano. Da mesma forma, mantém-se na Ásia a sombra do poder nuclear da Coreia do Norte, responsável por parte da recorrente instabilidade regional, questão na qual a China insere relevante poder mediador.

A resposta estadunidense, como analisado, foca-se no reequilíbrio de forças regional, visando limitar a ascensão e assertividade da RPC. Por sua vez, a China responde a estas movimentações, reforçando a reforma por maior assertividade iniciada em 2015. Em outubro de 2017, a realização do 19º Congresso do PCCh marcou a consolidação da agenda do “Grande Rejuvenescimento Nacional” e da “Nova Era”, e a visibilidade da liderança de Xi Jinping. Também ganharam destaque as prioridades das cinco esferas do plano integrado do PCCh, associada à “promoção coordenada do avanço econômico, político, cultural, social e ecológico (CCDI 2017).

A nova assertividade chinesa interna e externa vem sendo acompanhada não só pela edição destes documentos estratégicos, como pela aceleração dos projetos associados à *Obor*, como o reforço das relações bilaterais com a Rússia. Multilateralmente, um dos marcos da reestruturação estratégica da Eurásia por meio de iniciativas sino-russas que deve ser mencionado é o fortalecimento e expansão da Organização da Cooperação de Xangai criada em 2001, e que hoje engloba: China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão, Uzbequistão, Índia e Paquistão. Estas dinâmicas, associadas à reafirmação de soberania no MSCh não podem ser desconectadas das movimentações tático-estratégicas entre Estados Unidos e a RPC, com efeitos que se estendem além da esfera regional e afetam o equilíbrio de poder global.

REFERÊNCIAS

BBC UK. 2017. *Why is the South China Sea so Contentious?* Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13748349>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BBC UK. 2017. *US and China Sign Trade Agreement*. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/business-39894119>. Acesso em 03 jul. 2017.

Beckley, Michael. 2017. The Emerging Military Balance in East Asia: how China's Neighbors can Check Chinese Naval Expansion. *International Security*, 42, 2, 78-119.

Blackwill, Robert D. ; Harris, Jennifer M. 2016. *War by Other Means – Geoeconomics and Statecraft*. Bleknep Press: Cambridge.

Biddle, Stephen; Oelrich, Ivan. 2016. Future Warfare in the Western Pacific. *International Security*, 41, 1, 7-48.

Brzezinski, Zbigniew. 1989. *O Grande Fracasso – o Nascimento e Morte do Comunismo no Século XX*. Rio de Janeiro: Ed. Record.

Brzezinski, Zbigniew. 2012. *Strategic Vision – America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.

CCDI. 2017. *Full text of resolution on CCDI work report*. Disponível em: <http://english.gov.cn/news/top_news/2017/10/24/content_281475919799718.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CFR. 2017. *Trump in Asia*. Disponível em: <<https://www.cfr.org/trump-asia>>. Acesso em: 17 nov. 2017

Christensen, Thomas J. 2015. Obama and Asia: Confronting the China challenge. *Foreign Affairs*, 94, 5, 28-36, sept. /oct.

Clinton, Hillary. 2010. *Discusses U. S. -Vietnam Relations*, ASEAN Forum, North Korea. US Department of State. 23 jul. 2010. Disponível em: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/07/20100723164658su0.4912989.html#axzz4XBKkeQym>> . Acesso em: 20 jan. 2017.

Council on Foreign Relations. 2016. *New Geopolitics of China, India, and Pakistan*. Disponível em: <<http://www.cfr.org/asia-and-pacific/new-geopolitics-china-india-pakistan/p37899>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Cox, Robert. 1986. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press. 158-293 .

Dantas, Aline Chianca; Leite, Alexandre Cesar. 2016. As Interações das Forças de Autodefesa do Japão com a Organização das Nações Unidas e a Repercussão para a Segurança Nacional do Japão. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 5, 10, 34-50, jul. /dez. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/39556>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

Department of Defense. 2017. *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF?ver=2017-06-06-141328-770>. Acesso em: 20 jul 2017.

Department of Defense. 2010. *Quadrennial Defense Review*. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Department of Defense. 2014. *Quadrennial Defense Review*. Disponível em: <http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.

Department of Defense. 2015. *Asia Pacific Maritime Security Strategy*. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF>. Acesso em: 20 jun. 2017.

Department of State. 2017. *Preview of US-China Diplomatic and Security Dialogue*. Disponível em: <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/06/272014.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Ejil Talk. 2017. *China's 'One Belt, One Road' Initiative: Can A Bilaterally-Negotiated 'Globalization 2.0' Internalize Human Rights, Labor, and Environmental Standards?* Disponível em: <<https://www.ejiltalk.org/chinas-one-belt-one-road-initiative-can-a-bilaterally-negotiated-globalization-2-0-internalize-human-rights-labor-and-environmental-standards/>>. Acesso em: 20 jul. 2017

European Commission. 2017. *In Focus – The Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

Ikenberry, John G. 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. New York: Princeton University Press.

Jinping, Xi. 2017. *Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road*. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/16/c_136287878.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

Keqiang, Li. 2017. *Report on the Work of the Government – Delivered at the Fifth Session of the 12th National People’s Congress of the People’s Republic of China on March 5, 2017*. Disponível em: <http://english.gov.cn/premier/news/2017/03/16/content_281475597911192.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

Kissinger, Henry. 2011. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva.

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. 2017. *First China-US Diplomatic and Security Dialogue Held in Washington D. C. of the US, 2017/06/22*. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1472727.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2017.

Oceans & Law of the Sea. United Nations. 2018. *Chronological List of Ratifications, of Accessions and Successions to the Convention and the Related Agreements*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Chinese Embassy in South Africa. 2017. *Opening Remarks at the Seminar on Xi Jinping Thought & Xi Jinping: the Governance of China (II)*. Book Review by H. E. Amb. Lin Songtian. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbw_665378/t1517827.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2018

Pecequillo, Cristina Soreanu. 2013. *Os Estados Unidos e o Século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier.

_____. 2017. *Temas da Agenda Internacional: o Brasil e o Mundo*. Curitiba: Ed. Intersaberes.

Pinotti, Talita. 2015. China e Vietnã no Mar do Sul da China: Disputas e Questões Estratégicas. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 4, 8, 163-183, jul. /dez.

Rapp-Hooper, Mira. 2016. Parting the South China Sea: How to Uphold the Rule of Law. *Foreign Affairs*, 76-82, sept. /oct.

Sipri. 2017. *World military spending: Increases in the USA and Europe, decreases in oil-exporting countries*. 24 abril. Disponível em: <<https://www.sipri.org/media/press-release/2017/world-military-spending-increases-usa-and-europe>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

The State Council – The People’s Republic of China. 2015. *China’s Military Strategy-2015*. Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017

The State Council – The People’s Republic of China. 2017. *China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*. Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

The State Council – The People’s Republic of China. 2015. *Action Plan on the Belt and Road Initiative*. Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017

The White House. 2010. *National Security Strategy*. Washington: White House Office. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=24251>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

The White House. 2015. *National Security Strategy*. Washington: White House Office. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015

Visentini, Paulo F. 2011. *As Relações diplomáticas da Ásia*. Belo Horizonte: Fino Traço.

Embassy of the People’s Republic of China in India. 2016. *White Paper: China’s Peaceful Development*. Disponível em: <<http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

Xinbo, Wu. 2016. Cooperation, Competition and Shaping the Outlook: the United States and China’s Neighborhood Diplomacy. *International Affairs*, 92, 4, 849-867.

Zhao, Suisheng. 2012. Shaping the Regional Context of China’s Rise: how the Obama Administration Brought Back Hedge in its Engagement With China. *Journal of Contemporary China*, 75, 21, 369-389, 16 fev.

Zhu, Zhiquan. 2013. *China’s New Diplomacy Rationale, Strategies and Significance*. Farnham: Ashgate.

Yizhou, Wang. 2013. Chinese National Security its Missions, Sequences, and Major Characteristics. In Binhong, Shao (Ed.), *China and the World – Balance, Imbalance and Rebalance*. Leiden/Boston: Brill.

NOTAS

1. Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais em julho de 2017.
2. O conceito de hegemonia utilizado no artigo sustenta-se nas análises de Cox (1986) e Ikenberry (2011), que o definem como a articulação entre capacidades materiais, ideias e mecanismos institucionais de uma determinada nação, que a capacitam para influenciar os fluxos sociais, econômicos, políticos e estratégicos globais, criando padrões de ordenamento mundial.
3. De acordo com Blackwill e Harris (2016), os termos geopolítica e geo-economia tendem a ser vistos como sinônimos. Entretanto, ambos se referem a recursos de poder e capacidades de poder estatais bastante distintas: a geopolítica concentra-se na interrelação entre as variáveis geográficas e a política dos Estados, enquanto a geo-economia foca-se nos elementos econômicos como poder da moeda, financeirização do capital e controle da tecnologia, da produção e dos mercados. A dinâmica RPC-EUA no MSCh inclui todos estes elementos, uma vez que a região é geograficamente estratégica para o domínio de vias aéreas, marítimas e terrestres, que implicam efeitos sobre os elementos econômicos supracitados.
4. O termo “O Grande Rejuvenescimento Nacional” (great national rejuvenation, em inglês) é utilizado em diversos documentos e discursos oficiais chineses para se referir ao processo em andamento de modernização estratégica, social e econômica. A expressão ressalta a consolidação do sonho chinês de igualdade, desenvolvimento e crescimento. Para outro exemplo ver: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zxbd_665378/t1517827.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2018.
5. Existem contenciosos pendentes com o Japão que dizem respeito à posse das ilhas Diayou (para a China) e Senkaku (para o Japão); os conflitos entre os dois países se estendem desde 2011 (Zhao 2012).
6. Ver Pecequilo (2017), para maior detalhamento destas discussões.
7. O Brasil, por exemplo, solicita a extensão de seu mar territorial de 200 para 350 milhas no CLPC.
8. Após a chegada de Trump à Casa Branca também se encontram suspensas as negociações secretas do acordo bilateral comercial entre os EUA e a União (UE), denominadas de “Pivô Transatlântico” e/ou “Parceria Transatlântica” (TTIP – Parceria Transatlântica de Investimentos), que haviam sido iniciadas em 2013. Ver <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>>.

9. A China ratificou a CNUDM em 1996. Para uma lista dos países signatários ver <http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.
10. Acrônimo para United Nations Convention on the Law of the Sea utilizado pelo Departamento de Defesa e/ou UNCLOS ou CNUDM.

O REPOSICIONAMENTO ESTRATÉGICO SINO-ESTADUNIDENSE:
O MAR DO SUL DA CHINA (2009/2017)

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o reposicionamento estratégico sino-americano no Mar do Sul da China, tendo como base as particularidades regionais e globais deste espaço geopolítico e geoeconômico, a atualização da política externa chinesa e da postura militar norte-americana na Ásia no período de 2009-2017.

Palavras-chave: China; Estados Unidos; Mar do Sul da China; Militarização.

ABSTRACT

The goal of the article is to analyze the Sino-American strategic repositioning in the South China Sea, based on the regional and global particularities of this geopolitical and geoeconomic, the Chinese foreign policy update and the US military standing in Asia in the 2009-2017 period.

Keywords: China; United States; South China Sea; Militarization.

Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty¹

From Conflict Transformation to Hybrid Peace: an analysis of John Paul Lederach and Roger Mac Ginty's ideas

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 153-174
DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.75026
ISSN 2358-3932

AUREO TOLEDO
JULIA FACCHINI

INTRODUÇÃO

A construção da paz consiste em processos contínuos e a longo prazo que buscam reconstituir sociedades saídas de conflitos não apenas a nível estatal, mas também em termos de sociabilidade, a fim de que a população local possa conviver, ao menos idealmente, de forma harmônica. Essas ações, largamente conhecidas como processos de *peacebuilding*, podem ser entendidas sob diversas vertentes. Usualmente as Nações Unidas as definem como ações destinadas à contenção do conflito mediante o fortalecimento das capacidades nacionais, buscando desenvolver bases para a paz e desenvolvimento sustentáveis. É um projeto de alta complexidade, especialmente porque o foco das atividades é reduzir ou extinguir problemas estruturais que desencadearam o conflito. O conceito é amplamente investigado nos estudos para a paz e é ressignificado de acordo com o que as diferentes abordagens propõem. Nesse sentido, a virada local, movimento composto por autoras e autores distintos que consideram a dinâmica local como fundamental para a reconstrução da sociedade pós-conflito, compreende o *peacebuilding* como um processo que engloba a população nos esforços de pacificação e reestruturação da sociedade, considerando-a como agente para uma paz emancipatória (Schierenbeck 2015).

Aureo Toledo – Universidade Federal de Uberlândia.
Julia Facchini – Universidade Federal de Uberlândia.

O modelo da paz liberal, entendido como um sistema de intervenções formais de promoção da paz em sociedades permeadas por conflitos, se tornou mais proeminente após o final da Guerra Fria, em um cenário dominado pela primazia dos valores ocidentais e pelo aumento significativo de conflitos civis que geraram, como consequência, um aumento na quantidade de operações de *peacekeeping*². A paz liberal está, então, interessada na expansão das liberdades individuais, na racionalidade dos indivíduos e coletividades e na defesa das leis, da propriedade, do livre mercado e da organização societária baseada no Estado (Mac Ginty 2011).

De acordo com Mac Ginty e Richmond (2013), os estudos para a paz são, por natureza, críticos: ao tomarem a paz como objeto de estudo ao invés da guerra, distanciam-se das abordagens ortodoxas das Relações Internacionais e da Ciência Política. Esses estudos buscam, portanto, questionar a atuação internacional na resolução de conflitos e na construção da paz, visto que esta, via de regra, culmina na implementação de modelos políticos e econômicos que não são pertinentes à realidade local. Em termos de produção crítica, é possível dividi-las em três grupos.

As *críticas reformistas* não questionam as propostas de liberalização econômica e de democratização política, mas sim o modo como são implementadas, levando em conta o grau de institucionalização e as condições locais para que a população leve a cabo o novo arcabouço trazido pelas operações de paz. As *críticas estruturais*, por outro lado, são pautadas por ideias neogramscianas e pós-estruturalistas e compreendem os conflitos enquanto resultados da ordem capitalista mundial e as operações de *peacebuilding* como mecanismos biopolíticos de manutenção dessas estruturas capitalistas. Por sua vez, a *virada local* surge enquanto abordagem que busca rever a paz liberal e suas práticas a partir da inserção do local enquanto componente central das análises sobre processos de construção da paz. Apesar das diversas vertentes analíticas utilizadas pelos autores desse movimento, considera-se, de modo geral, que a agência local nos processos de *peacebuilding* tem potencial para promover a paz, visto que as demandas dessa população seriam, em tese, consideradas (Gomes 2013).

Dentro desse grande universo, dois autores têm espaço privilegiado. John Paul Lederach, pesquisador estadunidense, é o principal nome do que se chama de primeira virada local e visa, em suas obras, tratar da paz enquanto um processo que abarca uma série de fatores antes não considerados, especialmente aqueles fatores específicos de cada comunidade. Dessa forma, não existem padrões preestabelecidos para tal processo, visto que cada ambiente possui suas características próprias que respondem a ações diferentes. Roger Mac Ginty, pesquisador da Universidade de Manchester, compõe o que se convencionou chamar segunda virada local e parte do

hibridismo entre o local e o internacional para propor alternativas ao estabelecimento da paz. Sendo assim, mediante uma revisão bibliográfica de obras selecionadas de Lederach e Mac Ginty, o objetivo desse artigo consiste em compreender as diferenças e semelhanças entre as propostas dos autores, partindo da concepção do que é o “local” para ambos. Ainda que modesto, a proposta do artigo se justifica, na medida em que, salvo melhor juízo, contribuímos para a introdução na academia brasileira das ideias de duas referências no debate, assim como sistematizamos seus principais argumentos.

O artigo está dividido em quatro seções, excetuando-se essa introdução. Inicialmente, apresentamos a virada local enquanto corrente analítica em que os autores se localizam. Em seguida, discutimos as ideias de Lederach, seguidas pelas de Mac Ginty. Finalmente, tecemos nossas considerações finais.

A VIRADA LOCAL

A construção da paz em sociedades pós-conflito é guiada, atualmente, pela chamada *paz liberal*. Esse modelo tem por objetivo propor ações cujos objetivos principais são democratização, estabelecimento do Estado de Direito, proteção dos direitos humanos e promoção de uma economia orientada ao mercado. Ademais, como aponta Mac Ginty (2011), a paz liberal formata as operações de paz, mas deve-se ter em mente que os processos liberais de *peacebuilding* são distintos entre si por diversos fatores, como a abrangência do conflito e a resposta por parte da população local.

Nos últimos anos, nota-se uma tendência na expansão dos estudos internacionais que consideram dinâmicas subnacionais em suas análises. Isso se deve à necessidade de aprofundar conhecimentos acerca do impacto que os interesses e atividades locais exercem sobre as esferas nacionais. Essa tendência se refletiu nos estudos para a paz, especialmente ao se considerar que as raízes dos conflitos, geralmente, estão vinculadas a uma localidade específica. Assim, agendas locais podem ser fontes de conflitos violentos que repercutem em todo o país, ainda que essas agendas sejam geograficamente restritas. A partir desse entendimento, pode-se concluir que as vertentes estritamente focadas na ação estatal não são capazes de estabelecer mecanismos sustentáveis para a solução do conflito, visto que causas importantes não são consideradas (Leonardsson; Rudd 2015).

De maneira ampla, o local é compreendido como o espaço no qual a paz é desenvolvida a partir dos movimentos de base da sociedade, em contraste com a paz liberal proposta por agentes internacionais. Os estudos centrados nessa dinâmica de construção da paz afirmam que o entendimento local tem, em tese, potencial emancipatório, pois seria baseado na convi-

vência diária (Richmond 2009). Esses elementos citados devem ser considerados para que construção da paz seja, de fato, sustentável. Entretanto, como salienta parte da literatura crítica sobre o tema, deve-se atentar para que o local não seja romantizado. A romantização reforça estereótipos em relação à população local, como a retomada da concepção do indivíduo enquanto “bom selvagem” pacífico ou a reiteração da posição inferiorizada e subordinada da coletividade.

A virada local, então, pode ser caracterizada como um grupo heterogêneo de pesquisadores que partem da assimilação dos pressupostos supracitados para a composição de análises teóricas e empíricas que levam em conta as dinâmicas locais no processo de construção da paz. Öjendal e Ou (2015) ressaltam que a virada local parte das lacunas anteriores, atribuídas à paz liberal, e faz com que a comunidade internacional exerça um papel muito mais reflexivo diante da gama de atores e suas respectivas agências:

A virada local é como uma *terra nullius* para a epistemologia da paz liberal, e representa um lugar perigoso e selvagem onde a racionalidade ocidental, com seus discursos de universalidade e modernização, é desafiada de maneiras diferentes. A virada local - que desestabiliza o monopólio das elites nacionais e dos intervenientes para definir questões e soluções - responde, ou até se sobrepõe, a ausência comum de “paz cotidiana” na paz liberal. Esta abordagem exige um papel internacional muito mais reflexivo na construção da paz e, em particular, um relacionamento mais reflexivo com toda a gama de atores da construção da paz, incluindo atores locais, e sua agência, direitos e prioridades (Öjendal; Ou 2015, 933, tradução nossa).

Os estudos associados à virada local iniciaram-se a partir da década de 1990 e podem ser divididos em duas grandes fases. De acordo com Paffenholz (2015), a primeira virada local é baseada nas teorias de resolução de conflitos associadas a estudiosos como Adam Curle e Johan Galtung e tem como propósito interpretar e promover a reconciliação sustentável entre os grupos pertencentes a determinada sociedade conflituosa. O principal autor associado a essa vertente é John Paul Lederach, cuja obra é objeto de estudo do presente trabalho e será apresentada posteriormente. A segunda virada local, por outro lado, inicia-se por volta dos anos 2000 como crítica às operações de reconstruções de Estado ensejadas após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, cujos principais exemplos são as intervenções no Afeganistão (2001) e Iraque (2003). Os referenciais teóricos aqui mobilizados são autores pós-estruturalistas e pós-coloniais como Michel Foucault e Homi Bhabha e, dentre os principais nomes a serem mencionados, temos Oliver Richmond e Roger Mac Ginty.

Silva (2012) pontua as principais críticas e lacunas relacionadas à virada local. A primeira delas consiste na dificuldade em se definir o que é o “local”, especialmente em sociedades profundamente divididas. Nessa situação, a complexidade em se definir qual grupo será responsabilizado pela condução das medidas para a construção da paz é somada à dificuldade em definir os limites do local a fim de garantir a autonomia nas decisões. Outra crítica volta-se às limitações do local em termos materiais, visto que as instituições internacionais que provêm recursos para assistência o fazem a partir da demonstração de um plano de ação que se mostre viável. Assim, a própria ação local é dependente do reconhecimento internacional.

Diante do exposto, e partindo da contribuição da virada local nos estudos críticos para a paz, cabe desenvolver a revisão bibliográfica de parte das obras de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty proposta pelo artigo. A partir da sistematização de suas principais ideias é, então, possível traçar as semelhanças e diferenças entre a abordagem de ambos.

JOHN PAUL LEDERACH E A TRANSFORMAÇÃO DE CONFLITOS

John Paul Lederach iniciou sua carreira em instituições de mediação de conflito ligadas a associações religiosas das quais pertencia. A partir dos anos 1990, passou a se dedicar à carreira acadêmica, mas seu trabalho prático exercido previamente atribuiu características peculiares à sua obra. O autor, de modo geral, estabelece padrões para que os *peacebuilders* sejam capazes de assimilar a realidade local que comporta e, muitas vezes, sustenta o conflito e propor mecanismos específicos que sejam capazes de transformar tal situação. É importante salientar que Lederach, ao invés de tratar da resolução do conflito, propõe uma transformação deste, que consiste em enxergar os fluxos de conflitos sociais como oportunidades a longo prazo para criar processos de mudanças construtivos que reduzam a violência, aumentem a justiça nas interações e na estrutura social como um todo e que respondam aos problemas cotidianos dos relacionamentos humanos. Assim, a transformação do conflito envolve, além de conter os episódios de violência, promover mudanças individuais, relacionais, estruturais e culturais no epicentro do conflito (Wright 2004).

Lederach dialoga com teorias de negociações internacionais destinadas à resolução de conflitos para elaborar sua abordagem. O estudo dessa categoria de negociações internacionais busca abordar conceitos e habilidades de negociação diplomática e mediação com o objetivo de conter eventos que permeiem a violência, sejam conflitos civis ou não. Dessa forma, atribui-se ao negociador um caráter tecnicista, que leva em conta sua capacidade em conciliar partes em conflito a partir de conhecimentos adquiridos

em termos de comunicação, oratória e persuasão. O autor propõe ir além dos processos práticos de resolução de conflitos e amplia a profundidade e a duração dos instrumentos para a construção da paz. Dessa forma, não se rejeita os mecanismos trazidos pelas teorias tradicionais nessa área, mas aponta que a resolução de conflitos não consegue levantar questões essenciais para atingir as principais causas do conflito e, conseqüentemente, solucioná-los (Lederach 2003).

Com o intuito de melhor discutir suas ideias, convém comparar sua abordagem com a proposta trazida por I. William Zartman.³ Zartman afirma que as negociações de paz passam a ser viáveis sobretudo quando as partes se encontram em *mútuos e danosos impasses* (*mutual hurting stalemates*), sem perspectivas de solução do conflito. Assim, a necessidade de se alcançar a conciliação é indicada pelo cenário catastrófico, que demonstra que os danos serão muito maiores se nada for feito imediatamente. Logo, para Zartman existe um momento crucial para que a negociação seja efetivada, o qual é denominado *ripe moment*, no qual as partes não têm outra alternativa a não ser cooperar para a paz (Zartman 2003). Em contraposição, Lederach argumenta que a paz pode ser cultivada e fomentada até mesmo antes e durante o conflito direto e não ser perseguida apenas em um momento específico (Lederach 2003).

Destrinchando seu argumento, Lederach parte do pressuposto de que o conflito em si possui causas e efeitos que devem ser considerados para que a violência direta seja extinguida. Entretanto, diante da insuficiência dos mecanismos tradicionais de manutenção e construção da paz em identificar tais causas e efeitos e, conseqüentemente, de contê-los e minimizá-los, o autor traz novas propostas destinadas diretamente a equipes e programas de *peacebuilding*. Em *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, lançado em 1997 em um contexto no qual conflitos civis atingiam seu ápice em termos de quantidade e complexidade, o autor define-se enquanto um acadêmico “prático”, o que implica que sua abordagem não se volta à mera sugestão de hipóteses, e parte do método indutivo como forma de apreender o conhecimento através da prática.

Voltando ao contexto histórico que permeia as principais reflexões do autor, tem-se que os conflitos contemporâneos possuem uma natureza empírica distinta daqueles ocorridos no pré-Guerra Fria. Os conflitos da segunda metade do século XX foram altamente influenciados pela bipolaridade: ainda que as duas superpotências não se enfrentaram em combates diretos, seus interesses refletiram-se em conflitos majoritariamente localizados no Sul. Com o fim da Guerra Fria, os conflitos civis, a despeito da contínua influência internacional, caracterizaram-se por serem enfrentamentos ocorridos majoritariamente em ambientes urbanos, em que gru-

pos distintos entre si, por vezes com bases étnicas e religiosas, disputam a tomada dos governos de seus respectivos países.

A década de 1990, na qual o autor desenvolve seus estudos, é caracterizada pela expansão considerável de operações de *peacekeeping* empreendidas pelas Nações Unidas. Entre 1991 e 1999, 35 operações de paz tiveram início em inúmeras regiões que passavam por conflitos civis, enquanto esse número cai para 18 quando considera-se o período entre 1948 e 1990 (UN 2014). Levando em consideração o modelo seguido pelas Nações Unidas na execução dessas operações e as peculiaridades desses conflitos que emergem na nova ordem, Lederach engaja-se em propor alternativas que insiram as reivindicações locais na construção da paz. Então, busca-se discutir quais as características comuns às sociedades contemporâneas permeadas por conflitos, quais são as perspectivas para a construção da paz nestas e quais práticas e atividades são capazes de sustentar a transformação pacífica (Lederach 1997).

Ao propor a categorização de espaços transpostos por conflitos, o autor utiliza a denominação “sociedades profundamente divididas” para aquelas que passaram ou passam por alguma espécie de conflito armado. Nessas sociedades, na maioria das vezes pertencentes ao Terceiro Mundo, tem-se que os conflitos são pontuados por seu caráter intraestatal, porém com efeitos que transcendem os limites do Estado, atingindo especialmente os países vizinhos mediante fluxos de armamentos, recursos e migrantes e a criação de movimentos externos de oposição. Assim, os conflitos estimulam e agravam a instabilidade regional, e não apenas nacional.

A partir da interpretação desses fatos, Lederach (1997) define que os conflitos contemporâneos nas sociedades profundamente divididas são caracterizados pela multiplicidade de grupos em conflito. A difusão do poder nessas sociedades se dá em muitos aspectos, incluindo hierarquias, alianças e subgrupos dentro de grupos étnicos ou clãs. Outra característica de extrema importância é a existência de questões identitárias intrínsecas à sociedade, o que faz com que parte significativa da população se engaje no conflito por pertencer a determinada etnia, religião, clã ou região geográfica. Dessa forma, a extensão do conflito não se restringe às fronteiras estatais e seu prolongamento se deve, muito mais, à história comum compartilhada entre os grupos envolvidos e à grande carga de estereótipos que circundam as relações, com percepções e experiências subjetivas radicalmente diferentes entre si.

Lederach, após definir características comuns aos conflitos contemporâneos, parte para a definição de conceitos que sustentam as atividades propostas para essa nova forma de se construir a paz. Diante dos novos elementos que devem ser considerados, é nítido que as fórmulas-padrão

de contenção do conflito, como a diplomacia tradicional estatal em sociedades profundamente divididas não agregam resultados satisfatórios. Assim, o ponto chave a ser trabalhado é a reconciliação, que consiste no restabelecimento de relacionamentos sustentáveis entre as partes. Isso se mostra necessário porque os grupos conflitantes estão intimamente ligados e terão que reconstruir a paz sob a mesma localidade geográfica e as mesmas instituições. Para que a reconciliação ocorra, cabe identificar as relações de interdependência entre essas partes e reconhecê-la como um espaço social no qual percepções e sentimentos possam ser compartilhados e transformados em relacionamentos futuros sustentáveis. Sem esse avanço inicial, torna-se inviável quaisquer tentativas de construção da paz diante da coexistência futura quase que essencial entre as partes (Lederach 1997).

Conforme o autor, *peacebuilding* consiste, portanto, em processos que comportam uma estrutura, e ambos – processos e estrutura – devem ser considerados para a compreensão do que se propõe enquanto solução. Quando se trata da estrutura, é importante assimilar os níveis de liderança presentes nas comunidades: o *top-level*, nível mais alto, é composto pelos líderes políticos e, por vezes, militares do conflito. São os maiores líderes representativos e são caracterizados por terem alta visibilidade, por expressarem o posicionamento oficial do grupo aos quais pertencem e por deterem poder e influência significantes, se não exclusivos. O *middle-range*, nível intermediário, agrega indivíduos que possuem certo papel de liderança, mas que não são atrelados ao governo ou a estruturas formais dos grupos. Esse papel de liderança não é baseado em poder político ou militar, mas no *status* e influência que exercem nos relacionamentos cotidianos: são indivíduos que ocupam posições importantes em setores específicos ou em redes primárias de grupos e instituições ou líderes que conseguem estabelecer diálogos entre comunidades ou regiões conflitantes. Por fim, o nível *grassroots*, que engloba os movimentos de base da sociedade, é composto pela parcela da população que está imersa no conflito e que empreende esforços constantes para sua própria sobrevivência. Geralmente, são líderes de comunidades locais, membros de ONGs ou líderes de grupos específicos, como grupos de refugiados (Lederach 1997).

De forma análoga e complementar aos níveis de liderança, estabelecem-se abordagens para o *peacebuilding* que podem ser centradas no estabelecimento de acordos formais entre as autoridades de cada grupo e as decisões são repassadas ao resto da população, em um movimento conhecido como *top-down*. Adicionalmente, podem ser também baseados na atuação de líderes da camada intermediária mediante desenvolvimen-

to de redes e instituições em prol da conciliação, o que é chamado de *middle-out*. E, finalmente, tem-se a abordagem *bottom-up*, que consiste em discussões e estabelecimento de políticas comuns para que os líderes de base possam trabalhar no nível da comunidade em questões de paz e conflito.

Independentemente da abordagem a ser levada em conta, é importante que haja uma estrutura integrativa para que as necessidades da construção da paz sejam reconhecidas. Para o autor, o nível que tem maior potencial para estabelecer uma infraestrutura capaz de sustentar o processo de *peacebuilding* a longo prazo é o nível intermediário, visto que é capaz de captar a realidade enfrentada pela população, bem como ter acesso e voz frente às autoridades superiores. Essa conclusão do autor leva ao entendimento de que o local não deve ser romantizado e reduzido a práticas e tradições historicamente fundadas, visto que a dinâmica social envolve elementos muito mais atrelados à vivência comum e aos padrões de relacionamentos construídos em cada comunidade (Lederach 1997).

A partir da compreensão da estrutura, cabe compreender os elementos que definem o *peacebuilding* enquanto um processo. Primeiramente, é imprescindível que se tenha ciência de que o conflito nunca consiste em um fenômeno estático ou isolado, mas é um fenômeno dinâmico e dialético por natureza, baseado em relacionamentos fundados na percepção humana. Consequentemente, altera e é alterado pela interação humana. Dessa forma, o *peacebuilding* apresenta-se como um processo composto por uma multiplicidade de papéis, funções e atividades interdependentes, que tem como função principal criar e sustentar transformações e movimentos para a reestruturação de relacionamentos, envolvendo atividades que vão além de eventuais negociações específicas e que buscam ter relação direta com os objetivos de longo prazo de paz sustentável guiados pela geração de processos contínuos, dinâmicos e autorregenerativos (Lederach 1997).

Por fim, agregando todos os elementos dispostos acerca da estrutura e do processo, tem-se o que o autor chama de uma *estrutura integrada* que visa associar os componentes do *peacebuilding* de forma a responder às demandas dos conflitos contemporâneos, levando em conta as características gerais já expostas nesse artigo e as particularidades de cada estrutura social. A Figura 1 apresenta uma tentativa gráfica do autor de sintetizar suas ideias.

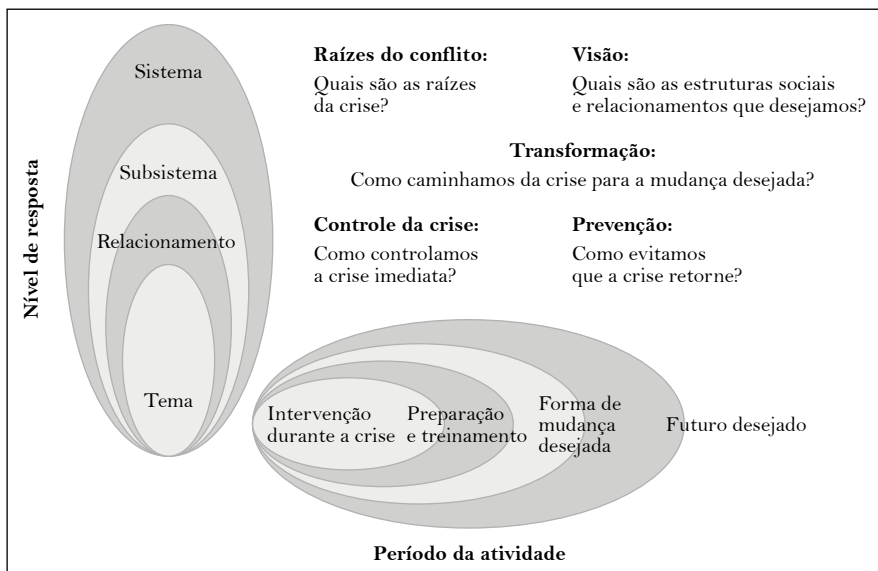


Figura 1 – Estrutura integrada do *peacebuilding*.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Lederach (1997).

Assim, a relação processo-estrutura leva ao estabelecimento da infraestrutura para o *peacebuilding*, caracterizada por relações orientadas para a mudança social que busca transformar ciclos de violência em visões de interdependência. O cenário que se tem atualmente em termos de resolução de conflitos mostra que grande parte destes estão em um estágio intermediário entre a confrontação direta entre grupos e a negociação. Esse estágio não é positivo porque demonstra que as negociações não estão sendo, de fato, efetivas para que a etapa de confrontação direta seja superada. Os efeitos dessa estagnação são a perda da visão a longo prazo, o desvio do foco nas negociações e o fracasso em apreciar a multiplicidade e interdependência das atividades e funções do *peacebuilding*, que refletem a ineficiência dos programas imediatistas e centralizados de construção da paz implementado nos dias atuais (Lederach 1997).

Um dos questionamentos apontados pelos críticos à abordagem de Lederach volta-se à falta de componentes concretos que possam ser passíveis de mensuração ou avaliação. O próprio autor reconhece que o estabelecimento de padrões únicos nesse sentido se torna um desafio diante de fatores como a falta de linearidade quando se trata de construção de relacionamentos, visto que, em muitos casos, seguir um projeto à risca pode limitar os esforços de construção da paz a depender de como a comunidade

responde aos esforços iniciais. Outro dilema enfrentado é relacionado ao tempo e à necessidade do *peacebuilding* em conectar as atividades atuais aos objetivos de longo prazo. Nesse sentido, é preferível tratar das evoluções da situação de conflito do que dos seus resultados estatísticos.

O terceiro desafio citado pelo autor consiste no repasse de eventuais informações coletadas que podem ser consideradas delicadas e íntimas para serem reportadas, em contraposição com a necessidade de transparência e prestação de contas ao programa. O último dilema apontado refere-se aos impasses institucionais, visto que as instituições levam em consideração os resultados ao invés da evolução e os projetos estruturados ao invés da infraestrutura. A partir disso, tem-se que os próprios métodos e padrões de mensuração devem ser contextualizados e adequados de acordo com as mudanças e os *feedbacks* por parte dos envolvidos (Lederach 1997).

Diante da sistematização trazida com os principais pontos tocados pelo autor, pode-se concluir que a população local e sua cultura são recursos indispensáveis para a construção da paz sustentável a longo prazo. Conforme Leonardsson e Rudd (2015, 826, tradução nossa) pontuam:

Ao adotar uma abordagem holística para a construção da paz, em que os atores domésticos em diferentes níveis sociais e atores internacionais são considerados importantes, Lederach enfatizou as visões para a paz inerentes entre as pessoas locais e a necessidade de a comunidade internacional reconhecer essas pessoas como recursos e não destinatários da construção da paz.

Destarte, o local pode ser compreendido como um espaço social no qual a reconciliação deve se projetar para que as partes em conflito possam estabelecer pontos de contato proativos e compartilhar suas experiências e percepções. A partir disso, a construção da paz se torna factível e com perspectivas de se perpetuar. Quando se trata da população local, esta deve ser considerada como o principal agente de *peacebuilding*. O reconhecimento internacional é importante para que suas ações sejam fomentadas sobretudo em termos de recursos. Todavia, impor modelos preestabelecidos aos processos locais de reconstrução social interfere negativamente na consolidação da paz.

ROGER MAC GINTY E A PAZ HÍBRIDA

Roger Mac Ginty, pesquisador associado à segunda virada local, atua em pesquisas relacionadas a processos de paz, violência política e respostas locais a intervenções internacionais de suporte à paz. Conduziu pesquisas de campo em nações que passaram por conflitos civis, incluindo alguns

deles que já receberam intervenções por parte das Nações Unidas, como Bósnia-Herzegovina, Uganda e Líbano. Por pertencer ao segundo movimento de estudos que consideram o local na construção da paz, as influências que conduzem as reflexões do autor são relacionadas ao debate acerca da emancipação e da autonomia das regiões em conflito, propondo uma crítica às formas dominantes de manutenção e construção da paz.

O autor tece suas considerações à luz do contexto da década de 2000, no qual as operações de paz iniciadas na década de 1990 não conseguiam alcançar a paz. Ainda que algumas missões tenham sido inicialmente desenhadas a partir de demandas locais, como a do Haiti (1990-1997) e a da Somália (1992-1995), estas acabaram por impor forças coercitivas diante dos resultados negativos, especialmente pela oposição de grupos locais a ações não adaptadas à sociedade na qual viviam. Dessa forma, Mac Ginty parte do reconhecimento das limitações do modelo vigente baseado na paz liberal a partir do entendimento de que este é idealizado por homens ocidentais pertencentes a Estados do Norte e que, por razões inerentes ao ambiente no qual é concebido, relega fenômenos sociais, políticos, culturais e econômicos locais (Bigatão 2015).

Apesar de ser largamente tomada como referencial na elaboração e execução de programas de *peacemaking* e *peacebuilding*, a proposta da paz liberal tem sido cada vez mais questionada. Seu fracasso pode ser atribuído aos mais diversos fatores, que vão desde a implementação de valores ocidentais e neoliberais que refletem os interesses dos Estados do Norte Global, até o caráter imediatista das intervenções, que faz com que as causas estruturais do conflito sejam ignoradas. Além disso, pode-se constatar que o modelo promove diferenciações entre as operações em diferentes sociedades baseadas em estereótipos e preconceções equivocadas, como a intensificação do uso da força e coerção em comunidades não ocidentais – rotuladas como “ameaças” ao ocidente – e a persuasão enquanto principal estratégia em comunidades ocidentais. Uma das principais críticas, na qual o presente artigo se atém, consiste na falta de articulação das atividades às diferentes realidades encontradas nas sociedades pós-conflito, desconsiderando as especificidades e a capacidade de agência da população local. Para Mac Ginty (2011), os fenômenos que ameaçam a supremacia da paz liberal são as deficiências práticas dos programas intervencionistas e a consequente produção de resultados indesejados, a falta de confiabilidade no projeto por parte dos próprios agentes, as reações locais de resistência e as novas formas não liberais de intervenção lideradas por atores relevantes do sistema internacional.

O conceito de *hibridismo* adotado por Mac Ginty é proveniente de campos de estudo inicialmente distantes dos estudos para a paz. Surgido nas

ciências biológicas, foi importado por abordagens sociais em estudos que buscavam compreender aspectos da colonização. Grosso modo, o hibridismo pode ser compreendido como a criação de formas culturalmente híbridas mediante o contato produzido pela colonização, ocorrendo mediante processos linguísticos, raciais, culturais, políticos, entre outros. Homi Bhabha, ao analisar a composição da sociedade indiana a qual pertencia, constatou que o contexto local era permeado por dois conjuntos de valores distintos entre si, mas que coexistiam: o dos colonizadores e o dos colonizados. Esses conjuntos eram desiguais, com convicções contraditórias entre si que questionavam e relativizavam uma a outra em todas as relações sociais, mas que neles emergia a identidade cultural através da criação de um chamado “terceiro espaço” (Bhabha 1994; Souza 2004).

Por essa via, a grande inovação de Mac Ginty (2011) é adotar o hibridismo como lente analítica para a investigação de processos de construção da paz. A partir do hibridismo, é possível desenvolver uma crítica mais aprofundada da paz liberal, promover releituras sobre a agência local de modo a afastar a romantização atribuída a esses sujeitos e, por fim, interrogar a natureza da paz contemporânea e as normas políticas, econômicas, sociais e culturais modeladas por esta. Para compreender o hibridismo, é importante ter ciência que esse processo não consiste em uma mera junção de duas entidades que compõem uma terceira, visto que uma interpretação nesse sentido desprezaria a complexidade do processo, que é composto por múltiplas partes que coexistem em um cenário dinâmico. Isso implica que o processo de hibridização central, surgido com a inserção de missões liberais de *peacebuilding*, deve ser entendido levando em conta que as partes também são frutos de processos prévios. Além disso, é importante que a hibridização seja vista como um processo que não ocorre de forma súbita e que não impõe a coexistência aos sujeitos. Via de regra, consiste em um processo gradual e cotidiano de negociação e entendimento mútuo. Finalmente, cabe destacar que existem diversos graus de hibridismo e hibridização: todas as partes são fruto de construções sociais híbridas, entretanto, deve-se reconhecer que existem sujeitos mais hibridizados que outros, assim como existem aqueles que resistem mais ao processo.

O hibridismo se mostra como uma crítica ao liberalismo nas intervenções de paz porque se contrapõe ao pressuposto de que a emancipação envolveria a abertura de mercados, democratização política e receptividade em relação às políticas determinadas por instituições e organizações internacionais. Em suma, o projeto liberal busca conter reivindicações de identidade porque acredita que estas consistem na causa do conflito e devem ser suprimidas, e esse posicionamento pode ser justificado pois se trataria de grupos permeados por violência e a opressão. Trazer o hibridismo como

instrumento de análise instiga investigações aprofundadas sobre as origens e as aspirações de cada grupo levando em conta fatores culturais e identitários, e evitando suprimir grupos minoritários que seriam passíveis de exclusão em projetos liberais (Mac Ginty 2011).

Os processos híbridos de construção da paz podem ser financiados, fisicamente protegidos e até coordenados por atores externos; por vezes, podem até fazer com que a organização estatal e suas instituições reproduzam modelos liberais. Entretanto, essas estruturas de governança jamais serão duplicadas rigorosamente diante da inserção de elementos locais tradicionais. Conforme afirma Mac Ginty (2011, 75, tradução nossa): “Assim, a paz liberal se torna híbrida, projetando o internacional, mas também tendo que assumir alguns valores e costumes locais. Este é um processo de dois sentidos que tem impacto em todos os atores envolvidos”.

Para o hibridismo ser entendido enquanto um processo, é necessário compreender que este é uma variável em constante mudança que funciona em níveis distintos, por múltiplos meios e afeta aspectos significativos da vida cotidiana e, portanto, caracteriza-se por ser um processo de grande complexidade e longevidade. Com o objetivo de facilitar tal entendimento, Mac Ginty propõe um modelo de quatro partes que permite visualizar os eixos principais por meio dos quais a hibridização se concretizaria. Todavia, como todos os modelos, é uma abstração que não consegue captar toda a extensão e o dinamismo desse processo social tão complexo. O modelo sustenta que a hibridização é o produto da interação entre o poder de convencimento dos agentes da paz liberal para constranger outros atores em prol dos seus interesses, os incentivos promovidos por agentes da paz liberal para que os outros atores sigam seus interesses, a resistência dos agentes locais e sua capacidade de resistir, ignorar ou subverter as intervenções liberais e, por fim, as alternativas apresentadas pelos agentes locais para propor modificações e contrapropostas à paz liberal. A Figura 2 traz uma representação esquemática desse modelo.

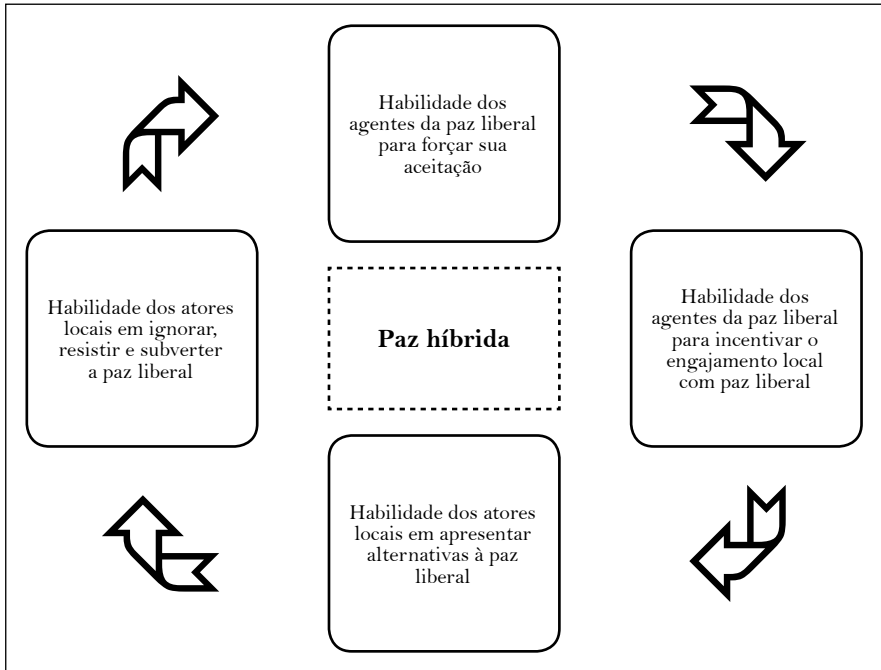


Figura 2 – Paz Híbrida.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Mac Ginty (2011).

Cabe desenvolver maiores considerações sobre cada um dos componentes mencionados. Primeiramente, o poder de convencimento e conformidade por parte dos agentes liberais, é facilmente explicitado pelo uso da força e da violência direta por parte desses interventores, ainda que essa não seja a única técnica para se estabelecer a conformidade, que também pode ocorrer através de sanções, ameaças e imposições de ordem econômica (Mac Ginty 2011). Contudo, o instrumento de conformidade mais eficaz é a noção construída de que a paz liberal é a única opção possível, o que faz com que as escolhas dos agentes locais sejam limitadas. É importante reiterar que as intervenções liberais não são aplicadas com a mesma intensidade em todas as regiões, o que proporciona diferentes graus de hibridismo e diferentes graus de abertura para a inserção de outros atores nesse processo (Mac Ginty 2011).

O segundo componente da paz híbrida, que trata dos incentivos promovidos pelos atores liberais aos agentes locais, refere-se a supostos projetos e atividades destinados à emancipação da população, à cooperação e ao progresso social, mas que estão embutidos de interesses particulares e meca-

nismos coercitivos. Dentre esses incentivos, o mais relevante é a própria garantia da paz, que é fortemente estimada em cenários conflituosos diante da pressão para que haja uma conciliação com os menores custos possíveis. Outros mecanismos que não devem ser desconsiderados são aqueles de natureza econômica e financeira, materializados através da abertura de mercados, de subsídios de reconstrução e de fornecimento de microcrédito, por exemplo. Esses incentivos servem bem aos objetivos liberais porque as sociedades emergentes de conflitos, geralmente, não têm muitas opções de acesso a recursos, o que leva à aceitação desse tipo de interferência. Assim, pode-se concluir que os incentivos e investimentos promovidos por agentes da paz liberal são, antes de mais nada, instrumentos que servem a interesses políticos (Mac Ginty 2011).

O terceiro componente consiste na capacidade dos atores locais de resistirem, ignorarem ou adaptarem-se às intervenções liberais. Ainda que a capacidade de mobilização de forças por parte dos agentes liberais possa ser questionável, é importante que a agência local não seja subestimada. Os atores locais, ou seja, todos os níveis dentro do Estado sujeitos à intervenção direta - governos, municípios, partidos políticos, sociedade civil, empresas e indivíduos - são capazes de imprimir mudanças sobre a paz liberal, transformando-a em uma paz híbrida. Enquanto alguns grupos optam por cooperar voluntariamente com o projeto liberal, outros grupos buscam questioná-lo em partes ou resistir completamente (Mac Ginty 2011).

Por fim, o quarto e último elemento sintetiza a habilidade dos atores locais em apresentar e manter formas alternativas de paz. Podem ser associados à ação cotidiana da população, que buscam prosseguir com suas realidades em um cenário pós-conflito. Todavia, convém ter em mente que os modelos que partem da agência local não necessariamente portam-se como dissidentes da ortodoxia liberal. Mac Ginty considera que é possível que modelos locais possam inclusive potencializar situações de violência estrutural consolidadas na sociedade (Mac Ginty 2011).

A partir dessa definição e categorização apresentada por Mac Ginty, é importante ressaltar que definir o que consiste o local e o que consiste o internacional resulta em uma simplificação analítica. Essas categorias não são estáticas e estão imbuídas de grande complexidade e sobreposição de fatores a serem considerados. Cabe concluir que o autor compartilha do entendimento do local enquanto o espaço no qual agências estão presentes em um conflito ou no ambiente pós-conflito, algumas das quais buscam identificar e desenvolver os processos necessários para a paz, com ou sem a ajuda internacional, de forma que a legitimidade em termos locais e internacionais seja concretizada. A paz estabelecida, então, por ser cotidiana, tem potencial para ser emancipatória (Mac Ginty; Richmond 2013).

Ainda que a paz híbrida possa ser apontada como uma crítica relevante ao projeto da paz liberal, é possível questioná-la em alguns aspectos. Como devidamente pontua Nikolas Kompridis (2005), os conceitos de hibridismo e hibridização podem ser usados pelas autoridades de grupos de forma contraproducente a partir do momento que essa narrativa é utilizada para englobar toda a população em um único grupo “hibridizado”, imprimindo certa normalização e neutralização às particularidades de cada grupo. Assim, o hibridismo acaba se convertendo em um conceito que predica a eliminação da diferença e nega a alteridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe, nesta conclusão, salientarmos os pontos que consideramos mais relevantes das ideias de cada autor em um quadro comparativo, disposto a seguir:

QUADRO 1
 Comparação entre as principais ideias
 de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty

	John Paul Lederach	Roger Mac Ginty
Contexto de produção acadêmica	Década de 1990, comendo a primeira virada local. Aumento expressivo na quantidade de operações de paz autorizadas pelas Nações Unidas.	Década de 2000, comendo a segunda virada local. Efeitos das operações da década anterior passam a ser analisados e criticados.
Referencial teórico	Teorias de negociação internacional voltadas à paz.	Abordagens pós-estruturalistas e pós-coloniais informando a análise de <i>peacebuilding</i> .
Problema de pesquisa	Aperfeiçoamento das técnicas de resolução de conflitos para processos de consolidação da paz sustentáveis.	Proposição de novas abordagens que superem a paz liberal.
Proposta alternativa à ortodoxia	Transformação do conflito	Paz híbrida
Inspirações para a compreensão do local	Experiências pessoais como mediador	Estudos de casos
Percepções acerca do local	O local é o espaço social no qual os relacionamentos são reconstruídos e, a partir disso, o <i>locus</i> no qual os instrumentos para a construção da paz a longo prazo são implementados.	O local é um componente que compõe e empreende atividades em processos de paz a partir da convergência, da submissão ou da subversão a agentes da paz liberal.
O interventor	Consiste em um agente local devidamente capacitado capaz de promover um ambiente propício à negociação entre as partes e conciliar demandas entre os diferentes níveis de liderança.	Consiste em um agente com papel ambíguo, dado que a depender da interação, pode trazer efeitos benéficos e ajudar a alterar situações de violência direta e estrutural, ou agravá-las.

Fonte: Elaborado pelos autores.

À luz do Quadro 1 e das ideias previamente discutidas, podemos afirmar que, cronologicamente, o local era, primeiramente, considerado como aquilo que deveria ser padronizado, colonizado e civilizado, atribuindo uma versão romantizada ao espaço e à população ali residente. Muito disso se deve ao projeto empreendido pelas grandes potências europeias e pela consequente disparidade econômica e social entre os países pertencentes ao Norte Global e suas antigas colônias. O “redescobrimento” do local surge a partir das críticas aos programas ocidentais baseadas em seus efeitos perversos.

Ademais, para além de ser compreendido estritamente em termos geográficos, o local deve ser compreendido enquanto espaço desterritorializado, um *locus* constituído por redes, pessoas e atividades capazes de construir processos legítimos de estabelecimento de uma paz sustentável e duradoura. As colocações dos autores apresentados e da virada local podem ser questionadas, especialmente em termos materiais, visto que as iniciativas formais de paz demandam projetos e programas estruturados sob padrões comuns. Dessa forma, surgem críticas referentes a captação de recursos, ao estabelecimento de autoridades e à própria legitimidade dos processos locais de paz. Mac Ginty (2015) interpreta o local como um problema e uma solução. Utilizando-se de suas reflexões:

[O local] foi considerado um problema por estar atrasado e disposto a abrigar identidades particularistas e exclusivas. É o espaço de conflito e subdesenvolvimento, e exige a consolidação da paz e a intervenção de desenvolvimento para ajudar a modernizá-lo, conectá-lo e pacificá-lo. Mas, ao mesmo tempo, o local também foi apresentado como uma solução. Ele foi lançado como um reservatório de sabedoria e engenhosidade. O idioma da resiliência foi implantado para reconstruir o local como capaz e até mesmo prudente [...]. O que essas duas visualizações do local mostram é que a categoria é maleável e capaz de ser feita e refeita (Mac Ginty 2015, 847, tradução nossa).

É importante que os estudos para a paz que consideram a agência local tenham em mente as particularidades e os aspectos pragmáticos envolvidos no estudo desse fenômeno, sem que se caia em equívocos recorrentes como a romantização do espaço e de seus indivíduos. O local pode constituir-se por tradições, indivíduos, relacionamentos, coletividades, redes e atividades as quais, conjuntamente, constituem um sistema de crenças e práticas adotadas por comunidades. No entanto, não há garantia de que, apenas por se levar em consideração a população local a paz necessariamente será sustentável. Ambos os autores argumentam a necessidade de esforços contínuos nessa empreitada. Apropriando-nos e modificando frase atribuída a John Philpot Curran, *o preço da paz é a eterna vigilância*.⁴

REFERÊNCIAS

- Bigatão, Juliana de Paula. 2015. *Do Fracasso à Reforma das Operações de Paz das Nações Unidas (2000-2010)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.
- Bhabha, Homi. 1994. *The Location of Culture*. Abingdon: Routledge.
- DPKO. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations.
- Gomes, Aureo de Toledo. 2013. Da Paz Liberal à Virada Local: Avaliando a Literatura Crítica sobre *Peacebuilding*. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, 2, 3, 46-76.
- Kompridis, Nikolas. 2005. Normativizing Hybridity, Neutralizing Culture. *Political Theory*, 33, 3, 318-343.
- Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Lederach, John Paul. 2003. Cultivating Peace: a Practitioner’s View of Deadly Conflict and Negotiation. In: Darby, John; Mac Ginty, Roger, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 30-37.
- Leonardsson, Hanna; Rudd, Gustav. 2015. The ‘Local Turn’ in Peacebuilding: a Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36, 5, 825-839.
- Mac Ginty, Roger. 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mac Ginty, Roger. 2015. Where is the local? Critical Localism and Peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36, 5, 763-783.
- Mac Ginty, Roger; Richmond, Oliver. 2013. The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace. *Third World Quarterly*, 34, 5, 763-783.
- United Nations. 2014. *List of Peacekeeping Operations 1948-2013*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

Öjendal, Joakim; OU, Sivhouch. 2015. The 'Local Turn' Saving Liberal Peacebuilding? Unpacking Virtual Peace in Cambodia. *Third World Quarterly*, 36, 5, 929-949.

Paffenholz, Thania. 2015. Unpacking the Local Turn in Peacebuilding: a Critical Assessment Towards an Agenda for Future Research. *Third World Quarterly*, 36, 5, 857-874.

Souza, Lynn Mario T. Menezes de. 2004. Hibridismo e tradução cultural em Bhabha. In Abdala Júnior, Benjamin (Org.), *Margens da Cultura: mestiçagem, Hibridismo & Outras Misturas*. São Paulo: Boitempo Editorial. 113-133.

Richmond, Oliver. 2009. A Post-Liberal Peace: Eirenism and the Everyday. *Review of International Studies*, 35, 3, 557-580.

Silva, Francine Rossone. 2012. *A Paz Liberal nas Operações de Peacebuilding: o "Local" e os Limites da Crítica*. 2012. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Wright, Walter A. 2004. *John Paul Lederach: A Peacebuilder Bibliography*. Disponível em: <<http://www.mediate.com/articles/wrightw2.cfm>>. Acesso em: 28 out. 2017.

Zartman, I. Willian. 2003. The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. In: Darby, John; Mac Ginty, Roger, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 19-29.

Schierenbeck, Isabell. 2015. Beyond the Local Turn Divide: Lessons Learnt, Relearnt and Unlearnt. *Third World Quarterly*, 36, 5, 1023-1032.

NOTAS

1. Os autores agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio mediante projeto de pesquisa código APQ-00605-17.
2. Tomando como referência a publicação conhecida como Doutrina Capstone (DPKO 2008), podemos dividir as atividades da Organização das Nações Unidas com vistas à resolução de conflitos em 5 tipos: conflict prevention, o uso de medidas diplomáticas para se evitar que tensões inter e/ou intraestatais culminem em violência aberta; peacemaking, ou o uso de medidas para se findar com conflitos em andamento; peacekeeping, ou uso das técnicas necessárias para se preservar a paz após um cessar-fogo entre as partes; peace-enforcement, que se refere ao uso de meios coercitivos, inclusive militares, com autorização prévia do Conselho de Segurança, para se findar com o conflito; e as atividades de *peacebuilding*, foco deste trabalho.
3. I. William Zartman é, talvez, um dos mais conhecidos negociadores internacionais, cuja contribuição é reconhecida por ser voltada à resolução de conflitos. As obras do autor, concentradas na década de 1970, propõem técnicas que buscam aprimorar os processos de mediação e arbitragem para a resolução de litígios.
4. A frase original de John Philpot Curran é “O preço da liberdade é a eterna vigilância”. O autor irlandês foi conhecido nos séculos XVI e XVII por ser um notável orador e jurista e profundo conhecedor da sociedade do seu tempo.

DA TRANSFORMAÇÃO DE CONFLITOS À PAZ HÍBRIDA:
UMA ANÁLISE DAS IDEIAS DE JOHN PAUL LEDERACH E ROGER MAC GINTY

RESUMO

O artigo compara as percepções do “local” para John Paul Lederach e Roger Mac Ginty a fim de estabelecer as semelhanças e diferenças entre suas contribuições. Apesar de serem incluídos na mesma abordagem de estudos para a paz, os autores apresentam divergências substanciais. Enquanto John Paul Lederach propõe a Transformação de Conflitos como forma de se alcançar a paz sustentável a partir da agência local, Roger Mac Ginty retoma o conceito de hibridismo para analisar a relação dos agentes locais e internacionais nesse processo.

Palavras-chave: Virada Local; *Peacebuilding*; Transformação de Conflitos; Paz Híbrida.

ABSTRACT

The article compares the perceptions of the “local” in the work of John Paul Lederach and Roger Mac Ginty. Although they are usually included in the same category, the authors present significant divergences. While John Paul Lederach proposes Conflict Transformation as a way to achieve sustainable peace, Roger Mac Ginty proposes the concept of hybridity to approach the interconnections of local and international actors in this process.

Keywords: Local Turn; Peacebuilding; Conflict Transformation; Hybrid Peace.

Recebido em 03/02/2018. Aceito para publicação em 09/05/2018.

El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015)

The South American Defense Council as a platform for Argentine defense diplomacy (2008-2015)

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 175-197

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.74981

ISSN 2358-3932

SOL GASTALDI

CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La “diplomacia de la defensa” como práctica gubernamental no es nueva en Argentina. La novedad es que la misma se desarrolla en el marco del gobierno civil de la defensa.¹ Antes de la creación en el año 2007 de la Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa del Ministerio de Defensa y de la implementación del Ciclo de Planeamiento, la mayor parte de la cooperación internacional se desarrollaba a expensas del control civil, por iniciativa propia de las FFAA y sin la debida articulación con la Cancillería. Las FFAA se constituían como agentes de una “diplomacia militar” que buscaba incrementar la cooperación castrense con otras FFAA, lo que implicaba que, en ocasiones, esta cooperación podía no corresponderse con los objetivos políticos de la jurisdicción.

Así, como parte de la tendencia de impulsar la diplomacia militar, en el ámbito hemisférico se crearon organismos de cooperación multilateral entre FFAA, como la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) en 1960. Por esos años también tuvieron su origen la Conferencia Naval Interamericana (CNI) y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (Sicofaa). Argentina participa desde esos años de estos mecanismos, los cuales se han caracterizado por la hegemonía político-militar de los Estados Unidos y la proyección de sus intereses hacia Latinoamérica.

La CEA se fundó en plena Guerra Fría por iniciativa de los Estados Unidos con el propósito de impulsar la “reorientación de las preocupaciones defensivas continentales desde la agresión externa hacia la subversión interna, desde el enemigo militar clásico, hacia el enemigo ideológico, el

infiltrado comunista y la agitación guerrillera” (Caviasca 2015, 18). Como plataforma para la implementación en los países latinoamericanos de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), impulsó cambios doctrinarios que modificaron las hipótesis de empleo del instrumento militar, y por tanto, el esquema de equipamiento, adiestramiento y despliegue para avanzar en el combate del enemigo interno (Caviasca 2015).

La CNI, por su parte, nació en 1959 como foro internacional que nuclea a los titulares de las fuerzas navales del continente americano con el fin de propiciar el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos sobre los problemas comunes que afectan a las armadas o marinas del hemisferio, establecer contactos permanentes y promover la confianza mutua. Con una meta afín, el Sicofaa fue fundado en 1961. En su primera Carta Constitutiva, se expresaba que la cooperación entre las fuerzas aéreas americanas se materializaba a través de una serie de funciones básicas como apoyo logístico, búsqueda y rescate, apoyo en caso de desastre, instrucción, acción cívica, contrainsurgencia, entre otras, expresando la dinámica que tenían estas instituciones militares de cooperación en el marco de la DSN. De acuerdo a la evolución de la situación estratégica hemisférica y de las amenazas que enfrenta el continente, dichas funciones fueron cambiando al presente.

Contrariamente a estas iniciativas de diplomacia militar, se destaca la creación en 2008 del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que se constituye como una iniciativa inédita de cooperación regional en materia de defensa por dos cuestiones: primero, porque se conformó como una instancia estrictamente sudamericana, sin la intervención o participación de los Estados Unidos; segundo, porque los políticos elegidos democráticamente eran los representantes de los países en el organismo, en lugar de los altos mandos militares.

Todos los organismos antes mencionados se constituyen en plataformas para la promoción de los intereses nacionales de los países participantes desde una perspectiva cooperativa; en virtud de ello, conforman un punto de encuentro entre la política de defensa y la política exterior. Tal como sostiene Azuara Blanco (2009, 75), “diplomacia y defensa son las dos caras de la política exterior de un Estado”.

LA DIPLOMACIA DE LA DEFENSA: ELEMENTOS CONCEPTUALES

Si bien algunos autores coinciden en señalar que el origen del desarrollo conceptual de la diplomacia de la defensa remite al abordaje que el Reino Unido realizó a la cuestión en la Revisión Estratégica de 1998, la diplomacia de la defensa no es una práctica gubernamental novedosa. Así lo entiende Azuara Blanco (2009, 92), al advertir que en la actualidad

“la expresión “diplomacia de la defensa” engloba un amplio abanico de actividades que en el pasado han sido definidas como cooperación militar o asistencia militar”. Tal es el caso de las funciones de los agregados de defensa en las embajadas o agregadurías militares en el exterior, que datan del siglo XIX. A pesar de ello, Azuara Blanco considera que lo novedoso es el enfoque conceptual que se le otorga a ésta, al reconocerla como una actividad contributiva al campo de la prevención de conflictos.

En este marco, Azuara Blanco (2009, 93) define a la diplomacia de la defensa como “el conjunto de actividades no operacionales que ejecutan las organizaciones y unidades dependientes del Ministerio de Defensa en beneficio de la diplomacia tradicional, para la prevención de conflictos, para el establecimiento de medidas de confianza y para el apoyo al desarrollo armónico de FFAA de terceros países, en beneficio del propio Estado o de organizaciones supranacionales a las que se halle adscrito”.

Por su parte, Gregory Winger (2014) identifica a la diplomacia de la defensa como una variante de poder blando, que se emplea para cooptar el pensamiento estratégico de otro Estado. A partir de tal hipótesis, Winger afirma que la vinculación de la diplomacia de defensa con el concepto de poder blando deviene en una herramienta geopolítica efectiva. En efecto, como señala Winger, mientras el vínculo entre las FFAA y el poder duro resulta claramente observable, el uso del aparato de defensa de un Estado como fuente de poder blando permanece como un ámbito analíticamente poco explorado. Siguiendo este pensamiento, Arancibia Morales (2013) agrega que la diplomacia de la defensa, como instrumento de política exterior, refleja “un *smart power*” que combina atributos convencionales – *hard power* – con otros culturales y políticos – *soft power*.

Azuara Blanco (2009) agrega que, en apoyo a la política exterior, la diplomacia de defensa procura establecer cierta influencia político-militar sobre otros Estados o en la arena internacional.

Dado que el propósito de este trabajo no es profundizar en tales debates teóricos, sino alcanzar una aproximación conceptual que permita analizar la diplomacia de la defensa en Argentina, adoptaremos la definición que toma el Ministerio de Defensa español (España, 2011), que considera a la misma como el conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con sus aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del Estado.

De esta manera, la definición recogida aquí nos permitirá avanzar en la diferenciación teórica de la diplomacia de la defensa de otro concepto que, si bien suelen emplearse en forma análoga, resulta relevante con-

siderar a los fines del estudio del caso argentino. Tal concepto es el de “diplomacia militar”.

La diplomacia militar refiere a las relaciones de cooperación entre FFAA de distintos países. Como práctica, remite a la diplomacia europea del siglo XIX, que se articulaba principalmente alrededor de las actividades de los agregados de defensa, mencionados como diplomáticos de uniforme (Swistek 2012). Siguiendo a Swistek (2012) y a Cottey y Foster (2004), el rol tradicional de las FFAA se definía de acuerdo a su capacidad y preparación para usar la fuerza y enfrentar amenazas estatales militares externas con fines de defensa, disuasión o intervención. Pero, con el fin de conflicto bipolar, la diplomacia militar empezó a concentrarse en la cooperación, resultando así en un instrumento para la construcción de confianza entre las FFAA de los Estados.

En forma esquemática, pueden detallarse a las siguientes actividades como pertenecientes a la esfera de la diplomacia de la defensa:

1. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad (bilaterales y multilaterales), como acuerdos de defensa; reuniones; intercambios y visitas recíprocas de alto nivel; mecanismos de transparencia y control de armamentos; ejercicios combinados; fuerzas combinadas;
2. Representaciones oficiales permanentes;
3. Entrenamiento de personal militar y formación de profesionales (civiles y militares) en el extranjero;
4. Participación activa en foros internacionales de seguridad y defensa; y
5. Cooperación industrial y tecnológica, como desarrollos con otros países de material y equipamiento militar.

Como puede observarse, algunas de estas actividades caen también dentro de la tradicional órbita de la diplomacia militar. Entonces, ¿cómo podemos establecer los puntos distintivos entre ambas?

En primer lugar, debemos señalar que la diplomacia militar constituye un componente de la diplomacia de la defensa, aunque pueden desarrollarse de manera autónoma. Dicha autonomía o concordancia derivarán del modelo de control civil sobre las FFAA. En aquellos países donde se desarrolle la conducción política de la jurisdicción, es decir, bajo un modelo de efectivo gobierno civil, plenamente institucionalizado, la diplomacia militar se articulará racionalmente con la diplomacia de la defensa. Contrariamente, cuando exista un déficit de control civil, o en modelos de tipo delegativos de la conducción civil en las FFAA (Gastaldi 2013) ambas esferas pueden distanciarse, pudiendo incluso no existir una diplomacia de la defensa.

En segundo lugar, existe una diferencia en cuanto a los actores intervinientes. Mientras la diplomacia militar refiere a las acciones de cooperación castrense que emprenden las FFAA, la diplomacia de la defensa abarca al conjunto del sistema de defensa nacional.

En tercer lugar, la diplomacia de la defensa se constituye como la dimensión internacional de la política de Defensa (Eissa 2013). Sus objetivos, lineamientos y acciones se derivan del mayor nivel de conducción, es decir, del estratégico nacional. Por su parte, la diplomacia militar responde a un nivel estratégico militar y operacional.

La diplomacia de la defensa como herramienta de gestión pública contribuye entonces en forma directa a la política exterior de la Nación. En tal sentido, la existencia de mecanismos interinstitucionales entre ambas esferas determinará la capacidad de la diplomacia de la defensa de concurrir en forma proactiva y asertiva a ésta. Dicho esto, la coordinación entre ambas provee una “vinculación directa y lineal entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional, las metas que desea lograr en la comunidad de naciones, sus objetivos estratégicos y el desarrollo y la mantención de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos” (Navarro Meza 2009, 63. Citado por Arancibia Morales 2013, 7).

Como veremos a continuación, en el caso de Argentina, con la conformación de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa en el 2007, se le otorgó a la diplomacia de la defensa mayor preeminencia y un rol clave en el desarrollo de la jurisdicción, en forma paralela al proceso de fortalecimiento del principio de conducción civil sobre las FFAA.

Asimismo, a través de la creación del Ciclo de Planeamiento en el mismo año, se estableció un mecanismo formal de articulación entre la política exterior y la política de defensa nacional, a través del cual se establecen racionalmente los medios y fines que derivarán en un modelo militar adecuado al logro de los objetivos nacionales plasmados.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

A partir del año 2007, el Ministerio de Defensa argentino se volcó a fortalecer la dimensión internacional de la política de defensa, a través del establecimiento de una dependencia ministerial responsable de entender en los asuntos de cooperación internacional, interviniendo a dicho fin en la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales inherentes a la defensa nacional, en la aprobación de los acuerdos celebrados por el instrumento militar con otras FFAA, en la planificación y seguimiento de la ejecución de ejercicios combinados y operaciones de paz en las que participen las FFAA argentinas, en la planificación y ejecución de políticas de contralor del material

para la defensa y en la formulación de la posición del país en cuestiones internacionales de desarme. Así, mediante el Decreto n° 788/07, la reestructuración que permitió la creación de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID), junto a sus dos direcciones dependientes –Contralor de Material de Defensa y Cooperación para el Mantenimiento de la Paz– “se consumó a los fines de planificar y ejecutar de manera coherente y coordinada la vinculación política e institucional con Ministerios de Defensa, FFAA extranjeras y organismos multilaterales de defensa, así como optimizar y adecuar las actividades ministeriales y militares de cooperación internacional siguiendo los lineamientos determinados por el nivel de conducción estratégico nacional” (Ministerio de Defensa 2015b).

Este proceso fue acompañado por el establecimiento de mecanismos concretos de coordinación con la Cancillería. A tal efecto, se conformó en la SAID un área de política internacional responsable de la coordinación interministerial con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, así como también de intervenir en los asuntos vinculados a la competencia del Ministerio de Defensa en materia de Política Antártica, que elabora Cancillería.¹

En 2013, una reorganización de la orgánica ministerial dirigida a “perfeccionar el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal”, según el texto del Decreto n° 636/13, derivó en la conversión de la SAID en una Subsecretaría (SSAID), dependiente de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares (SEAM). Esta decisión, que podría ser entendida como un empoderamiento de la SEAM y en consecuencia, de la dimensión estratégica de la política de defensa (Eissa 2013), fue acompañada al año siguiente por una nueva reestructuración al interior de la SSAID, ordenada a través del Decreto n° 1956/14, creándose dos direcciones dentro de la Dirección General de Política Internacional de Defensa –Dirección de Asuntos Multilaterales y Dirección de Asuntos Bilaterales – y una Dirección de Agregadurías y Comisiones en el Exterior.

Según señala el Decreto citado, “el incremento de las relaciones bilaterales y los foros multilaterales de actuación, especialmente en el marco del Consejo de Defensa Suramericano(CDS) y su Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, a lo que se suma cada dos (2) años la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la eventual concreción de la Conferencia de reestructuración del Sistema Interamericano de Defensa, la reunión de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, y otras reuniones bilaterales y multilaterales, requieren contar con equipos de trabajo y delegaciones suficientemente representativas para presentar y hacer valer las posturas nacionales en cada una de las referidas instancias”.

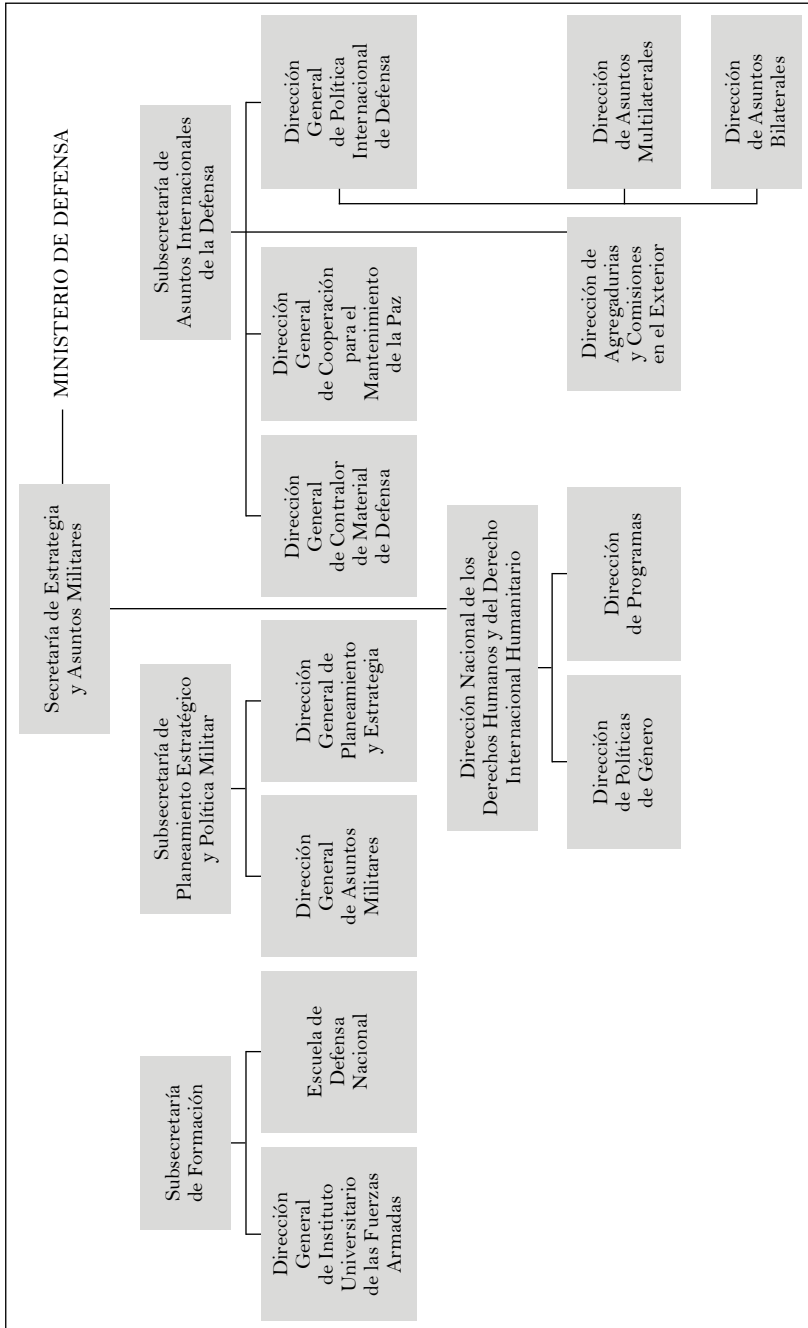


Figura 1 – Organigramma della Segreteria di Strategia e Affari Militari del Ministero della Difesa.
 Fonte: Decreto n° 1956/14.

A partir de estas transformaciones, la dimensión internacional de la defensa se consolidó como un complemento de la política exterior del Estado, como herramienta para la proyección en el exterior de los valores de la política de defensa nacional y los intereses nacionales (Ministerio de Defensa 2010, 217).

En este marco, se encauzaron desde la SSAID diversas acciones, tales como la promoción del diálogo político-estratégico y el establecimiento de mecanismos institucionales permanentes con los Ministerios de Defensa y FFAA de los países de la región; la actualización de convenios bilaterales y el desarrollo de nuevos acuerdos de cooperación con países con los que no se registraban; la promoción de ejercicios militares combinados e intercambios entre FFAA, priorizando aquellos con los países del entorno sudamericano; el desarrollo de proyectos conjuntos de complementación científica, tecnológica y de producción para la defensa; la puesta en práctica de iniciativas de integración inéditas, como la conformación de la Fuerza de Paz Binacional Combinada argentino-chilena Cruz del Sur y la Compañía de Ingenieros Combinada peruano-argentina General San Martín; y el apoyo proactivo a la creación y consolidación del Consejo de Defensa Suramericano (Ministerio de Defensa 2010).

Otro aspecto a destacar es que la diplomacia de la defensa define áreas de priorización para el establecimiento y desarrollo de los relacionamientos internacionales, conforme con la política exterior. En tal sentido, “Suramérica representa el espacio prioritario para la presencia institucional y las acciones de cooperación y complementación en materia de defensa, seguida sucesivamente de América Latina, el continente americano y luego las regiones y actores relevantes a nuestros intereses en el resto del mundo” (Ministerio de Defensa 2010, 220). En base a ello se establecen los temas de mayor interés para direccionar la cooperación internacional con los países de la región, abarcando principalmente la educación e instrucción militar, formación de civiles en defensa; ciencia, tecnología y producción para la defensa; desarrollo y fortalecimiento de las capacidades militares; actividades antárticas, en conformidad con la política nacional antártica; el fomento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el enfoque de género; el apoyo logístico y la protección civil y asistencia humanitaria en caso de desastres y catástrofes de origen natural o antrópico. En tanto, en el ámbito extra-regional, la diplomacia de defensa argentina se orienta principalmente hacia el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, apoyando a las Naciones Unidas y los regímenes de no proliferación y control de armas.

Así, la creación de la SAID permitió establecer un órgano ministerial responsable de orientar y adecuar la diplomacia militar a los criterios de

cooperación internacional fijados por el Ejecutivo Nacional, permitiendo de tal modo el efectivo control civil sobre las actividades de cooperación, intercambios y asistencia desarrollados por las FFAA.

EL CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL Y LA DIPLOMACIA DE DEFENSA ARGENTINA

En el 2007, en conformidad con la necesidad de rediseñar el Instrumento Militar según la concepción, posicionamiento y actitud estratégica de la República Argentina, se establece el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), a través del Decreto n° 1729/07.

El CPDN constituye, según el espíritu de la norma, “el proceso esencial e insustituible del Sistema de Defensa Nacional en lo que refiere a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina”.

La arquitectura del mismo partió del reconocimiento del principio de conducción civil y procuró que en el proceso intervenga toda la jurisdicción Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las FFAA. Para ello, se establece un procedimiento concatenado de producción de documentos que orientan, direccionan e instruyen desde el más alto nivel de conducción nacional, el diseño de fuerzas. De este modo, esta norma se enmarcó en un proceso de reorganización del sistema de defensa y de fortalecimiento del gobierno civil, mediante la institucionalización de procedimientos y el traspaso de competencias de la esfera militar al ámbito civil que se llevaron a cabo a partir del 2006, tras la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto n° 727.

El CPDN se inicia con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) por parte del Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa. La DPDN es un documento de carácter sectorial en el cual se explicitan los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar y se establecen los criterios y parámetros bajo los cuales se determinará la organización, el funcionamiento, el empleo y la administración de las FFAA. De acuerdo al artículo 3° del Decreto n° 1.729/07, la DPDN contiene tres capítulos: el primero, consiste en un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional en el que se identifican “de manera precisa las tendencias del mismo, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también los eventuales para el mediano y largo plazo”. El segundo capítulo establece la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y los lineamientos centrales de la política

de defensa nacional. Finalmente, en el tercero, se fijan las directrices para la instrumentación de la política de defensa y su derivada política militar. Es en este último capítulo, donde el Nivel Estratégico Nacional –es decir, el mayor nivel de conducción política– determina las instrucciones para los órganos del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las FFAA.

La DPDN elaborada por el Ministerio de Defensa, antes de ser suscripta por el Presidente de la Nación, es revisada por la Cancillería. De esta forma, se confirma que la visión volcada por el Ministerio de Defensa en el primer capítulo de la DPDN se vincula y contribuye efectivamente a los objetivos de política exterior.

Una vez dictada la DPDN, a partir de los lineamientos y órdenes establecidos allí por el Nivel Estratégico Nacional, el Estado Mayor Conjunto inicia el planeamiento militar conjunto.

Esta herramienta de gestión surgida en el año 2007 posee por fin asegurar que el modelo de fuerzas, es decir, el diseño, organización y empleo del instrumento militar, sea funcional a los objetivos políticos.

En este marco, en el año 2009 se dictó la primera DPDN, que dio por inicio al primer ciclo de planeamiento. Éste culminó en el año 2011 con la elaboración del Plan de Capacidades Militares. En 2014, la Presidente de la Nación, Cristina Kirchner, suscribió una nueva Directiva que dio lugar al segundo ciclo de planeamiento con la firma del Decreto n° 2645.

Es importante mencionar que el CPDN incorpora como metodología el planeamiento basado en capacidades. Dicha metodología resulta funcional en el marco estratégico de la Argentina, caracterizado por la progresiva eliminación de sus hipótesis de conflicto desde la recuperación de la democracia en 1983, y la consolidación de la zona de paz sudamericana. Bajo esta coyuntura, Argentina adopta una actitud y posicionamiento estratégico defensivo, asentado sobre un modelo autónomo y cooperativo; esto es, sin renunciar al derecho a la legítima defensa, procura y sostiene la cooperación con países amigos, entendiendo que la misma contribuye al fortalecimiento de las propias capacidades, a la consecución de los objetivos de la Defensa y a garantizar la paz y seguridad internacionales, tal como se plasma en el segundo capítulo de la DPDN. Tanto el carácter defensivo de la política de defensa, como su disposición cooperativa, en el marco del CPDN se convierten en criterios rectores para el diseño del Instrumento Militar.

Como puede observarse, la propia actitud estratégica en fomento de la cooperación, deviene en un modelo de fuerzas que se consustancia con los lineamientos de política exterior. Así, la DPDN establece un modelo cooperativo basado en círculos concéntricos, a través del cual se prioriza, en primer lugar, a América del Sur y el Atlántico Sur como espacio geoestratégico; luego a América Latina y el Caribe; y finalmente, al marco

global, particularmente con aquellos países con los cuales existen oportunidades de complementariedad y cooperación, tales como los países del Grupo “BRICS” y el G-20, y aquellos que favorezcan el incremento de las relaciones Sur-Sur.

Asimismo, y siguiendo la letra del Decreto n° 2645/14, la dimensión internacional de la política de defensa adopta como objetivos generales la promoción y consolidación de América del Sur como zona de paz y la construcción progresiva de un Sistema de Defensa Regional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En cuanto a las acciones a emprender en el marco de la diplomacia de la defensa, la DPDN establece en su tercer capítulo que se deberá incrementar “la presencia institucional de elementos del Sistema de Defensa Nacional en las regiones y países de interés prioritario, particularmente en la forma de agregadurías de Defensa, misiones y acuerdos de cooperación, e intercambios de formación y adiestramiento militar”.

En tal sentido, las acciones de cooperación y complementación internacional, deberán priorizar, de acuerdo a la DPDN 2014, las siguientes áreas temáticas:

- a. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacional;
- b. Formación y adiestramiento militar;
- c. Capacitación de civiles para la Defensa;
- d. Desarrollo de capacidades técnico-militares;
- e. Planeamiento estratégico de la Defensa;
- f. Doctrina combinada y conjunta;
- g. Desarme y no proliferación;
- h. Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y cuestiones de género;
- i. Investigación científica, desarrollo tecnológico y producción para la Defensa;
- j. Logística de material y apoyo logístico mutuo;
- k. Actividades antárticas;
- l. Apoyo a la comunidad en caso de desastres naturales y catástrofes.

A nivel político-institucional la DPDN establece como tarea consolidar la “planificación y supervisión de la interacción de carácter estratégico-militar y técnico-profesional del Estado Mayor Conjunto de las FFAA y de las FFAA con sus pares extranjeros. En consecuencia, el vínculo y accionar militar internacional de las FFAA se implementará en sintonía con las directivas que devienen de la política exterior y la Política de Defensa Nacional”. A tal efecto, se elaborarán los documentos orientativos nece-

sarios para establecer criterios y procedimientos a seguir en materia de participación en instancias de consulta y diálogo multilateral y bilateral, informes de asistencia, selección de postulantes para agregadurías y comisiones al exterior, ejercicios combinados, entre otras.

Finalmente, la DPDN dispone que los acuerdos que firmen las FFAA “sólo tendrán validez en tanto sean ratificados por el Ministerio de Defensa”, reafirmando de este modo el principio de gobierno civil.

EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO COMO PLATAFORMA DE LA DIPLOMACIA DE LA DEFENSA ARGENTINA

Durante los años noventa, la política exterior de Argentina se configuró en base a la liberalización de la economía siguiendo los fundamentos del denominado “Consenso de Washington”. En consecuencia, la política de defensa se orientó en función del alineamiento estratégico con los Estados Unidos.³ Pero, la crisis del 2001 que sacudió al país dando muestras de la necesidad de salir de ese modelo económico, también evidenció la importancia de desarrollar a nivel internacional un esquema de inserción basado en una estrategia más autónoma, que acompañara la recuperación del aparato productivo y el empleo.

Paralelamente, en la región sudamericana, Centroamérica y El Caribe, Estados Unidos impulsó la incorporación de la agenda de las denominadas “nuevas amenazas” que buscó involucrar a las FFAA en el combate del narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, y otras dinámicas de naturaleza delictivas, llevando en algunos casos a la militarización de la seguridad y al policiamiento de las FFAA (Eissa 2015). Esta agenda entraba en plena contradicción con los principios doctrinarios de la defensa argentina establecidos en los años ochenta, que disponían una estricta separación funcional entre seguridad y defensa, tal como fue plasmado en las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior.

Otro dato que debe tenerse en cuenta es que por esos años en la región sudamericana llegaron al poder en diversos países gobiernos de izquierda o progresistas, que exhibieron una conducta contestataria a la proyección de poder e influencia estadounidense en la región. A nivel económico, la defunción del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005 fue el más claro ejemplo. A nivel político, se aceleraron los procesos de integración regional sudamericanos.

El escenario brevemente descripto fue el que permitió el nacimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en mayo de 2008, sobre la base de experiencias previas de integración como la Comunidad Suramericana de Naciones, el Mercosur y la Comunidad Andina. Tal como

señala Pablo Celi (2014, 47), “el rol de las regiones en el mundo, con el cambio de las condiciones de hegemonía, abre el espacio para la emergencia del proyecto suramericano. Proyecto que se asienta en un desplazamiento estratégico de la dimensión continental a la dimensión subregional, para construir una perspectiva suramericana con identidad y autonomía estratégica”. La Unasur se erigía así como un nuevo proyecto de integración suramericana, que se organizaba y se iba montando a partir de la dimensión política, para alcanzar otros ámbitos como la salud, la infraestructura, el desarrollo, la energía, la educación, entre otros, sobre la base del pleno respeto a las instituciones democráticas, los derechos humanos, la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad y la paz.

Este escenario quedó plasmado en el preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unasur, al considerar, los países firmantes, que “la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz” (Unasur 2008b).

En diciembre de ese mismo año, la iniciativa brasileña de generar un espacio de diálogo, cooperación e intercambio en materia de defensa dio surgimiento al Consejo de Defensa Suramericano (CDS). A partir de entonces se iniciaba un proceso único en la región, sin antecedentes previos, que iba a constituirse en el ámbito de cooperación de mayor desarrollo dentro del proceso de integración regional.

Tal como señala Comini (2015), la entonces presidente de Argentina, Cristina Fernández, apoyó la conformación de un grupo de trabajo con el mandato de acordar un estatuto para el Consejo de Defensa. El autor afirma que en las negociaciones de ese grupo de trabajo, la postura que asumió Argentina impactó sobre el perfil que terminó adoptando ese organismo, que inicialmente se disputaba entre dos proyectos, el brasileño de conformar un órgano consultivo, o el venezolano de avanzar en la integración de FFAA sudamericanas, al estilo Otan.

Ugarte (2010) señala que inicialmente, el CDS había despertado altas expectativas que inadecuadamente llevaban a pensarlo como una alianza militar, en tanto sólo se constituía como un mecanismo de cooperación en defensa. Las divergencias existentes en conceptualizaciones sobre seguridad y defensa y en materia de legislación entre sus miembros aparecían como uno de los principales desafíos que podían afectar su desarrollo y consolidación.

Argentina notó tempranamente este aspecto: en enero de 2010 durante la reunión de la Instancia Ejecutiva en Manta, en la cual se discutieron

los Procedimientos de Aplicación de Medidas de Confianza y Seguridad, el país planteó que muchos asuntos y responsabilidades derivadas al CDS debían encontrar un ámbito exclusivo dentro de la Unasur, toda vez que las cuestiones vinculadas con temas de seguridad pública resultaban ajenas al mandato específico otorgado al CDS.⁴

Esta postura fue ampliamente debatida –presentando particularmente objeciones Colombia– y luego consensuada por los países, quedando plasmada en la II Reunión Ordinaria del CDS. En la Declaración de Guayaquil, de mayo de 2010, se le remitió al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores lo acordado sobre las medidas en el ámbito de la Seguridad –relacionadas con tráfico de armas, acción de grupos armados al margen de la ley y lucha contra el terrorismo– que debían ser abordadas por los órganos e instancias eventuales competentes para ello.

Aparecía así una cuestión para nada menor y fundamental para asegurar el desarrollo de este organismo regional: la necesidad de construir una visión colectiva en materia de Defensa. Para ello, la generación de un pensamiento estratégico regional se tornó un objetivo *sine qua non*. Particularmente en este aspecto, la Argentina asumió una posición de liderazgo.

En enero de 2009 en Santiago de Chile, en el marco de la Primera Reunión de Viceministros de Defensa del CDS se acordó crear un centro de estudios estratégicos, iniciativa que quedó bajo la responsabilidad de Argentina, país que hizo entrega de un borrador denominado “Proyecto de Constitución del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos para la Defensa” (Chile 2009, 135). Tal como señala Braslavsky, “esta contribución de la Argentina se da en el marco del respaldo entusiasta que la cartera que conduce Garré – a tono con los lineamientos de política exterior del gobierno de Cristina Kirchner – le dio a la iniciativa brasileña de crear el Consejo de Defensa Sudamericano” (Braslavsky 2009).

En marzo de 2009, se le otorgó la responsabilidad de dirigir un grupo de trabajo para elaborar la propuesta de estatuto para la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED-CDS), en el marco del Plan de Acción 2009/2010. Con la Declaración de Guayaquil de mayo de ese año, se aprueba su Estatuto y dos años después, se establece su sede permanente en Buenos Aires, asumiendo como director el argentino Alfredo Forti (Braslavsky 2009).

El CEED-CDS se constituyó así como una instancia regional dedicada al análisis, desarrollo de estudios y asesoramiento en materia de defensa con el objetivo de avanzar en el desarrollo de un pensamiento estratégico sudamericano y la identificación de los intereses regionales en materia de defensa y seguridad regional e internacional, tareas que permitirían “acelerar el debate doctrinario en la región” (Braslavsky 2009).

Entre las líneas de trabajo e investigación que el CEED-CDS ha desarrollado, se destacan:

- El Observatorio Suramericano de Defensa, que recopila y publica en forma mensual los principales datos y noticias comunicados por los Ministerios de Defensa de los países de la UNASUR.
- El Registro Suramericano de Gastos en Defensa, que permite medir las erogaciones en materia de defensa realizadas por los países miembros, de acuerdo a un instrumento técnico diseñado por el propio CDS, en el marco de las medidas de confianza mutua acordadas en el Plan de Acción del organismo regional.
- Relevamiento de datos y elaboración de informes sobre política de género en los países miembros.
- Registro Suramericano de Inventarios Militares, dirigido a transparentar el inventario de las capacidades militares de los países integrantes de la UNASUR en forma periódica.
- Desarrollo de estudios de prospectiva y estrategia, como “Suramérica 2025” referido a la defensa de los recursos naturales estratégicos en la región y publicaciones varias como la relativa a la “Institucionalidad de la Defensa en Suramérica”.
- Elaboración de informes e investigaciones varios a requerimiento de los Ministros de defensa de los países miembros del CDS.

Con relación a este último punto, es importante remarcar la labor realizada por el CEED en el marco de la solicitud efectuada en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Buenos Aires, el 24 de agosto de 2011, en la cual se lo convocó para efectuar estudios sobre la cuestión del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional, como insumo para una futura reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior donde se analizarían esos temas.

Como parte del estudio se elaboró el “Informe Preliminar del CEED al CDS acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana”. Este documento argumentó que “la conducción y gestión de las actividades de Seguridad Pública tiende a situar la responsabilidad primaria en ministerios específicos u otras instancias especializadas, distintas de la Defensa Nacional” y señaló que “la seguridad pública, más allá de las diversas denominaciones que puede adoptar, por ejemplo seguridad interior o seguridad ciudadana, está relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos civiles, políti-

cos, económicos, sociales y culturales, que varían de acuerdo al enfoque político y los objetivos de desarrollo de cada Estado, en relación con los cuales se formulan sus objetivos y percepciones de riesgos y amenazas” (CEED 2012a, 4).

Complementariamente, otro estudio requerido al CEED sobre el crimen organizado transnacional, aseveró que los fenómenos que se presentan asociados a este asunto tales como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y órganos, el lavado de dinero, los delitos informáticos, el tráfico de bienes y recursos ambientales, el secuestro y acciones provenientes de grupos armados al margen de la ley constituyen fenómenos delictivos asociados a distintos tipos de violencia y configuran problemas de seguridad multifacéticos” (CEED, 2012b, 6).

Claramente, el documento expresa que las distintas modalidades de nuevas amenazas constituyen manifestaciones de criminalidad organizada que adquieren, en diversas ocasiones, dimensiones transnacionales. En todo caso, pese a la transnacionalidad de su accionar, son concebidas como delitos y por tanto, competencia de las instituciones del Estado responsables de la lucha contra el crimen: Ministerios del Interior, Seguridad Pública, o como éstos se denominen, siendo el instrumento policíaco el responsable de conjurarlo.

Así, el CEED señala que “en la mayoría de los países de la región se enfrenta al crimen organizado y a los delitos transnacionales como una problemática de seguridad pública, abordada, según sus competencias específicas, por Ministerios de Seguridad Pública, Justicia, Interior; con responsabilidades operativas y medios de combate de distinta naturaleza. Ante situaciones de excepción que implican la superación de las capacidades de los sistemas de seguridad pública, la legislación de la mayoría de los Estados prevé el apoyo subsidiario de las FFAA a dichos sistemas de seguridad pública” (CEED, 2012b, 8-9).

De manera conclusiva, el CEED-CDS recomendó entonces la creación de una instancia de cooperación regional “que atienda todos los delitos transnacionales que afectan a la seguridad pública de nuestros países” (2012b, 11).

Fruto de ello, el 30 de noviembre de 2012 se creó, en ocasión de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en Lima, el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

De esta manera, el problema de la criminalidad organizada transnacional quedó fuera de la competencia del CDS, y fue un nuevo consejo regional, el encargado de asumir dicho desafío.

En conclusión, el CEED tuvo un rol fundamental en el desarrollo institucional del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que, bajo la dirección argentina, logró no sólo trasladar, sino también apuntalar en el organismo regional la estricta separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, uno de los principios liminares de su política defensa (Eissa 2013).⁵

Sobre este aspecto, es interesante citar al ecuatoriano Pablo Celi, quien sostiene que “la Unasur tuvo un acierto al respecto, que fue diferenciar en su estructura, la cooperación en defensa de la cooperación en seguridad pública y lucha contra el crimen organizado. Este fue el primer estudio que realizó el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED). El mismo fue recogido y aprobado por los Ministros y, posteriormente, por los Presidentes y dio paso a la creación en Unasur de un Consejo de Seguridad Pública diferenciado del Consejo de Defensa Suramericano. Este ha sido un importantísimo avance en doctrina e institucionalidad de cooperación multilateral” (Celi 2014, 50).

CONSIDERACIONES FINALES

La diferenciación entre seguridad y defensa es un tema que en Argentina, desde la recuperación de la democracia, ha sido objeto de múltiples debates hasta nuestros días. El establecimiento de esta diferenciación en la Ley de Defensa Nacional n° 23.554 no impidió que posteriormente fuera objeto de discusión por parte de diversos actores que pretendían correr los límites entre ambas esferas para facilitar la incorporación de la agenda de las nuevas amenazas promovida por Washington. Si bien la reglamentación de esa ley en 2006 puso un *corset* a esos intentos, sigue presentando detractores al día de hoy.

El mismo debate se ha presentado en el seno del CDS. La importancia de construir un pensamiento estratégico regional que pudiera solidificar las bases del organismo regional a partir de las doctrinas y visiones estratégicas que posee cada país miembro, fue una tarea que se encomendó al CEED, bajo la dirección argentina.

Argentina ha tenido desde la creación del CDS un rol protagónico en aspectos clave, como en adiestramiento militar a través del desarrollo del ejercicio Unasur.⁶ Pero fue, tal vez, su contribución a la construcción de una identidad estratégica suramericana en materia de defensa el papel más importante que podía asumir. Dicho papel le permitió moldear la agenda de cooperación, la puesta en común de políticas y conceptos sobre los que se asienta la actividad del CDS. En otras palabras, contribuir a un lenguaje

común sobre el cual ir asumiendo los desafíos de avanzar en el camino de la cooperación en defensa, indispensable para cimentar cualquier proyecto de construcción de confianza y seguridad para el fortalecimiento y profundización de la zona de paz sudamericana.

En tal sentido, el CDS ha constituido para la Argentina una plataforma de proyección de su doctrina de defensa, sobre la base de la cual confluye la construcción de la identidad estratégica suramericana y de los intereses regionales, lo que evidencia a la vez la capacidad de proyección del denominado “poder blando”, o en palabras de Comini (2015, 111) “liderazgo de pensamiento” que asumió el país en todo este proceso.

En este aspecto, coincido ampliamente con el autor, cuando plantea que la participación argentina fue fundamental para evitar que sobre el paraguas del CDS “recayeran temáticas que para el país forman parte de la órbita de la seguridad interior, tales como narcotráfico o el terrorismo”, lo que permitió concebir al “Consejo como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa Nacional y, de esa forma, influir sobre la definición de los ejes prioritarios de la agenda regional en la materia. De alguna forma, el Consejo pasó a ser asumido como una plataforma para actuar de contrapeso a la tendencia manifiesta en varios países sudamericanos de policialización de las FFAA”, señala Comini (2015, 125).

Por último, la implementación del control civil a través de un proceso de institucionalización de la conducción de la política de defensa, que se desarrolló fundamentalmente a partir del año 2006, facilitó el empleo de la diplomacia de la defensa como una herramienta de gestión de política pública que le permitió a Argentina, por una parte, afianzar un rol protagónico en el Consejo de Defensa Suramericano, y por otro, orientar la diplomacia militar en función de los objetivos políticos, contribuyendo así de manera positiva a la política exterior de la nación.

REFERENCIAS

Arancibia Morales, Diego. 2013. *Diplomacia de la Defensa: Una Aproximación Conceptual*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. (Serie Artículos Académicos, 6).

Argentina. 2007. Decreto n. 788/07. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 25 de junio de 2007.

Argentina. 2007. Decreto n. 1. 729/07. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 30 de noviembre de 2007.

Argentina. Ministerio de Defensa. 2010. *Libro Blanco de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Argentina. 2013. Decreto n. 636/13. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 31 de mayo de 2013.

Argentina. 2014. Decreto n. 1956/14. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 28 de octubre de 2014.

Argentina. Ministerio de Defensa. 2015a. *Libro Blanco de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Argentina. Ministerio de Defensa. 2015b. *Misiones y Funciones*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Disponible en: <<https://mindef.gov.ar>>. Fecha de consulta: 18 oct. 2015.

Argentina. 2015c. Decreto n. 2645/14. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 19 de enero de 2015.

Azuara Blanco, Ignacio. 2009. Diplomacia de Defensa. *Boletín de Información*, Madrid, 308, 75-121.

Braslavsky, Guido. 2009. Argentina Apuesta Debatir la Doctrina Militar de la Región. *Clarín*, 10 de marzo.

Caviasca, Guillermo. 2015. *La actuación del General Jorge Carcagno en la X Conferencia de Ejércitos Americanos en Caracas. Significado, Antecedentes y Debates*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional. (Serie Documentos de Trabajo, 29).

Celi, Pablo. 2014. Análisis de la Dinámica del Escenario Regional. In Argentina. Ministerio de Defensa. *Ciclo de Debates Preparatorios Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. 46-52.

CEED. 2012a. *Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana*. [En línea]. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>. Fecha de consulta: 11 nov. 2016.

CEED. 2012b. *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. [En línea]. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf>. Fecha de consulta: 11 nov. 2016.

Chile. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su Gestión*. Santiago de Chile: Alerce Talleres Gráficos.

Cottey, Andrew; Foster, Anthony. 2004. *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Oxford: Oxford University Press.

Comini, Nicolás. 2015. El Origen del Consejo Suramericano de Defensa. Modelos en Pugna desde una Perspectiva Argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1,2, 109-135.

Dodd, Tom; Oakes, Mark. 1998. The Strategic Defence Review White Paper. *Research Paper 98/91*. Londres: House of Commons Library.

Eissa, Sergio. 2013. Política Exterior y Política de Defensa en Argentina: Dos Caras de la Misma Moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3, 5, 171-191.

Eissa, Sergio. 2015. ¿La Irrelevancia de los Estados Unidos la Política de Defensa Argentina? (1983-2010). Buenos Aires: Arte & Parte.

Frenkel, Alejandro. 2016. Entre Promesas y Realidades. La Unasur y la Creación de la Escuela Suramericana de Defensa. *Relaciones Internacionales*, 31, 33-52.

España. Ministerio de Defensa. 2011. *Plan de Diplomacia de Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa.

Gastaldi, Sol. 2013. *Repensando Modelos de Control Civil para las Democracias Latinoamericanas. Un Aporte desde la Teoría de la Agencia*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional. (Serie Documentos de Trabajo, 11).

Navarro Meza, Miguel. 2009. Política Exterior y Política de Defensa. Una Cercanía Esquiva. *Política y Estrategia*, 114, 54-116.

Sain, Marcelo. 2010. *Los Votos y las Botas. Estudios sobre la Defensa Nacional y las Relaciones Civil-Militares en la Democracia Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Swistek, Göran. 2012. The Nexus between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defence Policy. *Connections*, XI, 2, 79-86.

Ugarte, José Manuel. 2010. El Consejo de Defensa Suramericano, Balance y Perspectivas. In Mathieu, Hans; Niño Guarnizo, Catalina. (Ed.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. 25-42.

Unasur. 2008a. *Estatuto para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Salvador.

Unasur. 2008b. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia.

Winger, Gregory. 2014. The Velvet Gauntlet: A Theory of Defense Diplomacy. In Lisiak, Agata; Smolenski, Natalie. (Ed.). *What do ideas do?*. [En línea]. Viena, *IWM Junior Visiting Fellows' Conferences*, 33 Disponible en <<http://www.iwm.at/publications/visiting-fellows-conferences/vol-33/>>. Fecha de consulta: 21 Abr.

15

NOTAS

1. Tomaremos el término de gobierno civil de la defensa desarrollado por Marcelo Sain (2010, 35-36), quien lo conceptualiza como el patrón o modalidad que adquieren las relaciones civiles-militares bajo un régimen democrático cuando se verifica el ejercicio efectivo del gobierno político-institucional sobre las FFAA y la subordinación efectiva de las FFAA a las autoridades gubernamentales, modalidad que supone “el ejercicio efectivo y competente de la conducción gubernamental –ejecutiva y legislativa– sobre las FFAA en todo lo atinente al establecimiento de las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional; la estructuración y gestión del sistema institucional de gobierno de la defensa nacional y las FFAA; la fijación y el control del cumplimiento de las misiones y funciones institucionales específicas de esas fuerzas; la formulación y gestión de la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las mismas; y el tratamiento y abordaje de todas aquellas cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las FFAA o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas”.
2. Las otras dos áreas de trabajo son: Comisiones al Exterior y Agregadurías; y Cooperación Internacional de Defensa.
3. Un ejemplo de ello fue la designación que recibió Argentina por parte de los EE.UU. de “non-NATO major ally”.
4. El CDS se erigió con los objetivos de consolidar una zona de paz suramericana; construir una visión común en materia de defensa; articular posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa; cooperar regionalmente en materia de defensa; apoyar acciones de desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales (Unasur 2008a).
5. Eissa (2013, 172) sostiene que la política de defensa argentina se asienta sobre tres principios liminares: la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las FFAA; la separación entre defensa nacional y seguridad interior; y el gobierno civil de la política de defensa.
6. Entre otras responsabilidades que asumió Argentina, se destacó la de integrar el grupo de trabajo que dio origen a la Escuela Suramericana de Defensa (Esude) y el dictado del Programa Suramericano de Formación en Defensa entre 2012 y 2015. Ver Frenkel (2016).

NOTASEL CDS COMO PLATAFORMA DE LA DIPLOMACIA
DE DEFENSA ARGENTINA (2008-2015)

RESUMEN

El presente artículo analiza la dimensión internacional de la política de defensa argentina (2008-2015) para concluir que el Consejo de Defensa Suramericano representa una plataforma para la diplomacia del país, que le permite proyectar regionalmente su doctrina de defensa y contribuir de manera positiva a la política exterior.

Palabras clave: Consejo de Defensa Suramericano; Diplomacia de defensa; Diplomacia militar; Gobierno civil de las FFAA.

ABSTRACT

This paper inquires about the international dimension of Argentinean defense policy (2008-2015) to conclude that the South American Defense Council represents a platform for defense diplomacy, which allows the country to project regionally its defense doctrine and to contribute positively to the foreign policy.

Keywords: South American Defense Council; Defense diplomacy; Military diplomacy; Civilian government of the armed forces.

Brazil's grand border strategy: challenges of a new critical thinking in a modern era

Estratégia Fronteiriça Brasileira: desafios de um novo pensamento crítico em uma era moderna

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 199-218

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.75048

ISSN 2358-3932

MIGUEL DHENIN
PAULO GUSTAVO PELLEGRINO CORREA

INTRODUCTION

This paper is part of a larger study, a Ph.D. thesis in political science and geography. Among the different issues that we intend to analyze during the course of the program, borderlands and security studies are central to our study. The Brazilian's grand border strategy is a concept that had different paths and interpretations during the Republican era. Therein, we provide an analysis of the characteristics of this *grand strategy*, and we quickly offer an overview of the influential role military elite in the domestic affairs.

First, the political influence of the military, in the early decades of the 20th century, on Brazil's intern affairs, had an important effect on the organization of the State and society. Perhaps the Vargas era, during the 'New State' coup of 1937 really designed the pattern of presence of military forces in domestic affairs. World War II also provided the military with a big influence, in a moment of Brazilian history that rise the open democracy as a new model. However, the military elite who fought in the Brazilian Expeditionary Force (or *Força Expedicionária Brasileira*) return

Miguel Dhenin – Universidade Federal do Amapá. PhD in Political Science. Temporary Professor of the International Relations Undergraduate Program of the Federal University of Amapá – UNIFAP. **Paulo Gustavo Pellegrino Correa** – Universidade Federal do Amapá. PhD in Political Science. Professor of the International Relations Undergraduate Program of the Federal University of Amapá – UNIFAP and of the Postgraduate Program in Border Studies of UNIFAP (PPGEF) and of the Postgraduate Program in Development of the Amazon of the Federal University of Roraima (PPGDRA). This researcher received support from the Pro-Defense (Call 031-2013). Researcher of the Guiana Shield Frontier Observatory - OBFRON.

home with the ideas and concepts of the US War College. One of the most important of it was the National Security Doctrine, promoted during the McCarthy period in the United States. For the Brazilian military, the internal enemy, also known as 'communism' represent the main threat regarding its domestic security (Oliveira, 1976).

The creation of the Brazilian War College (or *Escola Superior de Guerra*) was the expression of a need of elites to theorize the issues and prepare a 'revolution' in order to protect the country from the eminent threat. After long years of internal crisis during the 1960's, the coup (both civil and military) of 1964, that took place in March 31th, marked the moment that the military elite finally assumed its political responsibility (Dreifuss; Dulci, 2008). The head of the coup was not prepared to have this role and started to gain the total control of the executive and legislative branch (through the *Institutional Act* laws, bypassing the Congress and putting a dictatorial regime in place until 1985. The unprecedented moment for Brazilian military launched a series of projects, mainly in the development domain. For them, security and development were link and the conquest and vivification of the Amazon region and its uninhabited borders was a matter of national security (Stepan, 1971).

This paper will offer a panorama of the Brazilian military thinking towards the strategic issue of boundaries, from the return to democracy (or during the democratic transition) until the most recent moments. The first part of the work in a presentation of the Security and Development Doctrine, that influenced the regime in order to solve the presence dilemma in the Amazon region. Then, we point out that despite the changes in the political order, the border strategy of Brazil remains the same, and the elite kept the same concepts that were used. Finally, we offer a proposal that distance itself from the previous interpretation of the military presence in the remote areas, stressing the importance of locals and de-securing the border issues.

NATIONAL SECURITY DOCTRINE PUT IN PRACTICE: THE CASE OF AMAZONIA (1950-1980)

During the conquest of the Amazonia, the Portuguese faced many challenges. The logistic component surely represented a very decisive element for the *bandeirantes*. Rough conditions of the landscape and the rain forest, for most of its parts, forced the military armed forces to build a series of strongholds, near the rivers, mostly in strategic areas (Gadelha, 2002). This presence had also a civilizational purpose, and the military quickly understood the necessity of creating a good relationship with natives.

During the 19th century, in parallel of the military forces, another important actor had a role in the region: the missionaries. The *Jesuítas* were part of an evangelical process that was settle to guarantee the stabilization of the region (Dos Santos, 2010). Through the 20th century, the consolidation of the Republic and the central political place of the military (mainly during the 'Old' Republic) made it easier to develop a specific strategy of presence (Ferreira, 2005). An important political figure, Marshall Cândido Rondon was in charge of putting in place telegraphs lines into the deepest and remote areas of Brazil, that was a state action know as Rondon Comission. At the time (1907-1915) the railroad Madeira-Mamoré was being built, and Amazonia surely did represent an important geopolitical challenge. The mission had also a strategic purpose. Marshall Rondon and Army officers were very close to natives and helped to create a myth and popularized the indigenous people and its incorporation into the Brazilian Army¹. During the First and Second World War, the Amazon region played an important part, notably because of the important demand of latex from the U.S. and the Allies (Garfield, 2009).

The presence of troops in the Amazon relates to the Brazilian foreign policy during the early 20th century. The head diplomat José Maria da Silva Paranhos Júnior (also known as *Barão do Rio Branco*) had a tough challenge demarking the Brazilian border with the neighboring countries. Negotiating was often the solution between parts and force was not use as a first solution to solve issues. In some occasions, an independent arbitral commission was necessary in order to rule, as it occurred for the demarcation of French Guiana and Brazil borders (Bueno, 2012). The presence of troops in Amazonia sent a clear message to the other countries that Brazil was preoccupied to defend its sovereignty. During the next decades, regional tensions sparkled but never really affected the South American region. The study of Amazonia offered intellectuals a new outlook regarding the role of this very specific region in Brazil's strategic development. Classic authors, such as Euclides da Cunha, wrote a lot about the difficult conditions that people lived at this time (Ginzburg, 2010). The necessity of state presence was, in fact, a local demand, that was embraced by the Brazilian Armed Forces. Needless to say, in that moment, the Amazonia was a remote region, both in geographic and political terms, and never was a priority for the Southern elites, who ruled the country.

Many policies regarding Amazonia were in place during the 20th century (D'Araújo, 1992). One of these policies was the 'March to the West'. The objective was to densify the presence of population in the central rural zone of Goiás, Mato Grosso and Pará. During this period, federal agencies, such as the Nacional Council of Geography, the Nacional Council of

Cartography, the National Council of Statistics, and the Brazilian Institute of Statistics and Geography, started to develop their research program, all of them in 1958. The Vargas government, especially during the 'New State' era (the *Estado Novo* was the authoritarian regime that stood between 1937 until 1945) wanted to build a State within the State, a new society and produce a feeling of nationalism for Brazil. One key dimension was the geopolitics, which had the territory in his scope. It is important to note that the justification for the development of Amazonia by the military regime was in fact the National Security Doctrine. According to José Goldemberg and Eunice R. Durham, this doctrine was 'a byproduct of the Cold War'. It was created by the United States to insure its hegemony in Latin America and adopted by the large sectors of Brazil's armed forces. Geopolitical conceptions in that doctrine characterized all governmental policies during that period, furthering a real militarization of the Amazon question.'

Brazil's *Escola Superior de Guerra* (the Brazilian War College) began to develop national security doctrines in the 1950's (Stepan, 1973) and the link between national security development and security resonated easily with officers already familiar with geopolitical thinking (Mares, 2010). Under the influence of the Sorbonne Group of the Brazilian War College, the settlement of the Amazon under the direction of a technocratic, centralized state machine would serve mutually reinforcing development goals (Hall, 2000). Since then, security, and specifically national security, seems to have a close relationship with Amazonia. We should note here that the geopolitical writings of the Brazilian authoritarian period formed the theoretical foundation of modern Amazonian geopolitics (Hepple, 1986). Therefore, any discourse about the Amazon region, from a political perspective, must include a security perspective. According to Xavier de Sartre:

[...] the second time an internationalist conspiracy was formally denounced occurred in the 1960's and 1970's. This was spearheaded by leading strategists and theoreticians during the authoritarian period in Brazil, who envisaged Amazonian development in their discourse about security: the military's national security concerns for political stability and secure international borders necessitated the settlement of the Amazonian frontier (De Sartre; Taravella, 2009).

During the early 1950s, the Brazilian War College was created in order to build a strategic center able to offer policies and help the national elites. The influence of the geopolitical school was very important for the consolidation of conservative politics.

The *Escola Superior de Guerra* was founded by former veterans during World War II, who also served during the Italian Campaign in 1943.

Many of these officers visited the U.S. after the war and were very impressed by the means at disposal to produce a strategic thinking. Everardo Backheuser, the ancestor and the Brazilian geopolitical school were involved in this process (Backheuser, 1952). One of the main figure was Golbery do Couto e Silva, serving as coronel at the time. As an Army officer, he wrote an important number of essays regarding geopolitical concepts and was especially interested by the role of the Amazon region (Silva, 1967). The territorial occupation mapped the Brazilian geopolitics during decades from 1950 to 1980. During this period, the global political context was the bipolarization of the world and the necessity of a strategic reflection was obvious for the military. The Mackinder concept of 'heartland' was present during all the manifestations of the Brazilian geopolitical school, regarding the Brazilian's state. 'Occupation and vivification' was the motto of the military. Another Army officer, Carlos da Meira Mattos, was also influential in the Brazilian Geopolitical School. His early work dealt about the geopolitical influence of autonomous thinking (De Meira Mattos, 1990).

It is important to highlight the beginning of the more internationalized discussion about the environment and international action for human effects in nature. This is marked by the United Nations Conference on the Human Environment in Sweden in 1972 known as the Stockholm Conference. The occasion started a new international ecopolitics, with a concept that was designed in Brazil by José Eli da Veiga and Edson Passetti and brought to the field of security study the possibility of having the environmental sector as the focus of analysis. In this direction, the systemic discussion on the effects of the man / nature relationship brings National States a challenge in formulating their policies. If on the one hand the effects on the environment are of territorial order that go beyond national borders, on the other hand, the use of nature is found in States that claim sovereignty over the use of their territory. In this new discussion about the environment, the world's largest tropical forest, the Amazon, is now more internationally prominent.

Due to such interest, especially after the the mentioned Conference, the Amazon countries have strengthened their agendas for this region, fearing the discourse of *internationalization* and *narrow sovereignty* by developed countries. A supposed campaign of internationalization of the Amazon reverberated with intensity in Brazil. João Roberto Martins Filho points out that 'in the 1980s, military and civilians were referring to an international campaign that would threaten Brazilian sovereignty over the Amazon' (Martins Filho Jr., 2003, 271). According to the author, 'it is possible to affirm that the Brazilian military enters the 21th century more

and more convinced that the threat of foreign intervention by the world powers is the axis of the defense problem of the Amazon' (Martins Filho Jr., 2003, 276). The securitization of the internationalization intentions of the Amazon generated a national reaction from the Amazonian countries, increasing the military contingent in the region, but also building joint actions such as the signing of the Amazon Cooperation Treaty (TCA). To counter the criticism of the Amazon region, eight countries in the region signed the Amazon Cooperation Treaty, on the initiative of the Brazilian government, in July 1978, which dealt, in addition to environmental issues, with sovereignty and possible physical integration of the region, although this last item has been taken from the final version of the document

In 2002, the transformation of the treaty into an organization sought some objectives such as boosting South America's physical and energy integration strategy; to consolidate a regular and constant diplomatic space of relationship with eight of the twelve South American countries; through greater institutionalization, to make this articulation between countries less vulnerable to variations in circumstances and positions, that is, not to depend on the initiative of governments and representatives to schedule meetings, set up guidelines, close agreements, formulate and execute projects, etc. .; strengthening the search for credibility building at the international level, investing in the capital represented by the image of the Amazon (Antiquera, 2008, 151).

A special essay emphasizes the role of Pan-Amazon region offers an interesting reflection on the main issue. Carlos Meira Mattos emphasized the necessity of internal plans: big projects such as the Transamazonian highway, the Andean Community of Nations (CAN), the Superintendence of the Amazon Development (SUDAM) and Polo Amazonia were at the core of the Security and Development doctrine. In other words, the ESG reinforced and consolidated their theories while at the same time disseminating the essence of Brazilian geopolitics to the military-technocratic elites, which give directions and purpose to Brazil's development process and international relations. The National Security Doctrine identified the goals a nation should have and the factors that would determine its success. The doctrine itself required implementation and thus the other two characteristics of the NSS became key to understand the whole process. In order to understand the National Security Doctrine, we must analyze the nomenclature of the so-called 'National Security State' or NSS. According to the classical literature (Kelly; Child, 1988), the fundamentals elements of the NSS were: the professional military only rule for reasons of national security; the defense of national security requires system transformation (Stepan, 1971); economic policy is a mix strategy which the government

remained a key play in markets deemed important for national development (Evans, 1979); the elite: 'another empirical variation among national security states is their degree of inclusiveness of social groups into their policy-making circles'. Put in a synthetic system, we had:

The ideology of national security

The belief that national security professionals should lead

Perception of intelligence as a key defense mechanism

The study of geopolitics was imported from Europe and it had a great impact in South America.

The National Security ideology recognized that security and development required the institutionalization of a political and economic system, not just arbitrary 'cleansing' and commanding. Military leadership and the new regime, therefore, require legitimacy. They cannot be established simply by force, even if it was the force of an elite. For the application of the doctrine, it was important to develop the permanent national objectives. Said to be stable, long term national goals, which gave specific content to the National Security Doctrine.

The lack of a critical thinking in the process of transformation of Amazonia (1980-2000)

The National Security Doctrine (NSD) founds its origins during the Cold War. President Truman and Foster Dulles had clearly in mind who was the enemy after winning World War II over Germany and Japan. The threat of communism was the main reason that made the U.S. government to start an atomic race and deterrence tension during the 1960's and 1970's. For the U.S., the main danger to national security was explained by endogenous factors (i.e. intern subversion (local communists groups considered by authorities as subversive) or exogenous factors (direct threat from a communist country (i.e. Soviet Russia or Cuba). The influence that Russia had on Third World countries changed the pattern of the NSD. For now on, the counter-revolutionary part of the NSD was very important and was specially destined to poor countries in struggling economies, like in Latin America, because of the damaging images of the Vietnam War. The NSD subtly changes during the 1970s and the Nixon-Kissinger doctrine was not going to intervene on the ground with troops but rather equipped the Armed Forces of satellite countries, to defend itself from subversions (mainly communism). The warfare was a guerrilla type one (Talbot, 1976).

According to the theories of geopolitics in Brazil, Latin America was interconnected and integrated to the anti-communist block. The main argument was simple for the authors: Brazil had an important role for Western security because of two aspects: a) the safety/defense of the American

continent that, facing the communist threat, will be the stronghold of the free world and democracies and b) guarantee of the Atlantic safety, because Brazil was located on a strategic area that incite the afro-euro-asian continental mass (Silva, 1967). On the two aspects, Brazil was connected to global western security strategy. When the military took over in 1964, the whole process of capitalist expansion accelerated. Military leaders were obsessed with the possibility of a foreign takeover of the region. They wanted to integrate Amazonia with the rest of Brazil quickly, so the government allied itself with big capital in this endeavor. All sorts of tax incentives were given to businesses to settle in the region along the Belém-Brasília highway. Foreign capital was easily obtained from international lending institutions, such as the World Bank, because the military coup had the approval of the U.S. government, which supported the overthrow of the leftist government of João Goulart (De Sartre; Taravella, 2009). With the comeback of democracy in the late 1980s, Brazil did not change drastically. The transition was a painful moment of Brazilian political history and many head officers were still playing important roles in the new 'democratic' government. The end of Cold War and the broad security agenda (as if environment, human rights and transnational illegals (drugs) were motives of preoccupation for the Brazilian Armed Forces, because of the diminishing visibility whether force could be use (Marques, 2005). The officers presume that conflictive East-West relationships were now between the North and South. Defending the nationalist point of view, the possible interference of international organizations was possibly a threat for Brazil, especially in the Amazon region. Even the remote possibility of an interventional by ecological motive was a serious threat for the military (Caninas, 2010).

The National Security Doctrine was no more in place and soon was replaced by a new political agenda (Lourenção, 2006) – the PCN or *Programa Calha Norte*, launched in 1985. Following a recommendation of Brazil's National Security Council, or *Conselho de Segurança Nacional* - (CSN), a special interministerial Work Group was set up in 1985. Its objective: to draft a plan for economic development and enhancement of national security in the lands lying 'north of the troughs (*calhas*) of the Solimões and Amazonas river'. According to Xavier de Sartre, the link between Amazon integration and national security was captured by slogans of the Integration National Program (*Plano de Integração Nacional*), which was launched by the 'hard line' military leadership of Emilio Garrastazu Médici. The motto was: 'integrate to not forfeit' or 'to give a land without men for men without land' (De Sartre; Taravella, 2009). The link between NGOs and the State related to them, and sometimes purely by nation ori-

gins. The Armed Forces and specially the Brazilian Army was very suspicious about the foreign presence in the Amazon, which could be a sign of weakness, even if there was no evidence of such allegations. There were also geopolitical issues that appear during this period like the presence of the United States in Colombia (Teche, 2010) and the presence of drug lords in the borderlands (Rodrigues, 2001; 2002). Finally, the institutional issue regarding the organization of the PCN was considered an asset for developing a *not-so-new* policy. Although the Brazilian State had made a series of efforts developing a good relationship towards his oldest enemy (Argentina), now the country was facing a global reorganization, and depending on a diplomacy that focused in integration at a regional level.

THE LIMITS OF PRESENCE INTO THE MILITARY STRUCTURE AND GEOPOLITICAL CHANGES IN THE REGION (2000-2017)

Nowadays, it seems that Brazilian Armed Forces are investing in massive multi-million dollars projects in order to prepare its forces to the security challenges of the next century. Modernization of the Navy, creating a brand new national submarine fleet (known as Prosub) is one of the most ambitious public funding program ever developed in the nation. The strategic areas develop in the NDS document (nuclear, cybernetic and space) are contemplated by the FX-2 projects (for space dominance) but also the Brazilian Space Agency (BSA) providing a national satellite system integrating the Sisfron project (Dhenin, 2013). Needless to say that the modernization of the military is also an important investment regarding the industrial complex of Defense contractors in Brazil. Many big contracts were signed in order to guarantee the kickoff of those important programs. At the end of his second term, Lula left a new country, very active diplomatically, strong economically and increasing its partnership with strategic allies such as France (in 2008) or Russia (Muxagato, 2010). The conclusion of the contract between Brazil and Sweden in the purchase of 36 Gripen aircraft and also a milestone in the process of technology transfer between these countries. Those contracts had improved the leadership of Brazil regarding military affairs. However, the lack of regional preoccupation, namely with Argentina or Colombia, could also be an issue in a near future. The geopolitical context of Latin America is relatively quiet compared to other areas in the World (i.e. Middle East or Africa), but there are still many unsolved political issues between Peru and Colombia, the strange coup in Paraguay and the possible economic crisis in Argentina and the current crises in Venezuela

According to the Constitution, Brazilian Armed Forces are in place to preserve the integrity of the Brazilian territory. However, the scenario has changed, and we use conventional forces in an unconventional context. The creation of a new civilian structure within the Brazilian government showed an important effort of normalization of the state. The approximation of the civil and military was a remarkable effort orchestrated by former president Fernando Henrique Cardoso during his campaign. According to Eliezer Oliveira (2005), the objective of the maneuver was a pragmatism element (reducing the cost of three Ministers into just one) and symbolic (the new ministry will be a symbol of democratization), with a civilian at the leadership. Another important element to stress the importance of civilian leadership was the creation in 2010 of the *Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas* (or Joint Chief of Staff of Armed Forces) as a specialized structure to give a space for technical issues and give a quick answer (assess the President during turmoil). During the next decade, the domestic issues (financial and economic crises from 1990 to 2001 did not help to consolidate the Ministry of Defense. The severe budget cuts deeply affected the military capacity of Brazil and could not carry the modernization of strategic sectors such as the nuclear program for example.

Because of the difficult past and history between academics and military officers, the gathering of both sectors was a work put in place by FHC's successor, Luiz Inácio Lula da Silva. The leftist president took seriously the role of Brazilian Armed Forces, granting police power to the Brazilian Army in borderlands, through the Supplementary Law No. 97, of June 9th, 1999, as amended by Complementary Law No. 117 of September 2nd, 2004. From a legislative perspective, Lula also signed the Brazilian Shoot-Down Law (or *Lei do Abate*) during his first mandate. (Feitosa; Pinheiro, 2012). He launched the *Pró-Defesa* program that gave an actual structure and funds to develop research programs (for civil and military personnel), maintaining a special relationship with the military commands. Although the creation of the Ministry of Defense helped the integration of Armed Forces into a civil government, we can be more skeptical about the inputs that civilian personnel (like researchers) really offer and their influence on the decision-making process of the MD. Other initiatives were highlighted in this civil-military relationship during this period: the National Defense Academic Congresses (CADN) in the last 15 years, the national defense extension courses that take place throughout Brazil, among other actions promoted by the Ministry of Defense. It is also worth mentioning the creation of the Brazilian Association of Defense Studies (Abed) in 2005 by researchers and scholars in the area.

The dialogue is positive in a way that it tries to reconcile two former opposed groups, but there is a lot of space, and still a lot of possibility of influencing the strategic thinking of the Ministry of Defense. The NDS is an attempt to reduce the ideological gap between distinct institutions that are still lacking confidence in each other. This is a real issue, if compared to other countries. The emptiness of the Amazon region was always a sign of weakness for the Brazilian Army. However, recent social science studies reveal that the militarization of borderlands is not the only efficient solution for the Amazonia complex. Statistics gathered by the Brazilian Department of Justice during the last decade show that despite the common sense, those vast empty areas are in fact very dynamic and growing faster than the rest of the country.

If we look closely to the *new threats* gathered by the Retis program, we can see that there is a large number of transnational crimes that are committed and sometimes exclusively on the border. The Amazon region, and especially the Northern Arc part is part of the IIRSA program (Integration Initiative for Regionalization of South America). By creating big projects, and axis of development, it helped creating core of populations that were not there before and make it easy to go from a country to another one. Thus, increasing the trafficking in the most diverse areas of the enormous border (Machado, 2011).

We also emphasize that in the formulation of the IIRSA in 2000 It sought to contemplate the economic, social, political and environmental aspects. Among the ten integration axes that make up the IIRSA, four are in the Amazon region. These are notable for their location in a region of great environmental and social vulnerability and potential for development. Transport and energy infrastructure are two of the pillars of the projects developed in the region and both have great potential for multidimensional impacts – environmental, social and economic. These impacts are felt by many communities that articulate – locally, nationally and regionally – in the search for a reorientation or paralysis of the projects developed.

Integration processes generally establish better security conditions in a region (Flores Jr., 2010). However, the equation of the integration / security binomial may not necessarily take place so that the first element strengthens the second. Integration projects are built multilaterally and, generally speaking, from top-level decisions and do not necessarily go through the scrutiny of the populations affected by them. This means that a process of integration built between different political units (States) may come across different perceptions of state security and still be faced with diverse interests of local groups directly impacted by integration proj-

ects. This situation has been present in the last years in the transnational Amazon, that is, integrating projects directly influenced on security issues, evidencing the problematic articulation between the binomial regionalization and security.

The conflicts generated by the existing projects in the Amazon region have brought local, national and regional repercussions that can undermine / weaken a regionalization of cohesion among the Amazonian countries, which would have consequences for the South American integration (Correa, 2014).

Militarization is clearly incompatible with the dynamics and transformations that are happening in a large scale, in all borderlands. During several decades, starting with the Brasilia declaration of 2000, the integration was at the core of a liberal view of what should be the relationship between the countries: a big and diversified market, with production zones interconnected to big concentrated urban megalopolis. The so-called regionalization process also changed the scale of South America as an emerging global partner of U.S., the European Union and China. The Unasul initiative was settled in 2008 in order to offer a reliable structure to strengthen the dialogue inside the continent. One good example of the regional effort towards security and defense was the creation of the South American Defense Council (or *Conselho Sul-Americano de Defesa*) in order to harmonize the public policies of the Unasul² members regarding the Defense sector. To go further, we can pay attention to Brazil's National Defense Policy (PND) that was adopted by decree on June 30th, 2005 (Saint-Pierre; Palacios Junior, 2014).

It states that 'the Brazilian Amazon, with its great mineral wealth and biodiversity potential, is the focus of intense international attention' (Saint-Pierre; Palacios Junior 2014, 8) and that given the strategic importance and the wealth it possesses, the Brazilian Amazon and the South Atlantic are priority zones for national defense. To counter the threats that weigh on the Amazon, it is essential to carry out a series of strategic activities geared to reinforcing military presence, to 'effective state action in socio-economic development and to an increase in cooperation with neighboring countries, with the aim of defending Brazil's natural wealth and natural environment' (Brazil, 2005). With the launch of the National Defense Strategy (*Estratégia Nacional de Defesa* in Portuguese) in 2008, the Ministry of Defense considered some sectors as a strategic priority (due to delay of technological and institutional nature) such as space, cyber and nuclear. The Amazon region is part of the key sectors for the development of the END. The guideline number 10, entitled - Prioritize the Amazon region - leaves no doubt about its importance for the defense of the coun-

try. Quoting the text: ‘The Amazon is one of the focuses of most interest to the defense. The defense of the Amazon requires advance sustainable development project and go through the triad monitoring / control, mobility and presence’ (Brazil, 2012). The official document continues saying that ‘Brazil will be vigilant in unconditional reaffirmation of its sovereignty over the Brazilian Amazon. Repudiating the practice of development actions and defense, any attempt to guardianship over their decisions regarding the development and preservation of the Amazon defense. We do not allow organizations or individuals serve as instruments for foreign interests - political or economic - that want to weaken the Brazilian sovereignty. Who takes care of the Brazilian Amazon, for the service of humanity and itself, is Brazil’ (Brazil, 2012).

For decades, the Brazilian Armed Forces took almost full responsibility for the security component in the borderlands. From a strategic viewpoint, this position was very effective in order to guarantee its presence into the political debate. However, the actual situation is far different from the early 1980’s, but the rhetorical argument kept the same: without a strong military presence in the borderlands, the State’s authority will be in jeopardy. The Enafron initiative, launched by the Brazilian Department of Justice (Ministério da Justiça) in 2011 challenges that argument, investing hundreds of millions of Brazilian reais to upgrade both civil and military security forces (state and local polices). The program also helped the Brazilian federal agencies (Federal Police, Federal Highway Patrol, IRS, etc.) to modernize its equipment’s and prepare all borderlands personnel for specific tactical operations against illegal trafficking activities. To sum up, the Brazilian Armed Forces are now “encouraged” to cooperate with civilian security forces in order to keep its traditional narrative in place, in a moment of high political domestic instability since 2013.

FINAL THOUGHTS

As we can see, the path to a modern strategy regarding Brazil’s border is far from being over. The quick historical viewpoints stressed in this paper evidenced that the actual situation of borderlands is in fact very complex. The difficulties are everywhere: the isolation of the borders with the municipalities and the federal services, the vulnerability of a growing population, the huge development differences with the rest of Brazil and the significant increase in illegal trafficking make borderlands a strategic area that must be a top priority for the federal government. However, the future of the northern border is very uncertain. As we presented, there was a lot of efforts that have been realized since the first Lula election in

2003. Furthermore, we argue a certain continuity during the Rousseff's administration (government), that suffered in 2016 a very questionable process of impeachment. Recently, the manifested desire of increasing the presence of the military in the region, with the Protected Amazonia program, was simply put off the table by severe budget cuts. Although the military presence is important, mostly for the populations located in remote areas, the region still lacks of structural and logistical support for military and defense activities. Investments are still important but in a limited budget scenario, the flow of cash is going to be reduced rapidly, according to the institutional demand for efficient long-term investments. Of course, the size of the region requests to put these issues in perspective, because of its atypical proportions. However, Brazil needs to treat the region as a national problem, and not exclusively a security issue. However, in this scenario, a change is possible: the militarization of the region, echoing the securitization of the Amazonia, especially in the most isolated parts. As we know, the military presence is not necessarily the guarantee of a long-term development of these territories. The strategic challenge is clear: the federal government and the civil society as a whole need to normalize their relations, not only for the benefit of the populations, but also to change the Amazonian development. The liability of the region in this regard should be the subject of a national debate and seek all relevant authorities for even more accelerate the growth of Amazonia. All sectors, civil and military, would benefit from creating a new partnership, increasingly debating through annual meetings, both at the national and international level. A civil career (as Defense analyst) into the Brazilian Department of Defense represents an old process, that would clearly be a step forward into the construction and operationalization of specific strategies for Amazonia. Entering the 21th century, the Amazonia population urges that its policymakers offer a clear signal of commitment with its border security, for itself and maybe the rest of the neighboring countries.

BIBLIOGRAPHY

Antiquera, D. C. 2008. A Importância do Tratado de Cooperação Amazônica para a Política Externa Brasileira (1995-2002). *Cena Internacional*, 10, 139-159.

Backheuser, E. 1952. *Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Bueno, C. 2012. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 55, 2, 170-189.

Brazil. 2005. *PDN, Plano de Defesa Nacional*, Decreto 5484. Brasília: Imprensa Oficial.

Brazil. 2012. *Estratégia Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa, Brasília: Imprensa Oficial.

Caninas, O. 2010. *Intervenção Militar por Motivo Ecológico: Construção Teórica, Legitimidade e Possíveis Desdobramentos na Amazônia Brasileira*. M. A. dissertation, Fluminense Federal University, Rio de Janeiro.

Correa, Paulo Gustavo Pellegrino. 2014. *As Iniciativas de Integração e Segurança dos Países Amazônicos e o Papel do Brasil neste Contexto*. Ph. D. diss., Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

Dos Santos, B. 2010. Os Jesuítas na Amazônia Portuguesa: a “Crise de vocações” e seus Reflexos na Missão do Maranhão e Grão-Pará. *OP SIS*, 9, 13, 100-118.

D’Araújo, M. C. 1992. Amazônia e Desenvolvimento à Luz das Políticas Governamentais: a Experiência dos Anos 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, 7.

De Meira Mattos, C. 1990. *Geopolítica e Território de Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

De Sartre, X. A. ; Taravella, R. 2009. National Sovereignty vs. Sustainable Development Lessons from the Narrative on the Internationalization of the Brazilian Amazon. *Political Geography*, 09/28 (7), 406-415.

Dhenin, M. 2013. Do Sipam ao Sisfron: a Questão da Segurança da Faixa de Fronteira na Doutrina Militar Brasileira. In Nascimento, D. M. ; Rebelo Porto, J. L. (Org.), *Fronteiras em Perspectiva Comparada e Temas de Defesa e Segurança da Amazônia*. Belém: Federal University of Pará.

Dreifuss, R. ; Dulci, O. 2008. As Forças Armadas e a Política. In Sorj, B. ; Almeida, M. (Org.), *Sociedade Política no Brasil pós-61*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 132-181.

Evans, P. 1979. *Dependent Development*. Princeton: Princeton University Press.

Feitosa, G. R. P. ; Pinheiro, J. A. de O. 2012. Lei do Abate, Guerra às Drogas e Defesa Nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 1, 66-92.

Ferreira, S. 2005. *Federalismo, Economia Exportadora e Representação Política: o Amazonas na República Velha (1889-1914)*. Ph. D. diss, Campinas University, Campinas.

Flores Jr. , R. G. 2010. Blocos Regionais, Democracia e Conflitos In Kobim, N. A. ; Etchegoyen, S. W. ; Alsina, J. P. (Org.), *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. São Paulo, FGV editora. 141-150.

Gadelha, R. M. A. F. 2002. Conquista e Ocupação da Amazônia: a Fronteira Norte do Brasil. *Estudos Avançados*, 16, 45, 63-80.

Garfield, S. 2009. A Amazônia no Imaginário Norte-Americano em Tempo de Guerra. *Revista Brasileira de História*, 29, 57, 19-65.

Ginzburg, J. 2010. Euclides da Cunha, a Amazônia e a Barbárie. *Estudos Avançados*, 24, 69, 411-416.

Goldemberg, J. ; Durham, E. R. 1990. Amazonia and National Sovereignty. *International Environmental Affairs*, 2, 22-39.

Hall, A. L. 2000. Environment and Development in Brazilian Amazonia: from Protectionism to Productive Conservation. In Hall, A. (Ed.), *Amazonia at the Crossroads: The Challenge of Sustainable Development*. London: Institute of Latin American Studies. 99-114.

Hepple, L. 1986. Geopolitics, Generals and the State in Brazil. *Political Geography*, 4, 79-90.

Kelly, P. ; Child, J. (Ed.). 1988. *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Boulder: Lynne Rienner.

Lourenção, H. J. 2006. *O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam): Velhas Controvérsias, Novos Desafios*. In Castro, C. , *Amazônia e Defesa Nacional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

Machado, L. O. 2011. *A Estratégia Nacional de Defesa, a Geografia do Tráfico de Drogas Ilícitas e a Bacia Amazônica Sul-Americana*. ECEME. *Seminário de Defesa e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia*. Rio de Janeiro: ECEME. 99-113.

Mares, D. R. 2010. *The National Security State*. In Holloway, T. H. (Ed.), *A Companion to Latin American History*. Oxford: Wiley-Blackwell.

Marques, A. A. 2005. *Amazônia: Presença e Pensamento Militar*. Ph. D. diss, University of São Paulo, São Paulo.

Martins Filho, J. R. 2003. A Visão Militar sobre as “Novas Ameaças” no Cenário da Amazônia Brasileira. In: Soares, S. A. ; Mathias, S. K. (Org.), *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas*. São Paulo: Sicurezza.

Muxagato, B. 2010. Le Rapprochement Franco-Bresilien: une Relation Strategique Au-Dela D'un Partenariat Militaire? *Diplomatie. Les Grands Dossiers*, 46, 25-32.

Oliveira, E. 1976. *As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

Oliveira, E. 2005. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência FHC*. São Paulo: Ed. Manole.

Rodrigues, T. M. S. 2001. *Política e drogas nas Américas*. M. A. diss, Pontificia Universidade Católica, São Paulo.

Rodrigues, T. M. S. 2002. A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. *São Paulo em Perspectiva*, 16, 2, 102-111.

Saint-Pierre, H. L. ; Palacios Junior, A. M. C. 2014. The South American Defense Council (SDC) Confidence Measures: a Defense Expenditures Analysis (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 57, 1, 22-39.

Silva, G. 1967. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.

Stepan, A. 1971. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Stepan, A. 1973. *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*. Yale University Press. 47-68.

Talbott, J. E. 1976. The Myth and the Reality of the Paratrooper in the Algerian War. *Armed Forces and Society*, 3, 1, 69-87.

Teche, C. H. 2010. *As Transformações nas Forças Armadas Colombianas e os Reflexos para os Objetivos de Defesa do Brasil na Região Amazônica*. M. A. diss, Fluminense Federal University, Rio de Janeiro.

NOTAS

1. Bibliographical elements about Marshall Rondon's legacy in Amazonia can be found in the remarkable article in *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. (2001) 2. ed.* Rio de Janeiro: Ed. FGV.
2. In April 2018, Brazil, Argentina, Paraguay, Colombia, Chile and Peru sent a letter to the Unasur Pro-Tempore Presidency, informing the decision of their countries to suspend indefinitely participation in the bloc's meetings. Such a decision may represent the end of the block.

BRAZIL'S GRAND BORDER STRATEGY:
CHALLENGES OF A NEW CRITICAL THINKING IN A MODERN ERA

ABSTRACT

This paper aims to offer a critical perspective regarding Brazil's border policies and its military presence. For decades, the Brazilian Armed Forces emphasized the 'Security and Development' doctrine as the solution to solve the many issues of the remote areas of the Amazon. In the late 1980's, even with the end of the Military Regime, such practices continued to dominate the agenda of policymakers. Nowadays, Brazil's young democracy faces new challenges regarding its 'brown areas', as O'Donnell theorized them. Our main goal here is to stress the lack of a critical thinking in the process of transformation of the regional reality. We evaluated the situation according to recent data gathered during several field trips in the Amazon region. The absence of a government presence, often pointed out as a strategic weakness by the military authorities, neglect the presence of various actors (population, NGOs, for example) committed to security. We argue that it is essential for the military to cooperate more with civilians, instead of militarizing the borders, to guarantee a safe presence for the population, and not only the security of a territory.

Keywords: Brazilian Armed Forces; Borderlands; Amazonia.

RESUMO

Este artigo apresenta uma perspectiva crítica sobre a presença militar e as políticas de fronteira no Brasil. Durante décadas, as Forças Armadas brasileiras introduziram a doutrina "Segurança e Desenvolvimento" como a solução para resolver os problemas nas áreas remotas da Amazônia. No final dos anos oitenta, apesar do fim do regime militar, tais práticas continuaram a dominar a agenda dos atores políticos. Hoje, a jovem democracia brasileira enfrenta novos desafios em relação às suas "áreas marrons" como Guillermo O'Donnell as teorizou. Nosso principal objetivo aqui é destacar a falta de pensamento crítico no processo de transformação da realidade regional. Nós avaliamos a situação de acordo com dados recentes recolhidos durante várias visitas de campo na região amazônica. A ausência de uma presença do governo tem sido muitas vezes apontada como uma fraqueza estratégica por parte das autoridades militares, ignorando a presença de diferentes atores (a população, as ONGs, por exemplo) comprometidos com a segurança fronteiriça. Argumentamos que é essencial para

os militares o aumento da cooperação com os civis, em vez de acentuar a militarização das fronteiras, para garantir uma presença segura para as populações, e não apenas garantir a segurança do território.

Palavras-chave: Forças armadas brasileiras; Fronteiras; Amazônia.

Recebido em 27/04/2018. Aceito para publicação em 15/06/2018.

Fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso: segurança pública, desenvolvimento social e a construção da identidade nacional

Brazil – Bolivia border in Mato Grosso: public security, social development and the construction national identity

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 219-239
DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.74161
ISSN 2358-3932

DANIEL ALMEIDA DE MACEDO

INTRODUÇÃO

Em regiões de fronteira a interação entre os países limítrofes é uma realidade diária que compreende fluxos de pessoas, comércio de mercadorias, transações financeiras e intercâmbio cultural. Em seu conjunto, essas práticas podem significar um fator de desenvolvimento e contribuir de forma positiva para o progresso e bem-estar das populações envolvidas. Não obstante, a fragilidade das políticas destinadas a garantir o controle e a segurança pública nas regiões brasileiras de fronteira torna as economias e as mobilidades fronteiriças vulneráveis à ação nefasta do crime organizado, que se materializa na cooptação para o tráfico de drogas, de pessoas, de armas, no contrabando e na lavagem de dinheiro. De forma sintética, o objetivo deste texto é realizar um exercício analítico da região de fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso, buscando descobrir como atores, dinâmicas e políticas em diferentes escalas (estadual e federal) se articulam neste espaço e atuam enfrentando os problemas relativos à segurança para alcançar o desenvolvimento social.

Em razão de sua importância estratégica e geopolítica, as regiões de fronteira são áreas de preocupação central para a defesa e segurança nacional. São o ponto de encontro entre nações, e, portanto, parte sensível do território pátrio, o que exige um enquadramento especial dentro das políticas definidas para a salvaguarda da sociedade e proteção do Estado.

É nesses espaços que se delimita o exercício da autoridade soberana, isto é, no ponto preciso em que o poder de império nacional chega ao seu fim é que se encontram as fronteiras.

Nos Estados Unidos o maior nome da teoria das fronteiras foi Frederick Jackson Turner (1861-1932). A tese da fronteira, apresentada por Turner em 1893 na obra *The significance of the frontier in American History*, teve grande influência na historiografia brasileira do século XX. Sérgio Buarque de Holanda, influenciado pela tese da fronteira desenvolvida por Turner, reforça a pertinência e aplicabilidade dos conceitos de *safety valve* (válvula de segurança) para as fronteiras brasileiras. Para Buarque de Holanda, essas válvulas de segurança teriam “o papel de desafogar os centros mais industrializados, evitando assim o acirramento de conflitos sociais e econômicos” (Wegner 2000,99).

Golbery do Couto e Silva, um dos principais teóricos da doutrina de segurança nacional, elaborada nos anos 1950 pelos militares brasileiros da Escola Superior de Guerra (ESG), considerava que as regiões de fronteira do Centro-Oeste representavam zonas de vulnerabilidade máxima. Golbery, que desempenhou a função de articulista cardeal do governo militar, propugnava a “integração desses desertos ao núcleo central ecumênico como forma de se reforçar a estrutura econômica nacional e mitigar as ameaças de ataques solertes” (Silva 1967, 126).

No Brasil, as zonas de fronteira têm sido historicamente avaliadas pelas autoridades nacionais, e também por historiadores e geógrafos, como espaços periféricos que têm a função de *áreas-tampão*¹ em relação ao restante do continente. Essa abordagem tem levado as áreas de fronteira a serem consideradas precipuamente a partir do enfoque da defesa e segurança (Fagundes; Rückert 2014, 1). Essa moldura conceitual, sobre a qual se convencionou fixar as fronteiras brasileiras, no entanto, já não parece ser adequada ou ampla o suficiente para abranger a complexa realidade desses lugares que se caracterizam por apresentar uma natureza multifacetada. Ao mesmo tempo em que são regiões que inspiram forte preocupação com questões relacionadas à segurança, proteção e soberania, as fronteiras no Brasil do século XXI transcendem tais aspectos. São áreas definidas também por compreender estruturas produtivas específicas, que apresentam intensa diversidade econômica, social e cultural, e, ainda, são regiões que abrigam ecossistemas com admirável biodiversidade. Assim, é indispensável considerar aspectos de segurança e defesa em regiões de fronteira, mas também é importante ir além dessas significações e alcançar outras categorias de análise. A representação das fronteiras como *espaços plenos de oportunidades* em contraposição à ideia de *espaços-problema* é uma construção narrativa que pode atrair e favorecer o desenvolvimento, pois sinaliza

possibilidades em espaços tradicionalmente associadas ao crime e à periculosidade. Sem desconsiderar os imperativos de segurança nacional, mas sim o oposto, considerando-os verdadeiros vetores para o desenvolvimento social, é primordial debater de maneira abrangente os desafios e oportunidades associados às regiões limítrofes do território nacional. Sobretudo, é importante entender esses espaços como regiões com possibilidades exclusivas de desenvolvimento e capazes de promover o crescimento econômico sub-regional, pois são áreas de fluxo onde ocorre a interação entre mercados binacionais. Por outro lado, regiões de fronteira também são áreas de sensível importância para a integridade nacional, já que nessas parcelas do território a existência de um sentido patriótico entre os cidadãos significa um importante fator para manutenção da unidade nacional.

Nesse contexto plurifacetado que caracteriza as fronteiras brasileiras, ao Poder Público incumbiria o dever de fortalecer as instituições públicas locais e impulsionar o progresso intensificando as vantagens comparativas da região. Essas ações resultam no fortalecimento do sentimento cívico do qual derivam os valores de uma sociedade, isto é, a consciência das responsabilidades e dos deveres do cidadão. Assim, melhorar a infraestrutura local e criar formas de acesso a linhas de financiamento para produtores locais são, por exemplo, iniciativas promissoras que impulsionam o progresso e, indiretamente, fortalecem a consciência cívica. É igualmente importante atacar os problemas crônicos que afetam as comunidades de fronteira, ou seja, “a falta de alternativas de emprego, educação, lazer, falta de regularização e excessiva concentração da terra” (Neves 2016, 69). Funcionando dessa forma, o Estado alicerça nas sociedades fronteiriças a ideia de pertencimento a uma comunidade política imaginada,² um conceito essencial ao sentimento de nacionalismo e identificação com uma nação.

Uma expressão das oportunidades econômicas que a região de fronteira reserva é a pecuária extensiva. Dez municípios de Mato Grosso figuram entre os 40 maiores produtores de gado do Brasil. A cidade fronteiriça de Cáceres (MT) possui o 4º maior rebanho nacional, com 1,024 milhão de cabeças, ficando atrás apenas de São Félix do Xingu (PA), Corumbá (MS) e Ribas do Rio Pardo (MS), segundo relatório divulgado pela *Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne* (ABIEC 2016). A pesquisa mostra um crescimento de 130,89% no comparativo com 1994, quando o município possuía apenas 443,5 mil cabeças. Os números fazem parte do *Perfil da Pecuária no Brasil – Relatório Anual*, desenvolvido em conjunto com a *Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos* (Apex-Brasil) no projeto intitulado Brazilian Beef.³

Com efeito, a multifacetada realidade da região da fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso, na qual convivem agentes econômicos, co-

munidades locais, grupos transnacionais e os governos federal, estadual e municipal, resulta em um ambiente cuja compreensão demanda uma abordagem que perpassa aspectos exclusivamente policiais ou militares. Buscando encontrar uma forma de se compreender como atores, dinâmicas e políticas em diferentes dimensões se articulam nesse espaço, optou-se nesse texto por utilizar como método de procedimento as escalas geográficas (Racine; Raffestin 1983). Os recortes analíticos utilizados na geografia humana são o lugar (cidade ou bairro), a região, a nação e o mundo. Esse arranjo tem como propósito descobrir as relações existentes entre as escalas, conforme a literatura especializada (Castro 1995). Para fins de análise do espaço geográfico objeto deste estudo são consideradas somente a escala nacional e a escala estadual. Na escala nacional são analisadas as políticas e ações do Estado brasileiro para a gestão da segurança, defesa dos territórios fronteiriços e desenvolvimento regional. Na escala local, que corresponde à região da fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso, o objetivo é identificar e descrever as políticas da unidade federativa para o lugar, e como essas políticas se articulam com as iniciativas da União. Cumpre esclarecer que neste estudo específico não foi elaborado um segmento sobre a escala global.

ESCALA NACIONAL: PLANOS E OPERAÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL

O Brasil faz fronteira com 10 países da América do Sul. São mais de 15 mil km de divisa terrestre. Na faixa de fronteira, isto é, a distância de 150 quilômetros a partir desta divisa, há aproximadamente 570 municípios brasileiros distribuídos em 27% do território nacional, onde residem cerca de dez milhões de brasileiros (Brasil 2016a). A Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, dispõe sobre a faixa de fronteira, cujo regulamento está disposto no Decreto nº 85.064/80. A mencionada lei não proíbe atividades e não veda atuação de estrangeiros ou pessoas jurídicas estrangeiras na faixa de fronteira, mas estabelece procedimentos a serem seguidos para a prática de atos que necessitem de assentimento prévio do Conselho Nacional de Defesa (CND)

Um dos fatores que torna a vida na fronteira uma realidade difícil para seus habitantes no Brasil é a distância das capitais e de outros grandes centros urbanos, onde os serviços básicos disponíveis à população são geralmente melhores e ofertados de maneira mais abrangente, como é o caso da educação e da assistência hospitalar. A situação de desamparo de grande parte da população fronteiriça inibe, em grande medida, o exercício dos direitos fundamentais e as torna vulneráveis à ação de organizações pa-

relações que se constituem e desenvolvem na ausência do poder formal do Estado.

Por meio dessa fissura na rede de proteção e assistência social, especialmente em situações geradoras de necessidades, as atividades ilícitas se inserem e corrompem as relações sociais de produção, as práticas comerciais e o uso da propriedade. Em outras palavras, a situação de abandono pelo Estado torna as populações locais mais suscetíveis a atividades ilícitas ou degradantes, como é o caso do narcotráfico e da prostituição. A esse cenário de vulnerabilidade social acrescenta-se os obstáculos operacionais tão característicos das regiões remotas de fronteira, isto é, as distâncias, as vias de deslocamento precárias, a dificuldade/impossibilidade de comunicação, terrenos com florestas, rios e morros, etc., que tornam o patrulhamento e as intervenções policiais tardias. Esse conjunto de fatores propicia que a área seja abundante em atividades ilícitas, conforme explica o policial militar Paulo Meneses sobre a fronteira em Mato Grosso:

[...] é cortada por centenas de vias vicinais clandestinas, com distâncias consideráveis a serem percorridas, cujos relevos apresentam uma grande diversidade de formas, onde estão inseridos três ecossistemas (floresta amazônica, cerrado e pantanal), características peculiares que tornam a região um cenário muito desgastante para operadores de segurança e seus meios (Meneses 2010, 215).

A realidade de ilicitudes que se propaga nas fronteiras do Brasil alterou a orientação do planejamento estratégico tradicionalmente concebido para essas porções do país. Segundo Adriana Dorfman (2013), as fronteiras brasileiras já não despontam atualmente como uma questão de segurança nacional, mas, sobretudo, de segurança pública. Para a geógrafa, predomina a percepção de que as fronteiras terrestres do Brasil correspondem a uma zona periférica problemática de ilícitos transnacionais que trazem problemas de segurança pública para as regiões próximas ao litoral. Essa interpretação é compartilhada por José Mariano Beltrame, ex-secretário de segurança do Estado do Rio de Janeiro. A propósito das operações militares-policiais que expulsaram traficantes que aterrorizavam e dominavam a região do morro do Alemão em 2010, Beltrame afirmou:

Tudo o que vocês viram na imprensa hoje – as armas, as drogas –, nada daquilo é produzido no Rio. Basicamente, entram pelo Paraguai e pela Bolívia. Temos problemas sérios com relação à dimensão da nossa fronteira. São 16 mil quilômetros de fronteira seca. Não vai nenhuma crítica aqui a nenhuma instituição. O que eu acho é que a sociedade deve cobrar que deem condições para a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, ou seja lá quem for, para cobrir essas fronteiras. Porque, senão, daqui a pouco as coisas come-

çam a acontecer novamente. Espero que a sociedade cobre soluções rápidas para isso (Beltrame, 2010).

Sem embargo das oportunidades econômicas reais ou potenciais, regiões de fronteira são efetivamente extensões territoriais onde se faz indispensável a atuação de forças de segurança pública e defesa nacional. As chances de desenvolvimento econômico-social restariam definitivamente bloqueadas caso não fossem executadas políticas de fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e outros delitos praticados na faixa de fronteira.

Ao longo da linha divisória entre o Brasil e a Bolívia em Mato Grosso, convergem em um mesmo espaço físico políticas públicas de segurança das esferas estadual e federal. No plano federal, é aplicada a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), um programa no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça, concebida com o propósito de garantir a segurança nas fronteiras do país (Brasil 2016a). Já no âmbito estadual, a principal ação de segurança destinada à região de fronteira com a Bolívia é desempenhada pelo Grupo Especial de Segurança da Fronteira (Gefron) criado no Estado de Mato Grosso, no dia 13 de março de 2002, por meio do Decreto Estadual nº 3.994. São ações convergentes em seus objetivos, mas diferentes em seus métodos. A Enafron é um conjunto de políticas e projetos do governo federal vigorosamente estruturada na articulação interagências, no planejamento estratégico das ações e no eventual financiamento de estruturas e aquisição de meios para a execução de operações de segurança na fronteira. O Gefron por sua vez, atua como um pelotão especial de fronteira, isto é, realiza operações sistemáticas de prevenção e repressão ao tráfico de drogas, contrabando e descaminho de bens e valores, roubo e furto de veículos e invasões de propriedades (Neves 2016).

A crescente preocupação com a vulnerabilidade das zonas de fronteira no Brasil impulsionou a elaboração de uma agenda de segurança e defesa que define políticas que visam à gestão territorial desses espaços. Em 17 de novembro de 2016 foi instituído o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. O objetivo maior do PPIF é integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos estados e municípios situados na faixa de fronteira. Segundo o Decreto Federal nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que cria o PPIF, entre as medidas a serem promovidas está o compartilhamento de informações e ferramentas e a implementação de projetos estruturantes, visando o for-

talecimento do Estado brasileiro nas fronteiras. O novo órgão será integrado por representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, da Secretaria da Receita Federal, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e da Secretária-geral do Ministério das Relações Exteriores. As iniciativas visando a integração e articulação das ações do programa com estados e municípios ficarão a cargo do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF), grupo que também foi instituído por meio do Decreto Presidencial nº 8.903, de 16 de novembro de 2016.

No escopo do PPIF serão deflagradas as Operações Ágata para combater delitos transfronteiriços e ambientais. Completando sua 11ª edição em 2017, a Operação Ágata, sob a coordenação do Ministério da Defesa e Comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), integra além das Forças Armadas, cerca de 30 agências nos níveis federal, estadual e municipal, entre Ministérios, agências reguladoras e órgãos de fiscalização, segurança e inteligência, como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).⁴

Em 2011, foram realizadas as Operações Ágata-1, no estado do Amazonas, Ágata-2, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina e Ágata-3, nos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Amazonas. Na sequência, no ano de 2012, ocorreram as Operações Ágata-4, nos estados do Amapá, Pará, Roraima e Amazonas, Ágata-5, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, e Ágata-6, atuando em Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Acre. No ano de 2013, foi desencadeada a Ágata-7, a mais ambiciosa, pois esta compreendeu toda a faixa de fronteira do Oiapoque (Amapá) até o Chuí (Rio Grande do Sul) (Fagundes; Rückert 2014, 869). A Operação Ágata possui tamanha magnitude e envolve um contingente bélico tão expressivo que sua realização nas fronteiras, eventualmente, enrijece as relações com os países da região, em especial com as forças armadas dos países vizinhos. Por essa razão, se faz necessária a participação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para as tratativas diplomáticas e alinhamentos políticos com países da região sul-americana antes, durante e depois de sua deflagração.

As Operações Ágata-7 e 8 destacaram-se das demais pelas dimensões. Foram as maiores ações militares voltadas à defesa já realizadas no Brasil, tanto em número de participantes e equipamentos, quanto em abrangência. Em uma área de atuação de 2,3 milhões de km², mais de um quarto do território nacional, cada operação contou com cerca de 30 mil militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em toda a extensão da fron-

teira brasileira com os dez países sul-americanos, o equivalente a 16.886 quilômetros. Além desse total, participaram agentes das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Militar, bem como profissionais de agências governamentais. Durante os 11 dias de ação das Forças Armadas na Ágata-8, foram apreendidas cerca de 40 toneladas de drogas, enquanto a Ágata-7, no ano anterior, apreendeu cerca de 19 toneladas. As operações contam ainda com ações cívico-sociais, destinadas a prover cuidados básicos de saúde em comunidades isoladas.

No plano das ações sistemáticas de segurança pública, a Operação Sentinela, coordenada pelo Ministério da Justiça, conta com a atuação das Polícias Federal, Rodoviária Federal e da Força Nacional de Segurança. Tem como objetivo a fiscalização nas áreas de fronteira do Brasil para coibir o tráfico de drogas e o contrabando (Polícia Federal 2012).⁵ É interessante notar que as duas operações, Sentinela e Ágata, são supridas com conhecimentos de inteligência gerados no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

O terceiro componente dessa estratégia nacional de proteção das fronteiras é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), uma tecnologia que ainda está em fase de implantação, mas já permite a gestão dos territórios fronteiriços por meio do monitoramento e controle das fronteiras, o que amplia a capacidade de detecção e localização de tentativas de violação do território nacional. Ademais, por meio das funções de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR), é fortalecida a interoperabilidade das operações multiagências, como são as operações Ágata e Sentinela.

Segurança, liberdades individuais e a construção da identidade nacional

Os vultosos investimentos nacionais destinados à execução da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), cujas maiores expressões são as operações Sentinela e Ágata, assim como a operacionalização do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) levam à constatação de que a política brasileira para as fronteiras foi destacadamente a política de defesa mais importante no Brasil na última década (Vaz; Cortinhas 2013). Ao promover a integração e articulação de ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) representa mais uma valiosa conquista para as forças de proteção do país, e se converte em um instrumento para o Brasil potencializar suas estratégias de preservação da soberania, garantindo a integridade territorial.

Pela perspectiva do exercício das liberdades individuais, as ações de controle e segurança em regiões de fronteira são importantes na medida em que obstam o avanço das pressões internas, externas, manifestas

ou potenciais, oriundas particularmente do crime organizado, e que frequentemente ameaçam e oprimem os habitantes locais. São operações que reforçam e dão fôlego, em certa medida, ao nacionalismo cívico, uma vez que suscita nos habitantes a intuição de fazer parte de uma realidade administrativa imaginada.⁶

Não obstante sua importância, para terem êxito, as estratégias de defesa e segurança como as operações Ágata e Sentinela devem avançar, lado a lado, com programas de desenvolvimento social. Esses programas estimulam aquelas estratégias. As estratégias de proteção fornecem guarida para os programas de promoção de melhorias. Cada política reforça e retroalimenta as razões da outra e, em ambas, se desperta para o sentido de nacionalidade por meio do qual a nação é construída. Isto porque a experiência proporcionada pelo livre exercício dos direitos fundamentais estimula no cidadão a consciência de pertencer a uma coletividade política, organizada por normas e amparada pelo Estado. A ideia de participar de uma comunidade cujas relações são protegidas por um governo soberano, por sua vez, abre espaço para o processo de construção da identidade, que é elemento associado ao conceito de nação.

Marilena Chaui, considera que o conceito de nação organiza-se por elementos que visam a criar a unidade de um povo, tais como mesma língua, mesmo território, mesma pátria. São elementos destinados a estabelecer, no sentido de tornar estável, um *idem*, uma identidade em relação aos indivíduos de um país. Esta identidade sustenta o que se chama de identidade nacional, produzindo um efeito de unidade a partir de consensos e lealdades que justificam um *nós* em oposição a um *eles* (Chaui, 2006). Em regiões remotas de fronteira, onde o elo abstrato entre o Estado e o indivíduo se esmaece, na medida em que a prestação material do Poder Público se torna menos efetiva e o assédio de organizações criminosas mais acentuado (são inversamente proporcionais), ganha importância a percepção de identidade para a manutenção da coesão nacional.

Parece ser razoável pensar que para se preservar a unidade pátria nos confins do território nacional é importante que o cidadão local se identifique com o *ethos* que caracteriza o Estado de direito do qual faz parte. Ao representar-se cognitivamente como participante de uma nação unida pelo respeito à hierarquia das normas e aos direitos fundamentais, o habitante da fronteira reconstitui internamente os vínculos subjetivos com seu país, que são naturalmente esmaecidos nesses lugares. Essa construção imaginária que identifica o cidadão com sua pátria produz para a sociedade ao menos dois efeitos benéficos imediatos. O primeiro é suscitar nas pessoas a sensação de desconforto diante da ideia de cometer crimes ou associar-se com este propósito, já que essa opção não se coaduna com o código de

costumes e comportamentos, valores e crenças estampados pelo Estado de direito (*ethos*), e ainda é objeto de punição.

O outro benefício que se extrai do processo imaginário que suscita a constituição de laços entre habitantes das regiões de fronteira e a sua nação é o fortalecimento, entre os compatriotas, da ideia de semelhança e fraternidade. A consciência da existência de elos que unificam, mesmo que de forma tênue, os habitantes da fronteira, revigora nessas sociedades a ideia de que os seus componentes fazem parte de uma estrutura maior e supra individual: o Estado. Ao perceber que integram uma realidade mais abrangente – e talvez portadora de novas possibilidades – passam a buscar formas de relacionamento com essa *novel instância*, isto é, passam a interagir com órgãos e instituições que representam essa realidade ampliada que é o Estado. Passam a demandar, buscar respostas e interagir com mais ênfase e de forma mais frequente para terem efetivados os seus direitos perante o Poder Público. Essa mudança de postura, assumidamente mais ativa no relacionamento com o Estado, abre espaço para o gradual desenvolvimento da cidadania e da participação popular na gestão pública. É por essa razão que a construção da identidade nacional pode revigorar conceitos importantes em uma nação democrática, como a noção de cidadania e de nacionalidade. O aperfeiçoamento desses conceitos é especialmente importante em regiões de fronteiras, por excelência zonas sensíveis, pois são o local de encontro de soberanias, mas também são regiões em que diferentes expressões de poder – legítimo e ilegítimo – concorrem entre si para liderar ou escravizar pessoas.

Benedict Anderson explica que nação é uma “comunidade política imaginada” (Anderson 1989, 13), assim, nas mentes dos seus habitantes está a imagem “de uma comunhão ou de uma fraternidade” cuja permanência é conquistada por meio da construção de sentidos que aproximem os integrantes da comunidade, estabelecendo referências comuns que possam ser compartilhadas entre os habitantes de uma nação. O historiador Carlos Amarilha arremata a compreensão sobre os vínculos existentes entre identidade e nação ao explicar que “a nação tem o papel de representar todos os brasileiros como pertencentes a uma grande família nacional. Desse modo, a nação é compartilhada por todos sem discriminação, o que dá significado, importância e orgulho pertencer à mesma comunidade imaginada” (Amarilha 2006, 11). Assim, os programas de promoção de melhorias, que objetivam garantir o exercício dos direitos constitucionais em regiões de fronteira, representam não apenas uma política que visa promover o bem-estar social, mas ultrapassam este propósito e se consubstanciam em estratégias que reforçam o sentimento de identidade nacional entre os habitantes da faixa de fronteira. As políticas sociais de desenvolvimento

nas regiões de fronteira prestam, assim, uma valiosa contribuição para a integração do país. Esse resultado é difícil de ser mensurado, mas pode ser comprovado pela eficácia de seus resultados nas comunidades fronteiriças que se tornam menos vulneráveis à força artilosa e desagregadora do crime organizado, particularmente ativo em áreas limítrofes do território nacional (World Bank 2016).

POLÍTICAS E PROJETOS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO PARA A FAIXA DE FRONTEIRA

Em relação às ações, políticas e projetos federais de desenvolvimento para a Faixa de Fronteira, o auge dessas iniciativas ocorreu em 2009, especialmente com a criação do Programa de Desenvolvimento para a Faixa de Fronteira (PDFF), concebido como alavanca para a redução das desigualdades regionais (Brasil 2009). A grande inovação dessa política refere-se à abordagem dirigida às potencialidades dos espaços sub-regionais, consideradas as diretrizes políticas estaduais, municipais e das sociedades locais. Com base nas características de cada sub-região, foram definidas estratégias para o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL),⁷ que 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 com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. Um Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR), congregando 23 ministérios e secretarias especiais, e coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, foi instituído com o objetivo de articular a ação do governo federal para a dinamização econômica e a infraestrutura social, criando condições favoráveis à instituição dos APLs.

Apesar de ter sido concebido de forma detalhada, a partir de diagnósticos socioeconômicos realizados nas regiões de fronteira, e se valendo do moderno conceito de arranjos e sistemas produtivos locais, o PDFF até o momento (2017) não produziu os resultados que almejava. A formulação das estratégias de desenvolvimento a partir do potencial das regiões (vantagens comparativas) representa uma abordagem inovadora, mas para apresentar impactos tangíveis o programa exige um período de maturação, que ultrapassa os quatro anos de mandato presidencial. Por ser um programa de governo (transitório) e não uma política de Estado (perene), está sujeito à descontinuidade. Outra dificuldade é o fato de requerer um esforço institucional conjunto e alinhado de vários ministérios para sua plena execução, o que demanda forte coordenação e fôlego institucional

para levar adiante um projeto de longo prazo como esse. Em Cáceres, um de seus locais de implantação, atualmente o PDFF perdeu vigor. Nessa cidade mato-grossense de fronteira as políticas de promoção do desenvolvimento por meio da cooperação interinstitucional continuam existindo, mas sofrem com o rigoroso contingenciamento de recursos imposto pelas esferas de governo.

Hoje, em Mato Grosso, apenas as políticas de defesa e segurança continuam sendo executadas nas fronteiras, mas o que se observa é que mesmo essas políticas estão esvaziadas de recursos e são impulsionadas com muito esforço no curso das ações ordinárias de monitoramento da fronteira. São executadas, sobretudo, pelo Exército Brasileiro (EB) na esfera federal e pelo Grupo Especial de Fronteira (Gefron) no âmbito estadual (Meneses 2010).

ESCALA LOCAL: AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS DE MATO GROSSO

A linha limítrofe entre o Brasil e a Bolívia, com extensão total aproximada de 3.420 km, é resultado de vários acordos diplomáticos que ocorreram entre a segunda metade do século XIX e meados do século XX. A constituição histórica da fronteira foi marcada pelo isolamento dos centros políticos dos respectivos países. Esse distanciamento, associado à falta de infraestrutura, prejudicou a organização da região e comprometeu a implementação de atividades comerciais que proporcionassem a inclusão de parcelas menos favorecidas da população ao mercado formal. Esse legado persiste, e ainda hoje a faixa de fronteira boliviana em Mato Grosso, com 730 km de extensão, experimenta um relativo isolamento, que a coloca à margem das políticas centrais de desenvolvimento (Assembleia Legislativa de Mato Grosso 2016).

Na fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso, a baixa densidade demográfica, a vasta diversidade geográfica, as dificuldades de deslocamento e comunicação são aspectos que impõem maior complexidade ao processo de formulação de soluções para as questões relacionadas ao desenvolvimento. Por outro lado, a fiscalização estatal insuficiente torna a zona de fronteira vulnerável à proliferação de crimes transnacionais, especialmente aqueles relacionados ao contrabando, descaminho e tráfico de drogas e armas.

Verifica-se, dessa forma, um ciclo nocivo. O baixo desenvolvimento local fortalece as redes ilegais que tradicionalmente operam na região, que passam a engrossar suas fileiras com mão de obra que não encontra empregos e oportunidades no mercado formal. Aumentam, portanto, as atividades ilegais e a violência nas regiões de fronteira, o que faz acender o *signal*

vermelho nos monitores de acompanhamento dos órgãos de segurança e controle em Brasília.⁸ O reconhecimento de altos índices de criminalidade e o clamor público, que alguns episódios de criminalidade eventualmente suscitam, levam o Poder Público a conceber novas políticas de repressão e enfrentamento que mitigam, apenas temporariamente, a grave situação de insegurança. Portanto, essas ações de enfrentamento ao crime embora legítimas e imprescindíveis, quando não são acompanhadas de programas destinados a reduzir pobreza, tornam-se frágeis e incapazes de manter seus resultados pacificadores a longo prazo.

Há quatorze anos, o governo do estado do Mato Grosso decidiu combater a criminalidade nas fronteiras integrando as forças estaduais de segurança pública através do Grupo Especial de Fronteira (Gefron).⁹ Essa iniciativa é reputada por analistas de segurança pública como uma resposta eficaz do Estado ao desafio da insegurança na região de fronteira. O desempenho do Gefron pode ser mensurado a partir dos indicadores eficácia e competência, propostos pelo Ministério da Justiça. A eficácia refere-se à situação final que foi desejada pela formalização de metas. Competência diz respeito à proficiência, ou seja, a forma com que se trabalhou com os recursos (Brasil 2016, 45). O desempenho do Gefron, à luz dos indicadores de eficiência e competência, revela uma performance satisfatória, isto é, a relação entre o que a unidade de patrulhamento recebeu (recursos financeiros, técnicos e tecnológicos) e o que produziu com estes elementos demonstra bom funcionamento. Apenas entre janeiro e julho de 2014 o Gefron apreendeu quase meia tonelada de cocaína e 52 veículos objeto de roubo, e impediu ações de contrabando, perfazendo um total de R\$ 105.000,00 (Brasil 2016, 104).

O Grupo conta com um contingente de cerca de 100 profissionais, que, apesar de serem poucos diante da dimensão do desafio de patrulhar a fronteira em Mato Grosso, são bem treinados e contam com aparatos técnicos adequados ao terreno (Brasil 2016, 91). O Gefron é composto em sua maioria por integrantes da Polícia Militar, mas também fazem parte da unidade quadros a Polícia Judiciária Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Secretaria de Estado de Fazenda, e atuam com apoio dos (e em apoio aos) órgãos federais de segurança e fiscalização. A missão institucional do Gefron é: “[...] Desencadear, na região, operações sistemáticas de prevenção e repressão ao: a) tráfico de drogas; b) contrabando e descaminho de bens e valores; c) roubo e furto de veículos; d) invasão de propriedades” (Mato Grosso 2016).

O Gefron conta com pequenos centros operacionais, chamadas de Bases Fixas Operacionais, estabelecidos nas localidades de Lagoa Verde ou Avião Caído (BR-070), Vila Cardoso (estrada vicinal que liga a MT 265 à BR 174) e Vila Matão (estrada vicinal que liga a MT 265 ao município de

Pontes e Lacerda). Os policiais do Gefron são responsáveis por exercer o policiamento de 460 km, correspondentes à linha seca central da fronteira entre o Brasil e a Bolívia, e 290 km, distribuídos nas duas extremidades da linha divisória, que são delimitados por corpos d'água. Um dos principais focos da atuação do Gefron é a fiscalização das estradas no interior de fazendas, denominadas *cabriteiras*. As *cabriteiras* são estradas construídas clandestinamente ao longo de quase oitocentos quilômetros de fronteira, e que tem como objetivo promover o escoamento por terra de produtos de origem delituosa (Mato Grosso 2016).

Segundo Rebeca Steiman, em *O Mapa da droga*, um estudo ainda muito valioso para a análise sobre as rotas do tráfico no Brasil, o entorpecente boliviano tem, principalmente, quatro possibilidades de entrada em território brasileiro: 1) a droga parte de Guayaramerín, no lado boliviano, em direção a Porto Velho (RO), passando por Guajará-Mirim e Abunã; 2) a droga tem origem em San Joaquín, na Bolívia, entra em Costa Marques por estrada e segue para Cacoal, ambos município de Rondônia; 3) o entorpecente ingressa no Brasil através de Cáceres, em Mato Grosso, em direção à capital Cuiabá e segue para Goiânia e Brasília, passando antes por Barra do Garças;¹⁰ e 4) de Puerto Suarez, na Bolívia, a droga alcança Campo Grande (MS) via Corumbá e Ladário (MS). Daí em diante, pode entrar em São Paulo ou por Andradina, passando por Três Lagoas (MS) ou por Presidente Epitácio, São José do Rio Preto, Bauru, etc. Mato Grosso, especificamente a centenária cidade de Cáceres, representa um dos principais *hubs*, ou pontos de conexão para a transferência de carregamentos de narcóticos para o destino pretendido, isto é, o eixo Rio-São Paulo-externo.

Outra ameaça gravíssima que começa a se tornar evidente na fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso é o tráfico de armas. O Relatório da CPI do Tráfico de Armas (CPI do Tráfico das Armas 2006), elenca as principais rotas utilizadas pelos criminosos através de cinco vias: 1) a fronteira da região norte; 2) a fronteira com o Paraguai; 3) a fronteira com a Argentina; 4) as fronteiras com o Peru e Bolívia; e 5) os portos e aeroportos.

Para Naiane Inez Cossul, “[...] os ilícitos transnacionais são complementares, isso porque quem trafica armas pode facilmente expandir sua gama de produtos para traficar drogas, e vice-versa ou ainda como moeda de troca” (Cossul 2015, 84). Essa observação encontra respaldo nas conclusões da CPI do Tráfico de Armas, que pontua: “os crimes de tráfico de armas e de tráfico de drogas são complementares, se apoiam mutuamente, e muitas vezes ocorre a troca de armas por drogas na fronteira” (CPI do Tráfico das Armas 2006, 48-49). Moisés Naím também compartilha esse entendimento ao afirmar que “à medida que o negócio ilícito de armas se constrói e se modifica, ele se mistura a outros comércios ilegais” (Naím

2006, 44). Há evidências de que isso que esteja ocorrendo na fronteira em Mato Grosso. Os ilícitos transnacionais, pautados nas novas ameaças, cada vez mais se entrelaçam e se difundem na região fronteiriça. Isso se deve à complementariedade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais (Naín, 2006).

Já no campo das estratégias de aproveitamento das potencialidades regionais da fronteira em Mato Grosso, o mais arrojado projeto de desenvolvimento na atualidade é a implantação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE), em Cáceres. Indústrias que se instalarem na ZPE em Cáceres terão acesso a tratamentos tributário, cambial e administrativo específicos, e, assim, serão mais competitivas na produção de bens para comercialização no exterior. Este é o atrativo para os investimentos privados na ZPE-Cáceres, isto é, um regime aduaneiro especial. Há grande expectativa de que a ZPE-Cáceres se torne uma realidade ainda na atual administração de Mato Grosso, fomentando a difusão tecnológica, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico e social.

Outro fator que contribui na atração de empresas para o interior da Zona de Processamento de Exportações de Cáceres é o Rio Paraguai, que margeia a cidade fronteiriça. Por ser largo e apresentar baixa declividade, o Rio Paraguai, com um trajeto de cerca de 2.621 km e banhando quatro países da América do Sul, tem condições geomorfológicas propícias para o escoamento fluvial de grãos e produtos manufaturados. Essa é uma significativa vantagem competitiva da região de Cáceres em relação a outras ZPEs no Brasil, que também buscam atrair investidores para o interior de seus parques industriais (Macedo 2016). Trata-se, portanto, de uma grande novidade na região de fronteira em Mato Grosso, um grande projeto capaz de colocar a população fronteiriça no caminho do desenvolvimento e contribuir para a construção de uma sociedade mais livre e próspera.

CONCLUSÕES

Na fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso a comunicação entre os países é uma prática cotidiana. A movimentação transnacional de cidadãos, a comercialização de bens e serviços, e o intercâmbio cultural fazem parte da vida na região. Essa rotina pode significar um fator de desenvolvimento e ajudar no progresso e bem-estar das populações envolvidas. Mas para que essa convivência seja promissora, as políticas destinadas a garantir o controle e a segurança pública devem caminhar lado a lado com as estratégias de desenvolvimento social e econômico. A implementação de políticas baseadas na valorização de potencialidades locais em regiões de fronteira não somente resulta na melhoria das condições de vida do habitante local,

mas contribui para o desenvolvimento do sentimento cívico e reduz sua exposição às ameaças relacionadas à criminalidade transfronteiriça. Isto porque a pessoa inserida no mercado de trabalho formal tem melhores condições de exercer livremente seus direitos individuais e se torna menos vulnerável ao assédio do crime organizado que atua nas fronteiras, e que se materializa especialmente no cooptação para o tráfico de drogas, de pessoas, de armas, no contrabando e na lavagem de dinheiro.

Tendo em vista a natureza multifacetada que caracteriza a realidade na fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso, é apropriado que a análise de seus aspectos seja realizada de maneira multidimensional, correlacionando os problemas de segurança na fronteira às condições socioeconômicas e oportunidades do lugar. Dessa forma, as estratégias de defesa e segurança devem avançar, lado a lado, com programas de desenvolvimento. Uma estratégia reforça as razões da outra. Em ambas, desperta-se para a ideia de cidadania e se constrói em mentes e corações o conceito de Nação, tão fundamental para se aprofundar a integridade nacional em regiões de fronteira. Defendido e seguro, o Brasil poderá opor resistência às ações adversas, internas e externas, quando for necessário. Desenvolvido, criará condições para sua população fazer escolhas de forma livre e consciente, sem ter que se curvar diante da tirania do crime organizado. O ciclo combinado e contínuo de desenvolvimento e segurança na fronteira, que se reforça e se aperfeiçoa mutuamente a cada ciclo, é o melhor caminho para se alcançar de forma duradoura a justiça e a paz social.

REFERÊNCIAS

ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. 2016. *Perfil da Pecuária no Brasil - Relatório Anual 2016*. Disponível em: <<http://www.abiec.com.br/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

Amarilha, Carlos Magno Mieres. 2006. *Os Intelectuais e o Poder: História, Divisionismo e Identidade em Mato Grosso do Sul*. Dissertação de Mestrado em História, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados.

Anderson, Benedict R. 1989. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática.

_____. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 2. ed. [S.l.]: Verso.

Assembleia Legislativa de Mato Grosso. 2016. *A Fronteira Brasil-Bolívia no Mato Grosso – 2016*. Cuiabá: ALMT.

Beltrame, José Mariano. 2010. Veja Acompanha Terror no Rio. Entrevista. *Revista Veja*, São Paulo, 31 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/servicos/viagens-ao-exterior/postos-de-fiscalizacao-do-trafficgo-internacional-terrestre>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

Brasil. 2009. *Faixa de Fronteira*. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: SPR – Secretaria de Programas Regionais/Ministério de Integração Nacional.

_____. 2011. *Decreto nº 7496*, de 08 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. 2012. Ministério da Defesa. *Operações Interagências*. MD33-M-12. Brasília: Ministério da Defesa .

_____. 2016a. *Metodologias de Funcionamento e Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteira: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. Organizado por Alex Jorge et al. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública.

_____. 2016b. *Lei Complementar nº 136*, de 25 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

Cassol, Naiane Inez 2015. *Tráfico Internacional de Armas na Fronteira Brasil/Bolívia: Dinâmicas de Insegurança Regional e o Posicionamento Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Castro, Iná Elias de. 1995. O Problema da Escala. In: Castro Iná Elias de; Gomes, Paulo César da; Corrêa, Roberto Lobato. (Org.). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Chauí, Marilena. 2006. *Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Couto e Silva, Golbery 1981. *Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

CPI do Tráfico de Armas. 2006. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas*. Projeto de Resolução nº 189 de 2005. Brasília: Câmara dos Deputados.

Da Costa, Eduardo José Monteiro. 2010. *Arranjos Produtivos, Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. Brasília: Mais Gráfica Editora.

Dorfman, Adriana. 2013. A Condição Fronteira diante da Securitização das Fronteiras do Brasil. In: Nascimento, D. M.; Porto, J. R. *Fronteiras em Perspectiva Comparada e Temas de Defesa da Amazônia*. Belém: Ed. UFPA.

Fagundes, Flávia Carolina de Resende; Rückert, Aldomar Arnaldo. 2014. *Entendendo a Segurança Fronteira, uma Abordagem Multiescalar: o Caso da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. Anais do 1º CONGEO. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Gávea.

Força Aérea Brasileira. 2013. *Operação Ágata: Plano Estratégico de Fronteira*. Brasília: FAB. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

Macedo, Daniel Almeida de. 2016. Cáceres e o Exterior. *Jornal A Gazeta*, 11 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.gazetadigital.com.br/conteudo/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Mato Grosso. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. 2017. *Missão do GEFRON*. Disponível em: <<http://www.seguranca.mt.gov.br/GEFRON>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

Meneses, Paulo Hernandes Rodrigues 2010. A Atuação do GEFRON na Fiscalização do Tráfico de Drogas na Fronteira de Mato Grosso. *Revista Homens do Mato*, 6, 106-121, jan./jun.

Ministério da Defesa. 2017. *Exercícios e Operações Militares*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

Naín, Moises 2006. *Ilícito - o Ataque da Pirataria, da Lavagem de Dinheiro e do Tráfico à Economia Global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Neves, Alex Jorge das et al. 2016. *Segurança Pública nas Fronteiras, Sumário Executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania/Ed. Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Polícia Federal. 2012. *PF Apresenta Balanço de um Ano da Operação Sentinela*. Brasília: Departamento da Polícia Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2012/junho/pf-apresenta-balanco-de-um-ano-da-operacao-sentinela>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

Racine, Jean Baptiste; Raffestin, Claude; Ruffý, Victor. 1993. Escala e Ação: Contribuições para uma Interpretação do Mecanismo de Escala na Prática da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 45, 1, 123-135, jan. /mar.

Raza, Salvador. 2014. Proposição de um Sistema de Segurança de Fronteiras Brasileiras: um Esforço para Transformar o Desenho da Força. In: Nasser, Reginaldo Mattar; Moraes, Rodrigo Fracalossi de. *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico*. Brasília: IPEA.

Renan, Ernst. 1997. O que é uma Nação? Tradução de Gabriel Titan Jr. *Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, 4, 1.

Rückert, Aldomar. 2013. Políticas Territoriais, Crise Europeia e Fronteiras: Perspectivas Comparadas entre a União Européia e o Brasil. In: Nascimento, Durbens Martins; Porto, Jadson Rebelo. *Fronteiras em Perspectiva Comparada e Temas de Defesa da Amazônia*. Belém: Ed. UFPA.

Steiman, Rebeca. 1995. *O Mapa da Droga*. Monografia, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Turner, Frederick Jackson. 1999. *The Significance of the Frontier in American History*. Rereading Frederick Turner. New Heaven; Londres: Yale University Press.

Vaz, Alcides. Costa.; Cortinhas, Juliano. 2013. Las Políticas Brasileñas de Defensa y Seguridad en 2012-2013: una Trayectoria Tortuosa y Paradójica. In: Mathieu, Hans;Guarnizo, Catalina Niño. (Ed.). *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en la América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Wegner, Robert. 2000. *A Conquista do Oeste. A Fronteira na Obra de Sérgio Buarque de Holanda*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

World Bank. 2016. *Stop the Violence in Latin America: a Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Organized by Laura Chioda. Washington: WB.

NOTAS

1. Zona-tampão: o termo é aplicado às zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas (Brasil 2009).
2. Benedict Anderson definiu nação como “uma comunidade política imaginada, porém limitada por excelência” (Anderson 1991, 224).
3. Os dados da cadeia bovina foram calculados pela Agroconsul, a partir de uma metodologia adotada e desenvolvida em 2010 pelo Pensa USP - Centro de Conhecimento em Agronegócios.
4. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>. Acesso em 25.05.2017.
5. Disponível em: <<http://www.douradosagora.com.br/noticias/policial/dof-intensifica-fiscalizacao-para-coibir-contrabando-de-pneus>>. Acesso em: 25 mai. 2017.
6. Sobre a necessidade de se manter vivo o conceito de nacionalidade cívica, Joseph Ernest Renan, historiador francês em conferência realizada na Universidade Sorbonne, em 11 de março de 1882, definiu a nação como um “referendo diário” ou um “plebiscito diário”, isto é, “dependente da vontade de seu povo para continuarem a viver juntos” (Renan 1997).
7. Nos últimos anos os arranjos produtivos locais (APLs) vêm se constituindo como um importante instrumento de política econômica, considerado pelo Ministério da Integração Nacional como um dos mais importantes instrumentos de geração de emprego e renda para a estratégia de redução das históricas desigualdades regionais brasileiras. Ver Da Costa (2010).
8. Em referência, especialmente, às atividades de monitoramento realizadas pela Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública). A Senasp efetua, por meio de informações enviadas regularmente pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública dos Estados, o acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade, assessorando o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade. Ver: Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I.
9. O Gefron - Grupo Especial de Fronteira, (Gefron) foi criado no Estado de Mato Grosso no dia de 13 de março de 2002, através do Decreto Estadual nº 3.994.
10. Essa rota se bifurca em uma ramificação com destino a São Paulo, passando por Uberlândia (MG) e Ribeirão Preto (SP). Desse ponto parte para o mercado internacional.

FRONTEIRA BRASIL – BOLÍVIA EM MATO GROSSO:
SEGURANÇA PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL
E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL

RESUMO

O presente texto aborda as políticas de segurança pública e defesa nacional na fronteira Brasil – Bolívia em Mato Grosso, correlacionando-as com as políticas de desenvolvimento vigentes (ou ausentes) na região e destaca sua importância para a construção do sentimento de identidade nacional. O texto corrobora o entendimento segundo o qual a estratégia nacional de proteção das fronteiras é inseparável da estratégia de desenvolvimento, e que a “via inversa” da valorização das potencialidades regionais tem o condão de reduzir a insegurança das populações locais diante da ameaça que representa o crime organizado.

Palavras-chave: Fronteira; Desenvolvimento; Segurança Pública; Identidade Nacional.

SUMMARY

The present text deals with the policies of public security and national defense at Brazil - Bolivia border in the state of Mato Grosso, correlating them with the current (or absence) development policies in the region and highlights its importance for the construction of the sense of national identity. The text supports the view that national strategy focused on the protection of borders is inseparable from developmental strategies and that the “reverse path” of enhancing regional potentials brings the possibility to reduce insecurity of local populations facing the threats posed by organized crime.

Keywords: Frontier, development, public security and national identity.

Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira

Brazilian Model of the Interagency Environment for Border Operations

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 241-262

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.74656

ISSN 2358-3932

JOSÉ CARLOS DE ARAÚJO NETO
WILSON JOSÉ BARP
LUIS FERNANDO CARDOSO E CARDOSO

INTRODUÇÃO

O Plano Estratégico de Fronteiras (Brasil, 2011), que ambicionou a união dos entes federais de Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, evidenciou-se como o marco legal de orientação das ações de segurança para a região de fronteira no Brasil. Sua finalidade era tentar neutralizar a atuação do crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a presença do Estado brasileiro na faixa de fronteira. Contudo, um dos problemas dessa iniciativa governamental, se não o principal deles, foi que, das agências militares e civis envolvidas, poucas estavam preparadas ou tentaram estabelecer os meios e as formas de conduzir uma coordenação interinstitucional eficiente.

Se existem apenas duas operações consideradas de ações conjuntas; se o COC [Centro de Operações Conjuntas], fórum central do Plano, restringe-se a apenas uma dessas operações (Ágata); e se os GGI-FRONs [Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras] não produzem outras ações integradas, é de se inferir que estes têm sido utilizados tão somente para encontros onde são trocadas informações entre os representantes, que muitas vezes não têm poder decisório. Ainda que tenha havido evolução nas aproximações interagências, as

José Carlos de Araujo Neto - Mestre em História Comparada pela UFRJ, Mestre em Segurança Pública pela UFPA e Coordenador de Inteligência do Centro Regional do CENSIPAM em Belém.

Wilson José Barp – Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP e Professor da Universidade Federal do Pará.

Luis Fernando Cardoso e Cardoso – Doutor em Antropologia Social pela UFSC e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará.

entrevistas revelam que existem muitas queixas recíprocas e o reconhecimento de que, na prática, o trabalho continua sendo realizado de forma fragmentada, sem maiores avanços rumo à integração (TCU 2015, 54).

O relatório do Tribunal de Contas da União (TCU 2015), que tratou da primeira etapa da auditoria operacional que avaliou as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, constatou diversas falhas na implementação do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o qual foi instituído pelo Decreto nº 7.496, de 08/06/2011, já revogado. Ao solicitar respostas dos órgãos responsáveis pela sua operacionalização (Forças Armadas, Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal, entre outros) sobre o modo como desenvolviam ou controlavam as “ações conjuntas” e as “ações de cooperação” e sobre a “integração de ações” estabelecidas no PEF, o TCU constatou o baixo grau de cooperação ou de integração entre tais órgãos. Assim, a discussão sobre a necessidade de soluções em procedimentos interagências no Brasil, para questões tanto de política de segurança pública, quanto para defesa nacional, é de extrema relevância para a sociedade brasileira, apesar de ainda bastante embrionária no ambiente acadêmico.

Em 2016, o TCU desenvolveu a segunda e a terceira etapas da auditoria para avaliar as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Quanto à capacidade organizacional, o tribunal verificou que os órgãos responsáveis pela segurança da região apresentavam baixo grau de investimentos e carência de recursos humanos, materiais e financeiros, como, por exemplo, aeronaves, sistemas de comunicação interoperáveis, instalações físicas e cães farejadores. Diante desses e de outros apontamentos, o TCU encaminhou recomendações aos principais gestores das políticas sobre a faixa de fronteira:

Diante desse cenário, seria apropriado recomendar aos coordenadores da política de fronteira (Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, pelo PEF, e Ministério da Integração Nacional, à frente da CDIF [Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira]), que promovam maior interação, com o propósito de discutirem a formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e à aferição dos resultados esperados (TCU 2016, 10).

Sem condições de ignorar o trabalho do TCU fartamente documentado, o Governo Federal acabou revogando o decreto do PEF e, em seu lugar,

instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), por meio do Decreto nº 8.903/2016, mantendo a mesma finalidade do revogado, que é o “fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços” (Brasil 2016, art. 1º). A principal revisão adotada na nova política foi a inserção dos órgãos de inteligência por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Contudo, embora esse sistema apresente alguns avanços na conduta interagências no Brasil, seu grau de eficiência ainda está abaixo das expectativas vislumbradas por estudiosos. Segundo Marco Cepik (2001), a intensa rivalidade entre a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Polícia Federal e a pouca agilidade e transparência por parte das unidades de inteligência das polícias militar e civil são fatores que dificultam a conexão entre essas instituições.

De forma introdutória, bastam algumas das muitas facetas relacionadas à segurança da fronteira para mais que justificar a necessidade imperiosa de direcionar estudos e pesquisas para a correção de algumas falhas no processo de cooperação interagências. A inserção do Sisbin no PPIF não parece uma ação na correção de tais falhas, mas tão somente a soma de mais componentes que apresentam a mesma falha estrutural de cooperação interinstitucional.

Dirigentes e servidores foram unânimes em afirmar que o referido sistema [Sistema Brasileiro de Inteligência] pouco influencia o trabalho de informações interagências, haja vista o próprio papel da ABIN, que se dedica principalmente a garantir a segurança da Presidência da República, além de sofrer grandes restrições orçamentárias que repercutem negativamente para a finalidade desejada (TCU 2015, 59).

Os primeiros registros do uso da palavra interagências ocorreram depois da década de 80 do século XX, quando passou a ser mais utilizada nos Estados Unidos e Inglaterra (Raza, 2012). Não é comumente encontrada em documentos públicos no Brasil, sendo mais comum no meio militar. Além disso, o próprio termo agência, designando um órgão governamental dotado de funções e de um plano estratégico de ação, apenas foi formalmente adotado em 1998, por meio da Lei nº 9.649. Dessa forma, o termo *interagências* e a sua consequente expressão *cooperação interagências* são ainda mais recentes.

A atividade interagências no Brasil é caracterizada por apresentar uma doutrina ainda incipiente, incompleta e de vivência prática militar, sendo um tema muito específico, profundamente influenciado no país pelas doutrinas estadunidenses e raramente tratado em debates acadêmicos. Os militares estadunidenses começaram a empregar o termo operações inte-

ragências para caracterizar as operações militares, que, por algum motivo, necessitavam da participação de instituições não militares, mas que deveriam manter-se subordinadas à estrutura militar da referida operação. Para normatizar os procedimentos envolvendo interações entre militares e civis nas operações militares dos Estados Unidos, surgiu a *Joint Publication 3-08*,¹ intitulada em 1996 por *Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations*² (Estados Unidos, 1996), que, diante das experiências coletadas em campo, sofreu uma revisão em 2006 e outra em 2011, quando passou a chamar-se *Interorganizational Coordination during Joint Operations*³ (Estados Unidos, 2011). Houve, assim, uma modificação do entendimento do termo interagências, que passou a designar a interação somente entre as agências governamentais militares e civis dos Estados Unidos, excluindo as não governamentais. Mais recentemente, a versão 2016 da *Joint Publication 3-08* teve seu nome simplificado para *Interorganizational Cooperation*⁴ (Estados Unidos, 2016), mantendo o conceito de interagências e dando destaque para a importância maior da conduta de cooperação em relação à conduta de coordenação entre as agências governamentais.

Em meio aos constantes debates que são levantados sobre segurança pública no Brasil, inclusive com o aumento da atenção dispensada a esse tema nos programas de pós-graduação do país, a solução baseada na cooperação interagências parece não estar sendo considerada na amplitude e na complexidade que os desafios sociais exigem. Conforme Souza e Garcia (2014), as operações interagências são estratégias conjuntas por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação e corpos burocráticos diferentes propõem procedimentos compartilhados para solucionar problemas de arenas híbridas. Desse modo, e considerando o desenho interorganizacional para a política de segurança da fronteira brasileira, faz-se necessário discutir os mecanismos para coordenar e uniformizar o entendimento interagências e criar um ambiente adequado para elevar o desempenho do trabalho integrado na busca dos resultados desejados.

MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo consiste em identificar e analisar as principais políticas de segurança para a faixa de fronteira brasileira de forma a contribuir para a sugestão de medidas destinadas a estimular e a consolidar uma estrutura de cooperação interagências entre os componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência dentro do escopo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras.

O presente trabalho foi desenvolvido em diferentes estágios. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica que possibilitou dar a sustentação teórica para a condução das análises documentais desenvolvidas nesta pesquisa. Com base na síntese do conteúdo teórico coletado, foram selecionadas fontes documentais das quais pudessem ser extraídos dados pertinentes ao tema abordado. Foi usada a grade aberta de análise, na qual foram identificadas as categorias para análise, à medida que foram surgindo, sendo elas reajustadas durante o desenvolvimento da pesquisa, para, enfim, serem estabelecidas as categorias finais. A unidade de análise foi o parágrafo, e a análise foi apoiada em procedimentos interpretativos. A metodologia escolhida para esta pesquisa apresentou algumas dificuldades e limitações em relação à coleta dos dados. Quanto à coleta de dados, o principal óbice foi a dificuldade de acesso aos documentos internos do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas que faziam referência ao trabalho Interagências e das Operações Ágata.

Os primeiros documentos analisados foram os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União – TC 014.387/2014-0 e TC 020.053/2015-0 – referentes aos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, cujo propósito era aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública, os quais deram origem aos Acórdãos do TCU nº 2252/2015 e nº 1995/2016, que também fazem parte do arcabouço documental deste trabalho. Os referidos documentos permitiram verificar a atual conduta dos órgãos responsáveis pela segurança na faixa de fronteira brasileira e, conseqüentemente, enumerar alguns dos desafios a serem superados para alcançar a ambicionada integração institucional.

A importância desses relatórios como fontes baseia-se na metodologia aplicada pelo TCU para sua elaboração. Em cumprimento de suas próprias normas de auditoria, o TCU encaminhou todas as constatações registradas no relatório aos órgãos envolvidos com a política de fronteira, a fim de que eles emitissem os comentários apropriados, permitindo que fosse exercido, de certa maneira, um *direito de resposta*.

Em seguida, também foi analisado o único documento formal sobre a atividade Interagências no Brasil, a publicação do MD chamada “Operações Interagências MD-33-M-12” (Brasil, 2017). Com isso, foi possível compreender um pouco sobre a cultura organizacional do meio militar e sua visão sobre a atividade Interagências.

Como só existiram duas operações, durante a vigência do PEF, consideradas pelo TCU como “ações conjuntas” (TCU 2015, 54) – a Operação Sentinela, no âmbito do Ministério da Justiça, e a Operação Ágata, no âmbito do Ministério da Defesa – e como o Centro de Operações Conjuntas

(COC) estabelecido pelo PEF restringe-se somente à Ágata, essa operação foi escolhida como um estudo de caso pertinente para auxiliar esta pesquisa, mais especificamente a de número oito, realizada em 2014. Este pesquisador, no exercício do cargo de assessor técnico militar do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – Censipam, e lotado no Centro Regional de Belém, pôde estabelecer a observação direta da conduta e de procedimentos de outras agências do Sisbin e suas relações interinstitucionais ocorridas na etapa da Operação Ágata-8 realizada na faixa de fronteira relativa aos estados do Pará e Amapá.

AMBIENTE INTERAGÊNCIAS NO BRASIL

A parca doutrina sobre atividades interagências no Brasil resume-se à do Ministério da Defesa. Dentre as publicações atinentes ao assunto, a principal é a MD33-M-12 – Operações Interagências, aprovada pelo Ministro da Defesa por meio de Portaria Normativa. Sua primeira edição, em 2012, estava baseada na doutrina estadunidense já descontinuada de 2006, cuja característica principal era a presença de *international organizations, agencies of foreign nations, public and private charitable agencies, and religious organizations*,⁵ de acordo com a versão de 2006 da *Joint Publication 3-08*. Contudo, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, a partir de 2011, excluiu a participação desses atores das chamadas operações interagências, e atualmente a revisão em vigor é a de 2016. Atualmente, a principal doutrina formal no Brasil sobre atividade interagências, cuja segunda versão revisada foi lançada em 2017, continuou baseada nos conceitos estadunidenses de 2006. Logo no prefácio do documento brasileiro, pode-se encontrar um entendimento sobre o termo pelo Ministério da Defesa:

O termo interagências deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes (BRASIL 2017, 11).

Já no documento análogo estadunidense – *Joint Publication 3-08* –, pode-se ler que “interagency coordination describes the interaction between USG [United States Government] departments and agencies and is a subset of interorganizational cooperation”⁶ (Estados Unidos, 2016, I-1). Ou seja, mesmo havendo uma revisão em 2017, o entendimento doutrinário brasileiro manteve-se estagnado, análogo aos conceitos da publicação estadunidense de 2006, sem aproveitar sua evolução que é resultante da

extensa experiência dos militares dos Estados Unidos em operações interagências ao redor do mundo.

Talvez o fator merecedor de maior atenção no documento brasileiro seja a previsão de sua utilidade somente para os militares, com referências de procedimentos a outros documentos operacionais estritamente de cunho militar. Essa condição pode contribuir para obsolescência prematura do documento, dificultando que seus conceitos possam ser absorvidos por outras parcelas da administração pública federal. O próprio documento define sua finalidade:

Estabelecer os fundamentos doutrinários que orientarão as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas (Op Cj) envolvendo a participação de órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes, na execução das ações (Brasil, 2017, 13).

Apesar do MD33-M-12 – Operações Interagências reconhecer em seu texto que cada organização é singular, possuindo cultura, filosofia, objetivos, práticas e habilidades próprias e que essa diversidade é que caracteriza a força do processo interagências, conforme observado no item 2.2.2 das “Disposições Gerais”, o documento passa a ser contraditório em seu capítulo III, que trata do “Planejamento e Condução das Atividades Interagências”. Neste capítulo, conforme o próprio documento, é descrito as relações interagências e o papel dos atores envolvidos. No item 3.1.4 fica estabelecido que o planejamento da operação interagências segue o previsto em outra publicação do Ministério da Defesa, o MD30-M-01 – Doutrina de Operações Conjuntas, no qual é descrita a Sistemática de Planejamento e Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), que ignora o papel de eventuais elementos de organizações civis.

O conceito de cooperação não exige necessariamente a existência da condição de coordenação ou subordinação, no entanto, a cultura militar, baseada em uma rígida hierarquia desenvolveu o chamado “Princípio da Unidade de Comando”, que se baseia na atribuição da autoridade a uma só pessoa, o Comandante. Apesar de considerar termos como “planejamento integrado” e “emprego coordenado”, esse princípio prevê que a obtenção das metas comuns só será possível quando houver “unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis” (Brasil, 2015, 228). Esse princípio, de certa forma, impede que os militares entendam e tenham a percepção de que as agências estão em um mesmo nível de igualdade operacional, cada qual dentro de suas atribuições legais e áreas de jurisdição. Dessa forma, para os militares, uma operação interagências deverá ser comandada por um militar.

Coordenar as atividades dos diversos órgãos governamentais é fundamental para o uso eficiente dos recursos nacionais. Caberá ao Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), realizar a coordenação interagências no nível estratégico. Esse encargo define o cenário de emprego para os comandantes operacionais e táticos (Brasil 2017, 16).

Observa-se que é imprescindível para os militares, que os mesmos estejam na coordenação de qualquer operação interagências de que estiverem participando. No entanto, essa premissa não está estabelecida em nenhuma norma supra ou interministerial que respalde esse pensamento. Diferentemente, por exemplo, do Sisbin, cujo funcionamento baseado em uma articulação coordenada entre seus partícipes está previsto em um decreto, o qual define a Abin como órgão central do sistema.

Até mesmo o papel da coordenação do PEF fica prejudicado, eis que dois dos três Ministérios responsáveis por tais funções relatam não ter regulamentação para tanto, sendo que o Ministério da Defesa, em aparente equívoco, afirmou existir regulamentação, que consistiria no próprio Decreto nº 7.496/2011, que instituiu o PEF, no Plano Estratégico Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA)/2ª revisão e nas Instruções e diretrizes da Operação Ágata (TCU 2015, 10).

Portanto, diante de auditoria do TCU, os militares justificaram sua posição de coordenadores com base em um documento interno do Ministério da Defesa, sem levarem em conta que coordenar uma operação militar na faixa de fronteira não é o mesmo que coordenar uma operação interagências na faixa de fronteira. Segundo o TCU, ficou claro que no PEF não há definição clara dos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Também não existe critério para a designação de comando relativo às operações conjuntas ou para os colegiados no gerenciamento das ações. Na avaliação do tribunal, é necessária a definição de instrumentos que permitam a construção de uma arquitetura interorganizacional eficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob a supervisão de agências públicas situadas na própria fronteira, encarregadas de exercer a liderança.

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) argumentou ao TCU que se destina “a coordenar a execução de operações conjuntas e interagências e, portanto, não é um fórum adequado para a participação social” (TCU 2015, 68). Segundo o EMCFA:

[...] essa participação é dificultada pelo caráter técnico da atividade e pelo seu grau de sigilo. Já o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), este, sim, pode e deve contar com a participação de representação da sociedade (TCU 2015, 68).

Gabriel Marcella (2008) afirma que interações é um processo que envolve pessoas e organizações complexas, o que, por si só, aponta para a existência de culturas e perspectivas diferentes a respeito da melhor forma de se realizar uma atividade. O processo é político, pois existe um *jogo de poder* entre indivíduos e instituições. O exercício do poder acaba por ser uma ação de alguns sobre outros, que se dá em momentos específicos, possibilitado pelos enfrentamentos das forças, ou seja, as configurações das relações de força permitem que em momentos distintos alguns exerçam poder sobre outros. Para Foucault (2002), devem-se entender as relações e os mecanismos de poder nessa perspectiva de correlações de força, escapando-se assim da representação jurídico-discursiva.

Como premissa inicial, entende-se o Estado como uma composição de “redes organizacionais, que são estruturas e que se diferenciam na sua capacidade de controlar os recursos internos e externos, tais como fundos, pessoal e suporte político” (Alford; Friedland, 1985, 1). Os organismos de primeiro escalão da administração pública tendem a racionalizar suas práticas por meio da criação de outras unidades burocráticas que, por sua vez, são todas respaldadas por legislações normativas que definem suas atribuições e jurisdições, permitindo que alcancem certo nível de autonomia no desenvolvimento de suas atividades.

Ora, a configuração do extinto PEF – com ausência de hierarquia entre os órgãos que compunham os chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRON) ou Centro de Operações Conjuntas (COC) – exigia que as tomadas de decisões ocorressem por consenso. Contudo, sem uma definição clara dos papéis de cada um dos integrantes, ainda que favorecesse a interação entre os membros, não garantia uma rotina de ações coordenadas.

No COC [Centro de Operações Conjuntas], a conclusão é ainda mais preocupante, pois 83,3% dos entrevistados participam eventualmente ou nunca, incluindo-se nesse número todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art. 7º do Decreto nº 7.496/2011 (TCU 2015, 11).

Assim, diante da constatação da dificuldade de participação dos estados no PEF, o TCU recomendou ao Governo Federal que adotasse as providências que entendesse necessárias para “assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações” (TCU 2015, 54), o PPIF, em revisão do PEF, extinguiu a estrutura do COC, mantendo os GGI-FRON. Embora a participação nas duas estruturas estivesse condicionada aos acordos de cooperação, o primeiro funcio-

nava obrigatoriamente em alguma dependência do Ministério da Defesa, normalmente uma organização militar, enquanto o segundo era formado no âmbito estadual, com base em um documento formalizador. O modo como os interesses e as preferências dos atores são articulados, bem como sua pauta de interação, são aspectos que dão relevo às instituições, estruturam o comportamento coletivo, facilitam a capacidade de influência e geram resultados específicos. Elas afetam o grau de poder que qualquer conjunto de atores (dentro ou fora do governo) tem sobre o resultado político, além de influenciarem a definição de seus próprios interesses.

O conjunto dos modelos de alianças estratégicas é vasto e complexo. Compõe-se de vários tipos de associações entre os órgãos, cada um com sua peculiaridade e propósito próprio para o desenvolvimento estratégico das agências participantes. O grau de cooperação entre as agências é diretamente dependente do tipo de atividade em que estão envolvidas. Entre todas as possíveis, a atividade de inteligência deve ser a ação precedente, por proporcionar as informações necessárias para o desenvolvimento da referida missão. A cooperação é uma peça importante do quebra-cabeça da eficiência da difusão de dados, informações e conhecimento de inteligência e será sem dúvida parte integrante de cada operação. Assim, a capacidade profissional dos recursos humanos envolvidos e a implementação de estruturas organizacionais nos níveis central e regional são elementos determinantes dessas atividades. É por meio dessa educação interagências que as Forças e demais agências aperfeiçoarão recursos e tempo para alcançar o estado final desejável.

ESTUDO DE CASO – DOCTRINA MILITAR

As operações Sentinela, coordenadas pela Polícia Federal, as operações Ágata, coordenadas pelas Forças Armadas, e as operações Fronteira Blindada, coordenadas pela Receita Federal, representam a capacidade de tais órgãos de operacionalizar as diretrizes do PEF, o sentido de trabalho em conjunto. Contudo, o TCU registrou que:

Embora sejam anunciadas como produtos de ações integradas do PEF, pode-se afirmar, com base nas entrevistas e questionários aplicados, que ditas operações não seguem uma ordenação específica de atividades de trabalho coordenado interagências no tempo e no espaço (TCU 2015, 55).

Ademais, somente a Ágata apresentou a estrutura do COC estabelecida no PEF. Por essa razão, essa operação é considerada como estudo de caso nesta pesquisa a fim de permitir monitorar os aspectos que dificultam a cooperação interagências.

Inicialmente, é necessário esclarecer que, com base no artigo 16-A da Lei Complementar nº 97/99, introduzido pela Lei Complementar nº 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas Operações Ágata. Não há, contudo, regulamentação dessa atuação, com relação tanto aos procedimentos individuais e conjuntos, quanto aos períodos de intervenção, se contínuos, frequentes ou esporádicos.

As Operações Ágata são coordenadas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e seu caráter interagências é entendido pelo convite que é estendido aos demais órgãos governamentais para participarem de tal operação sob a condução dos militares. A partir da definição da área onde será executada a operação, sempre haverá um comando militar de área do Exército responsável por aquela jurisdição: as fronteiras dos estados do Amapá e Pará estão sob a jurisdição do Comando Militar do Norte, com sede em Belém; as fronteiras dos estados de Roraima, Amazonas, Rondônia e Acre, sob a jurisdição do Comando Militar da Amazônia, com sede em Manaus; as fronteiras dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sob a jurisdição do Comando Militar do Oeste, com sede em Campo Grande; as fronteiras dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sob a jurisdição do Comando Militar do Sul, com sede em Porto Alegre. Em virtude da superioridade hierárquica do Comandante Militar de Área (Exército), sobre os Comandantes dos Distritos Navais (Marinha) e os Comandantes Regionais (Aeronáutica), o Exército coordena o planejamento da operação em sua área de jurisdição. Esse planejamento é desenvolvido em conjunto com as demais Forças, adequando as necessidades e disponibilidades dos diversos órgãos envolvidos, que são convidados a participar, reportando-se ao Centro de Operações Conjuntas (COC), que, pelo extinto PEF, deveria funcionar em uma instalação do MD, que normalmente é uma organização militar. Dessa forma, o controle de todos os segmentos da operação – inteligência, relações públicas, logística ou comunicações – ficava sob o poder dos militares.

As agências civis que aceitam o convite para participar das Operações Ágata logo percebem que sua participação será em um nível de subordinação, o que de imediato favorece a desistência de algumas em permanecerem no empreendimento. Ademais, mesmo que a agência civil opte por *subordinar-se* à coordenação militar ainda surge outro problema, o centro de coordenação civil-militar (C³M). As Operações Ágatas classificadas pelos militares como uma atividade interagências, são planejadas e executadas conforme os manuais do Ministério da Defesa, nos quais se pode encontrar o entendimento sobre o C³M: “A organização e atribuições do C³M estão descritas no manual MD30-M-01 Doutrina de Operações Conjuntas, 3º

volume. Dentro do EMCj [Estado-Maior Conjunto], o C³M deve fazer parte da estrutura do D9, sendo flexível no tamanho e na composição” (Brasil 2012, 28).

A estrutura do EMCj, durante as Operações Ágatas, é composta por células temáticas (D2-Inteligência, D6-Comunicações, etc.), de modo que cada célula é composta por um interlocutor militar de cada Força, dando assim um caráter de *conjunto*. Entre essas células, está a chamada D9, que, conforme publicação do MD, está definida para receber a concentração das agências civis. Como resultado de observação direta em um processo de planejamento de uma Operação Ágata, fica evidenciado como os militares evitam que as agências civis participem das outras células, restringindo-as fisicamente a permanecerem na D9, impedindo o seu acesso ao compartilhamento de informações em outros campos de atividade como inteligência, estrutura de comunicações ou relações públicas. Logo, não existe ampla transparência na interação entre órgãos civis e militares durante esse processo; há, antes, um *filtro* militar para aquilo que os interlocutores das agências civis poderão ou não acessar durante o planejamento de determinada atividade interagências coordenada pelos militares. Assim, estabeleceu-se o primeiro e grande problema do ambiente interagências no Brasil.

Durante a coleta de informações por meio de questionários, o TCU (2016, 13) registrou que o Ministério da Defesa apresentou sua estrutura de gerenciamento de riscos para o PEF e que os demais partícipes do referido Plano afirmaram que esse tipo de estrutura não existia. A explicação para essa divergência entre o Ministério da Defesa e demais órgãos é que o MD não respondeu ao TCU com base na execução do Plano Estratégico de Fronteiras, mas unicamente na sua condução da Operação Ágata, à qual aplica sua metodologia interna de tratamento de riscos.

Nas respostas dadas aos questionários, observam-se discrepâncias significativas: enquanto o Ministério da Defesa alega existir uma estrutura de gerenciamento de riscos para o PEF, os outros dois coordenadores do Plano afirmam o contrário. De fato, as respostas aos questionários apenas corroboram a percepção de que não há uma uniformidade de entendimento entre as agências partícipes, em decorrência de falhas de comunicação e de transparência, acerca da responsabilidade pelo alcance dos resultados consolidados do Plano Estratégico de Fronteiras.

Até a elaboração dos citados relatórios pelo TCU, haviam ocorrido oito versões da Operação Ágata. Portanto, a de número oito aconteceu no ano de 2014. Explica Graça (2015, 13):

O ápice em quantidade de instituições participantes foi atingido na oitava edição – Operação ÁGATA 8 – ocorrida no ano de 2014, a qual contou com a presença de 12 (doze) ministérios e 20 (vinte) agências

governamentais, além de aglutinar instituições dos 11 (onze) estados localizados na fronteira terrestre brasileira, segundo dados do portal do MD na rede mundial de computadores (*internet*).

As Forças Armadas fizeram-se presentes na área de fronteira por um breve período, mediante atividades de inteligência, patrulhamento, postos de bloqueio, controle e fiscalização de estradas próximas à linha de fronteira, em sintonia com as ações dos órgãos que já atuam na região, e de ações cívico-sociais que levam atendimento médico, odontológico e hospitalar a comunidades carentes.

Apesar das críticas apontadas com relação ao seu caráter interagências, é necessário registrar que a Operação Ágata tem sido uma ferramenta importante do Estado brasileiro no combate aos crimes transfronteiriços, dentre os quais se destaca o tráfico de drogas. Seus sucessivos êxitos têm angariado a confiança e a simpatia das agências nacionais e internacionais e, também, da sociedade brasileira. Aperfeiçoamentos, principalmente nos níveis de colaboração, necessitam ser inseridos e buscados. Contudo, a Operação Ágata tem contribuído para, no mínimo, abrir um debate promissor sobre atividades interagências no âmbito nacional.

DISCUSSÃO

Diante do exposto até agora, é possível notar que as dificuldades de interação entre órgãos autônomos é a falta de confiança, e a confiança só é obtida com o tempo. Assim, surge o papel fundamental dos gestores regionais. Aaker (2001, 263) define a aliança estratégica como “uma colaboração que potencializa as forças de duas ou mais organizações para que alcancem metas estratégicas”. Explica que, nessas associações, o que está em questão é um compromisso de longo prazo, não se tratando simplesmente de um recurso tático para gerar uma solução de curto prazo para um determinado problema. O autor esclarece que, independentemente da forma específica que assuma, a aliança deve ser gerenciada separadamente, e as pessoas responsáveis por ela precisam ter os incentivos para torná-la bem-sucedida. De forma complementar, Drucker (2001, 192) também afirma que “ordens vindas do alto não funcionam em uma aliança. A melhor maneira é obter o consenso, antes de haver qualquer disputa, a respeito de um árbitro a quem todos os lados conhecem e respeitam e cujo veredito será como final por todos”. Porém, esses ensinamentos dificilmente serão absorvidos pelo ambiente militar em virtude de aspectos singulares já apresentados aqui como o “Princípio da Unidade de Comando” e o estabelecimento em documento do MD (Brasil, 2017) que

este, por meio do EMCFA deverá realizar a coordenação interagências no nível estratégico.

As formulações antecipadas minimizam os desacordos, porém não possuem o poder de cogitar todas as possibilidades de atritos e desentendimentos de interesse futuros. Talvez o relacionamento nutrido e discutido periodicamente possa contribuir com resultados significativos para a expurgação dos conflitos gerados por falhas de planejamento inicial nas parcerias; entretanto, de forma alguma, podem-se descartar os ganhos potenciais com a criação de diretrizes ou regulamentos que evitem futuros desentendimentos ou que os mediem quanto aos necessários fins de direito, quando inevitáveis, pois o planejamento é fundamental.

As barreiras corporativistas geradas pela perspectiva de diminuição de influência das instituições estatais envolvidas na implementação da política pública podem afetar o grau de sua eficiência. Grande parte das decisões tomadas no EMCFA, durante a operacionalização de operações interagências, pode afetar aspectos importantes da sociedade, que, em última análise, é sua criadora e mantenedora. Assim, com exceção de deliberações que tratem de situações e dados sensíveis, cujo sigilo seja essencial para garantir o sucesso das operações, não há justificativa para impedir a participação efetiva da sociedade nas decisões referentes às ações que terão impacto na economia e na segurança da população afetada. A transparência, que é um dos requisitos da boa governança, deve ser traduzida em integral conhecimento pela sociedade dos objetivos e consequências previstas das ações dos órgãos por ela criados para manter sua segurança e tranquilidade, até para que a sociedade possa decidir sobre a conveniência e as oportunidades das ações pretendidas. De modo que parece acertado que o PPIF não considere mais a estrutura do COC, que impedia a participação de interlocutores de órgãos que não tivessem formalizado um convênio.

A partir da recomendação do TCU, segundo a qual é necessário encontrar medidas para “estimular a participação, estabelecer clima de credibilidade e confiança mútuas entre os atores e reduzir o potencial de ocorrerem conflitos interagências” (TCU 2015, 55), esta pesquisa incorpora o raciocínio de Robert Axelrold, o qual afirma que a cooperação mútua pode ser promovida 1) incrementando-se a importância do futuro em relação ao presente, 2) modificando-se os retornos atribuídos aos agentes e 3) ensinando-se aos agentes valores e diretrizes que sirvam para promover a cooperação. Com base nesses níveis, cinco formas de promover a cooperação são possíveis: a) ampliar as projeções sobre o futuro; b) criar incentivos e penalizações; c) ensinar os atores a se preocuparem uns com os outros; d) ensinar a reciprocidade; e) melhorar a capacidade de reconhecimento (Axelrold, 2010).

Outra maneira de promover a cooperação é ensinar as pessoas a se preocuparem com o bem-estar umas das outras. A coexistência de altruísmo e egoísmo, porém, pode fazer com que atores egoístas explorem repetidamente os altruístas. Nessa situação, egoístas precisam ser tratados de modo distinto de forma a controlar o custo do altruísmo. Axelrod (2010) sugere que devemos ser altruístas com todos num primeiro momento, mas retaliar posteriormente quem não responde de forma cooperativa. A reciprocidade passa, então, a ser fundamento da cooperação. Por isso, outra estratégia é ensinar a relevância da reciprocidade, que tem implícito o princípio de sempre cooperar quando o outro também coopera. A desvantagem potencial dessa ação é atrair outros agentes a explorar quem sempre coopera, atingindo também terceiros que dependem dessa interação. Um dos fundamentos da cooperação baseada na reciprocidade é o de não exigir para si mais do que é justo. Axelrod (2010) justifica assim ensinar a prática da reciprocidade aos atores para que haja mais interações mutuamente benéficas. Uma retaliação a um ato não cooperativo na mesma intensidade, porém, pode desencadear um contínuo de retaliações recíprocas. Axelrod (2010) sugere, então, que haja uma única retaliação e em menor intensidade que a primeira ação não colaborativa. Isso ensina ao agente não cooperativo que os demais agentes estão dispostos a impor-lhe custos por não colaborar, mas ao mesmo tempo sinaliza a disposição para perdoar e voltar a cooperar.

A última forma de promoção da cooperação proposta por Axelrod (2010) envolve o aumento da capacidade de identificar os demais atores e as principais características de suas interações passadas. Isso constrói confiança em relação às ações futuras e ajuda a separar com maior precisão os atos não cooperativos e seus respectivos autores. Assim, a cooperação ampla não é rompida, o rompimento dá-se apenas com o ator não cooperativo. O efeito intertemporal da cooperação repetida é a construção do hábito de cooperar e a instituição da confiança entre os agentes, tirando deles a necessidade do dispendioso cálculo racional em cada interação. Se o agente não cooperativo não puder ser claramente identificado, corre-se o risco de perder o benefício coletivo da habituação e da confiança na cooperação. Logo, a disseminação das capacidades e atribuições específicas de cada agência deve ocorrer periodicamente por meio de seminários regionais, nos quais essas informações podem ser expostas, o que contribui para ajustar a percepção do modo como uma agência enxerga a outra naquela determinada região, além de estabelecer laços sociais entre os indivíduos. A complexidade das questões relativas à faixa de fronteira amazônica leva a ressaltar que existem desafios similares entre as diversas agências operacionais brasileiras no enfrentamento do crime transnacional. O diálogo

entre as agências em fóruns específicos, portanto, é essencial para a evolução das condutas em campo, além de diminuir o custo operacional, caso haja coordenação de esforços.

A obrigatoriedade do encaminhamento à Abin de todas as cópias de relatórios de inteligência poderia aumentar a capacidade de coleta de informações pelo órgão central, mas tal conduta implicaria uma reestruturação nos procedimentos internos de cada órgão, o que, provavelmente, encontraria resistências nos órgãos de origem e exigiria uma reorganização de pessoal, equipamentos, capacitação e mudanças nas diretivas da Abin. Sendo assim, a ideia de uma efetiva centralização das informações geradas pela comunidade de inteligência parece estar bem distante da realidade brasileira.

As deficiências e vulnerabilidades decorrentes da falta de conhecimento das condutas e dos procedimentos básicos para órgãos e agentes públicos da comunidade de inteligência devem ser atenuadas a partir de capacitações periódicas oferecidas pelas superintendências da Abin em todo o território nacional. Além do estímulo ao entrosamento e à cooperação entre os agentes públicos, os cursos periódicos ministrados pelas superintendências da Abin poderiam garantir o estabelecimento de uma cultura de inteligência para além do Sisbin, alcançando outros entes da Administração Pública.

Bressan (2002) considera a perda de continuidade consequente das ocasionais reorganizações das estruturas responsáveis pela operacionalização das políticas públicas como uma causa para alguns fracassos de desenvolvimento dessas políticas. Nesse contexto, uma das dificuldades para o estabelecimento da cooperação é a designação dos interlocutores, cuja mudança não contribui para a construção da confiança interinstitucional.

Um profissional interagências precisa saber qual é a *contribuição* de cada órgão participante por meio dos diálogos desenvolvidos em seminários técnico-profissionais. Deve ter a capacidade de tomar medidas adequadas, efetivas e tempestivas na ocorrência de eventos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados para o fortalecimento da fronteira.

Os militares são particularmente aptos a exigir que seus membros de serviço recebam uma série de cursos educacionais sequenciais e progressivos ao longo de sua carreira militar. Outras agências governamentais não têm os orçamentos para apoiar esse nível de atividade educacional. Uma vez que o sistema escolar militar está bem desenvolvido e com recursos, talvez eles possam aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas pelos serviços militares.

Como resultado de observação direta, a primeira dificuldade enfrentada pelo militar que é designado para atuar em um ambiente interagências é a falta de atribuições bem definidas em normas para os atores envolvidos. Essa condição força o militar a adotar condutas as quais já são familiares,

e que por serem oriundas das regras militares, em algumas ocasiões, são consideradas inapropriadas por agentes civis. No entanto, este trabalho mostra que o ambiente interagências é uma realidade cultural diferenciada e atípica, sem precedentes na administração pública. Normalmente, o perfil profissional do militar é caracterizado pela hierarquia inflexível, com cumprimento irrestrito das ordens recebidas. Já em um contexto interagências não há uma cadeia de comando única e distinta, mas um aglomerado de órgãos independentes usando o mesmo caminho, ao mesmo tempo, mas todos indo para destinos diferentes, algo que diverge do paradigma institucional militar.

A eficiência de um sistema cooperativo depende diretamente da amplitude de sua composição e da eficácia dos procedimentos de troca de informações. É um sistema que precisa estruturar-se com base em referências colaboracionistas – e não integracionistas – entre seus componentes. Um sistema cooperativo não pode adquirir constância e estabilidade sem uma troca frequente e coordenada de informações; logo, os órgãos componentes devem facilitar encontros regulares para que o fluxo informacional sobre determinado objeto seja impulsionado.

A interdependência de recursos é baseada em uma organização de certas capacidades que uma outra organização não tem. Esse apoio mútuo inclui recursos como pessoal, logística, instrução e comunicação e estabelece um quadro para a cooperação. Essa interdependência pode desenvolver-se ao longo do tempo e levar a uma forma de cooperação interinstitucional verdadeira. Trabalhar em conjunto para permitir que os objetivos comuns sejam alcançados cria uma sinergia que aumenta com cada operação.

As operações interagências devem ser empreendimentos cooperativos baseados no compromisso de cada integrante dos órgãos partícipes de alcançar os objetivos previamente estabelecidos nas reuniões de planejamento. Com efeito, doutrinas gerais de colaboração interagências não são capazes, por si sós, de superar vícios institucionais que se desenvolvem a partir de normas jurisdicionais e operacionais próprias.

Enquanto houver melhorias claramente específicas a serem feitas nos atuais procedimentos de planejamento e de execução, resolvendo desafios interinstitucionais no nível mais alto da administração pública federal, o canal direto entre as representações regionais dos diversos órgãos federais pode ser a verdadeira chave para a resolução desses mesmos desafios no nível mais específico de enfrentamento dos ilícitos na faixa de fronteira.

CONCLUSÕES

As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação. As evidências demonstram que os domínios institucionais são preponderantemente autônomos para a realização das atividades de controle da fronteira.

A criação de regras obrigatórias de compartilhamento de informações e recursos materiais interagências pode estabelecer o respaldo normativo para determinadas ações. Não basta, porém, estabelecer um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação e assegurar que as ações individuais não sejam contraditórias. Para o aproveitamento das múltiplas capacidades das agências, é necessária uma unidade de esforços que se reforcem mutuamente, em constante sinergia.

Alcançar o consenso é uma meta audaciosa que precisa existir em um ambiente interagências, pois se trata de uma opinião coletiva. Buscar o consenso é, provavelmente, o aspecto mais importante para se alcançar a cooperação interagências. Por isso, é preciso privilegiar os canais de interlocução entre as representações regionais das agências, como seminários sobre as atividades dos órgãos, cursos para disseminação das capacidades técnicas dos órgãos, reuniões periódicas de trabalho sobre determinado tema, para compartilhamento e atualização de informações.

Uma infraestrutura de capacitação interagências, apoiada por espaços em órgãos e agências federais, pode configurar-se como um dos principais alicerces para o desenvolvimento de uma melhor cooperação interagência e, conseqüentemente, para uma maior eficiência na execução das atividades de inteligência. Deve haver uma doutrina de referência, amplitude na capacitação de pessoal, treinamento rigoroso e avaliação focalizada. Na verdade, os resultados das avaliações devem realimentar o sistema para o refinamento da doutrina, repetindo-se esse ciclo ao longo do tempo. É tempo de todo o governo brasileiro considerar a capacitação interagências de forma mais realista, aproveitando a infraestrutura já existente, pois a segurança do Brasil pode depender disso.

REFERÊNCIAS

Aaker, David Allen. 2001. *Administração Estratégica de Mercado*. Porto Alegre: Bookman.

Alford, Robert R.; Friedland, Roger. 1985. *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Axelrod, Robert. 2010. *A Evolução da Cooperação*. São Paulo: Leopardo.

Brasil. 2011. *Decreto nº 7.496*, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Ministério da Defesa. 2012a. *Operações Interagências – MD33-M-12*. Brasília. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md33_m_12_1_ed_

2012.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Ministério da Defesa. 2012b. *Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01*. Brasília. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Ministério da Defesa. 2015. *Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01*. Brasília. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35_g_01_glossario_das_forcas_armadas_5_ed_2015.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. 2016. *Decreto nº 8.903*, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Bressan, Sílvio. 2002. Reforma Administrativa. In Lamounier, Bolívar; Figueiredo, Rubens, *A Era FHC: um Balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados. 369-394.

Cepik, Marco A. 2001. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Drucker, Peter Ferdinand. 2001. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Estados Unidos da América. Departamento de Defesa. 1996. *Joint Publication 3-08 – Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations*. Washington.

_____. Departamento de Defesa. 2011. *Joint Publication 3-08 – Interorganizational Coordination during Joint Operations*. Washington.

_____. Departamento de Defesa. 2016. *Joint Publication 3-08 – Interorganizational Cooperation*. Washington.

Foucault, Michel. 2002. *Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões*. São Paulo: Ática.

Graça, Roberto Julian da Silva. 2015. *As Operações Interagências no Combate ao Tráfico Internacional de Drogas: Contribuições da Operação Ágata 8*. Monografia do Curso de Especialização em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro.

Marcella, Gabriel. 2008. Understanding the Interagency Process: the Challenge of Adaptation”. In Marcella, Gabriel (Ed.), *Affairs of State. The Interagency and National Security*. Carlisle: Strategic Studies Institute. 1-52.

Raza, Salvador. 2012. Cooperação Interagências: Por Que e Como Funciona um Estudo de Modelos Organizacionais nas Relações Internacionais? *Brazilian Journal of International Relations*, 1, 1, 7-37.

Souza, Deywisson Ronaldo Oliveira de; Garcia, Stephanie Queiroz. 2014. A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). *Hegemonia*, 14, 88-106.

Tribunal de Contas da União. 2015. *Relatório de Auditoria Operacional TC 014.387/2014-0*. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Tribunal de Contas da União. 2016. *Relatório de Auditoria Operacional TC 020.053/2015-0*. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1561E4260015652BB6C8E783A>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

NOTAS

1. Publicação Conjunta 3-08.
2. Coordenação Interagências, Organizações Intergovernamentais, Organizações não Governamentais durante Operações Conjuntas.
3. Coordenação Interorganizacional durante Operações Conjuntas.
4. Cooperação Interorganizacional.
5. [...] organizações internacionais, agências de países estrangeiros, agências humanitárias públicas e privadas, e organizações religiosas [...].
6. [...] coordenação interagências descreve a interação entre departamentos e agências do USG [Governo dos Estados Unidos] e é um subconjunto da cooperação interorganizacional.

MODELO BRASILEIRO DO AMBIENTE INTERAGÊNCIAS
PARA OPERAÇÕES NA FRONTEIRA

RESUMO

Esta pesquisa buscou identificar incongruências no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, revelando dificuldades para estabelecer cooperação entre os partícipes de uma atividade interagências. Apesar das Operações Ágata e do Sistema Brasileiro de Inteligência, o Tribunal de Contas da União considera a inexistência de uma solução interagências no país.

Palavras-chave: Interagências; Fronteira; Segurança; Cooperação.

ABSTRACT

This research sought to identify inconsistencies within the scope of the Strategic Border Plan, revealing difficulties to establish cooperation among the participants in an interagency activity. Despite Ágata Operations and the Brazilian Intelligence System, the Brazilian Court of Audit considers the inexistence of an interagency solution in the country.

Keywords: Interagency; Border; Security; Cooperation.

Recebido em 03/07/2017. Aceito para publicação em 22/03/2018.

Resenhas

Resenha de: Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de; Neto, Ricardo Borges Gama; Lopes, Gills Vilar (Org.). 2016. *Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): Oportunidades e Desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional*. Recife: Editora UFPE.

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 265-267

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.72569

ISSN 2358-3932

FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE
KAMILA ALVES FÉLIX

A obra *Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): Oportunidades e Desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional* é o terceiro livro da Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, produzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. Organizado por Marcos Aurélio Guedes de Oliveira, Ricardo Borges Gama Neto e Gills Vilar Lopes, o livro reúne estudos de autores sul-americanos cuja temática concentra-se na utilização de novas tecnologias, sobretudo no uso do espaço cibernético, e suas implicações nos Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional no século XXI.

A obra está dividida em três grandes partes que apresentam as oportunidades e os desafios em três esferas: teóricas, empíricas e metodológicas. Ao longo de sete capítulos, o livro tem como objetivo demonstrar a compreensão e a capacidade de análise de um tema emergente no campo das Relações Internacionais, considerando-se a complexidade do espaço cibernético e sua influência no comportamento dos Estados.

O capítulo um é o primeiro de três que possuem uma esfera teórica. Dessa forma, Igor Acácio, utiliza-se das teorias de Relações Internacionais para apresentar uma análise sobre as principais implicações produzidas pelo espaço cibernético para os Estudos de Segurança Internacional. Para tanto, o autor aborda quatro correntes teóricas: Realismo, Escola Inglesa, Neoliberalismo (Institucionalista) e Escola de Copenhague. Neste sentido, o autor pretende apresentar a adaptabilidade dos Estados diante de um novo cenário internacional, tendo em vista a emergência do uso do ciberespaço, recorrendo à análise nos diversos âmbitos das teorias internaciona-

listas. Ademais, Acácio ressalta a necessidade de elaborar pesquisas sobre o tema, vide a complexidade do ciberespaço.

No segundo capítulo, os autores Walfredo Ferreira Neto e Gills Vilar Lopes asseveram um novo entendimento das fronteiras interestatais a partir da introdução do espaço cibernético. Para tal, os autores inicialmente apresentam o conceito de fronteira como “um alcance soberano que um Estado exerce sobre um território” e, assim, destacam a noção weberiana da relação entre poder e território. Dessa forma, passam a considerar o espaço cibernético como um novo ambiente, admitindo-se, portanto, como um novo território e objeto da defesa e soberania estatal. Os autores demonstram os desafios que teorizar uma chamada Fronteira Cibernética exigem.

O terceiro capítulo consiste numa contextualização de como os eventos relativos ao ciberespaço vêm sendo abordados pelo campo dos Estudos Estratégicos. Para tanto, Eduardo Bohn e Maurício Nothen buscam os elementos em comum entre as dinâmicas cibernéticas e os pressupostos dos Estudos Estratégicos, versando sobre elementos como a conceituação da guerra como um ato de força na busca de compelir o inimigo à vontade do vencedor. Com base em características dessa natureza, os autores procuram compreender que as inovações apresentadas no espaço cibernético podem ser analisadas sob a lente da estratégia.

Os próximos quatro capítulos adotam uma abordagem empírica da discussão. Neste sentido, no quarto capítulo, Alcides Peron discorre sobre as transformações no emprego da guerra ao substituir a presença física pela utilização de novas tecnologias na batalha, caracterizando-se, dessa maneira, uma virtualização da guerra. Partindo de conceitos utilizados por Jean Baudrillard, de simulacro e virtual, e James Der Derian, de *Virtuos War*, o autor enfatiza o crescente distanciamento entre o combatente e a linha de frente do campo de batalha e como a adoção da tecnologia tem sustentado o princípio de uma guerra enxuta e cirúrgica.

No quinto capítulo, as autoras argentinas Sol Gastaldi e Candelas Justribó examinam o cenário da Argentina no que se refere a Estratégia de Segurança e Defesa Cibernética do país. Dessa maneira, as autoras apontam que *sites* de órgãos do governo argentino já foram alvos de ataques cibernéticos e que, para tanto, é necessário o desenvolvimento de melhorias em medidas de segurança. Assim, o capítulo salienta que muitos são os esforços do governo argentino para garantir a segurança da informação e defesa cibernética, destacando-se, por exemplo, a formulação de estratégias nacionais. Outrossim, as autoras ainda enfatizam a importância de proteger as infraestruturas estratégicas de informação, cujo desempenho é vital para o país.

O sexto capítulo apresenta um panorama da República Popular da China como potência cibernética, obtendo destaque regional e internacional. Os autores Ahmina Solsona e Alexandre Leite salientam o protagonismo chinês na seara cibernética, tanto sendo alvo de ataques quanto possível acometedor dos atos. Destarte, a China investe em suas capacidades no ambiente cibernético desde 1985, bem como considera o espaço cibernético como um recurso estratégico que implicará no destaque do país no sistema internacional. Ademais, a China apresenta uma atividade mais branda em relação ao uso do ciberespaço, limitando-se a obtenção de ganhos e ao enfraquecimento do inimigo.

No sétimo capítulo, sob o título A estratégia interamericana para combater ameaças cibernéticas, Lucas Fonseca e Tiago Delgado apontam a necessidade de cooperação entre os Estados com o propósito de resolver as dificuldades oriundas da insegurança cibernética, tanto no mundo quanto, e principalmente, nas Américas. Para tal, os autores enfatizam a elaboração de uma parceria na América Latina em relação a segurança cibernética.

Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): Oportunidades e Desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional é um contributo bastante significativo para a discussão das dinâmicas de segurança cibernética, sendo, até então, a melhor compilação feita sobre o tema no Brasil. O livro retrata uma ampla análise acerca dos novos desafios provenientes dos estudos sobre espaço cibernético no âmbito dos Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional. Nesse contexto, é evidente que muitos são os desafios encontrados nessa nova conjuntura. Isto posto, é necessário investir em estudos especializados no âmbito cibernético, a fim de promover avanços numa área que requer compreensão e análise dos impactos causados.

Resenha de: Rosa, Carlos Eduardo Valle. 2014. *Poder Aéreo – Guia de Estudos*. Rio de Janeiro: Luzes – Comunicação, Arte e Cultura

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 269-271

DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.72590

ISSN 2358-3932

ÉRIKA RIGOTTI FURTADO

Carlos Eduardo Valle Rosa é Coronel Aviador da Reserva da Força Aérea Brasileira, e além de sua experiência como militar, possui formação em História e Pedagogia. O autor realizou o Curso de Estado Maior junto à Força Aérea da República da Coreia e atua como instrutor nas Escolas Militares da Aeronáutica, além de fazer parte do programa de pós-graduação da Universidade da Força Aérea. Seu Guia de Estudos se dedica a apresentar uma visão ampla a respeito do Poder Aéreo, possuindo como objetivo fundamental unir a teoria à prática, de modo a proporcionar um estudo de natureza didática, expandido o acesso ao tema nas escolas militares, departamentos universitários e associações de estudos de segurança e defesa, considerando que a guerra deixou de ser tratada apenas no âmbito militar. Na introdução, o leitor se depara com o desenvolvimento de alguns conceitos fundamentais para alcançar a compreensão dos temas distribuídos ao longo da obra. Conforme a dinâmica adotada pelo autor, voltada a estabelecer um gradual contato com a natureza e as peculiaridades do poder aéreo, a divisão do livro comporta quatro capítulos.

Os conceitos introdutórios abordados pelo autor passam pela guerra, onde destaca a necessidade de adaptação dos oficiais às novas realidades deste contexto, pelo poder aéreo, definido pelo autor como “um instrumento para o alcance dos objetivos políticos, estratégicos, operacionais e táticos, em determinada situação de crise, conflito armado ou guerra, que pode gerar a almejada mudança de comportamento do inimigo na direção dos interesses nacionais” (2014, p. 29), pela doutrina e pela teoria, aquela dinâmica, e reservada a destacar o modo como os inimigos podem ser militarmente derrotados, e está destinada a demonstrar como e porque esse *modus operandi* deve ser empreendido. Além destes conceitos, destaca, de maneira geral, os princípios da guerra aplicáveis à guerra aérea na medida das qualidades próprias da batalha aérea. Ainda a título de introdução, são abordadas as funções do poder aéreo.

O primeiro capítulo, destaca a relevância crescente atribuída aos estudos em torno do emprego do poder aéreo, iniciados nos primeiros anos do século XX, como decorrência das experiências vividas durante a Primeira Guerra Mundial. Inicia-se com o pensamento de Giulio Douhet (1869-1930), autor de *“Il Dominio Dell’Aria”* (O Domínio do Ar), publicado em 1921, importante referencial para os estudos em questão. Destaca diversos pensadores estrangeiros, a exemplo de Trenchard (1873-1956), “Billy” Mitchell (1879-1936) e Henry Harley Arnold (1886-1950), idealizador do B-17, apelidado de “fortaleza voadora”. Menciona ainda os brasileiros Nelson Freire Lavenère-Wanderley (1909-1985), Deoclécio Lima de Siqueira (1916-1998), criador do Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica (INCAER) e Murilo Santos (1932-2002), oficial aviador da Força Aérea Brasileira, autor da obra *“Evolução do Poder Aéreo”* e apontado como um militar de grande influência sobre a formação de diversas gerações de oficiais aviadores brasileiros. Entre outros estrangeiros estão John Richard Boyd (1927-1997), idealizador do Ciclo OODA (observar; orientar; decidir; agir) e John Ashley Warden III (1943), com especial destaque por ter desenvolvido conceito de Centro de Gravidade, conforme o qual a organização da estrutura institucional do inimigo se faz em cinco ciclos concêntricos (liderança, sistemas essenciais, infraestrutura, população e forças militares), e a capacidade de chegar ao centro destes ciclos se dá por meio do poder aéreo. O capítulo se encerra com a menção a outros teóricos do poder aéreo, divididos por contexto histórico, oriundos de nações como o Japão, a União Soviética e a França.

No capítulo seguinte o autor desenvolve os princípios de guerra aplicáveis à guerra aérea, apenas superficialmente mencionados na introdução. Obedecendo ao propósito didático, elenca os princípios um a um, apontando as respectivas definições e características, analisadas por meio de exemplos históricos. Preliminarmente, entretanto, destaca a constante preocupação dos estudiosos da guerra em delinear princípios, pois o conhecimento destes oferta um parâmetro de ação para o planejamento das operações militares. Deste modo, apresenta quinze princípios, iniciando pelo da cooperação, efeitos sinérgicos, apoio mútuo e sincronização, definido como a capacidade de coordenação das forças no escopo de se atingir um objetivo comum. O terceiro capítulo dedica-se às características do poder aéreo, descritas segundo a mesma sistemática adotada no capítulo precedente. Recorda o autor as marcantes mudanças empreendidas nos cenários de guerra, a partir do emprego das aeronaves, despertando, conforme destacado no segundo capítulo, o interesse dos teóricos no estudo do poder aéreo, no intuito de aperfeiçoar a utilização deste. Lembra o autor, ainda, que algumas características do poder aéreo se confundem com os princí-

pios da guerra estudados no capítulo precedente, no entanto, seu objetivo é ampliar a abordagem e, portanto, o conhecimento acerca do poder aéreo.

No derradeiro capítulo, as funções do poder aéreo, exploradas na introdução sob a ótica dos conceitos de emprego tático, operacional e estratégico, são agora pormenorizadas como o aspecto peculiar do poder aéreo. O capítulo anterior, ao apresentar as características deste poder, serve aqui como referência importante para a compreensão das funções do poder aéreo. Mais uma vez, o autor se vale dos vastos exemplos históricos para facilitar a compreensão do tema, destacando, inicialmente, os diferentes posicionamentos encontrados na bibliografia a respeito. Os pontos centrais do capítulo encontram-se na descrição da superioridade aérea, da interdição, da consciência situacional e da mobilidade aérea. À guisa de conclusão, o autor apresenta os pontos fundamentais acerca das funções do poder aéreo. Ressalta, pois, o dever de explorar e integrar as diversas funções, a aplicação da ideia de superioridade aérea contra um inimigo racional, a contextualização do emprego aéreo, integrando as capacidades aeroestratégica, de interdição e apoio aéreo, e a importância inarredável da consciência situacional. Rica em exemplos históricos e vasta na bibliografia utilizada, é uma obra relevante para a compreensão do planejamento da estrutura militar destinada à aplicação do poder aéreo. Ademais, encerra uma densa fonte de pesquisa para a inovação do pensamento político-estratégico, destinado a promover o constante aperfeiçoamento da força aérea.

Resenha de: Villas-Bôas, Ana Lucia A. 2016. *PEB – Programa Espacial Brasileiro: militares, cientistas e a questão da soberania nacional*. Lisboa: Chiado Editora.

Rev. Bras. Est. Def. v. 4, n° 2, jul./dez. 2017, p. 273-275
DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.72595
ISSN 2358-3932

RAQUEL DOS SANTOS MISSAGIA

O livro *PEB – Programa Espacial Brasileiro: militares, cientistas e a questão da soberania nacional* trata de um tema ainda pouco explorado pelos pesquisadores brasileiros, o Programa Espacial Brasileiro e seus desdobramentos para a política nacional. O livro de Ana Lucia A. Villas-Bôas nos leva a pensar sobre como é o desenvolvimento científico-tecnológico em países emergentes, que é o caso brasileiro. O cerne do seu campo de análise reside na intersecção da dimensão tecnológica com a política, ou seja, de que modo ocorre a dinâmica do binômio ciência e tecnologia e a soberania nacional dos Estados.

Neste livro, Villas-Bôas traz à luz a história da implantação do moderno sistema de ciência e tecnologia no Brasil. Uma percepção cuidadosa que articula diferentes planos de análise, desde a conjuntura internacional até a conjuntura doméstica. Demonstrando como que o PEB, ao longo de sua trajetória, esteve sob pressão de diversas variáveis. Seja pela conjuntura das relações internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial, seja pelo contexto da economia desenvolvimentista, o qual determinava o nexos Estado e Sociedade, os atores – principalmente, cientistas e militares – envolvidos na questão do desenvolvimento do Programa Espacial tiveram que firmar alianças e estratégias para garantirem a implementação de suas escolhas. A principal questão deste trabalho é como o Brasil, um país em desenvolvimento e inserido no contexto da globalização econômica, pode alcançar soberanamente um projeto nacional de desenvolvimento sustentável a partir de sua capacitação tecnológica em áreas de ponta como o setor espacial. A resposta para esta questão é que o desenvolvimento das tecnologias espaciais capacita o país para defender sua soberania e garantir a segurança e defesa de suas fronteiras e território, além de inserir o Brasil no seleto grupo de países que partilham o mercado de lançamento de saté-

lites. Para abordar a complexidade do Programa Espacial Brasileiro, este livro possui um enfoque amplo da história do PEB.

O primeiro capítulo versa sobre a construção do Programa Espacial Brasileiro, desde 1940, com a instituição de políticas voltadas para a criação de instituições que favoreceriam direta ou indiretamente o desenvolvimento das atividades espaciais, até a instituição por decreto do presidente Jânio Quadros, para a formação do Grupo de Organização Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE). Os primeiros momentos do desenvolvimento do setor espacial no Brasil se entrecruza com o setor nuclear, uma vez que ambos estavam inseridos num plano maior, que era o da implantação de um sistema de ciência e tecnologia no país.

Apesar disso, essa narrativa buscou se desvincular daquela que se refere à energia nuclear. A análise da conjuntura externa centrou-se na Guerra Fria e em suas implicações para o desenvolvimento da área espacial no Brasil, *pari passu* a autora traz a análise do cenário interno matizado por diferentes correntes de pensamento econômico que eram representadas pelos principais atores envolvidos nas questões ligadas à implantação da ciência, ou seja: militares, intelectuais e cientistas. A percepção que estes atores tinham sobre questões como nacionalismo, estratégia, defesa e soberania é levada em consideração, principalmente, por determinar os caminhos empreendidos na institucionalização do setor espacial brasileiro.

O segundo capítulo trata de um período que foi considerado como um momento decisivo para o Programa Espacial Brasileiro, os governos militares. A chegada dos militares ao poder em 1964, inaugura uma nova etapa para o setor espacial no Brasil. Neste capítulo a pesquisadora se debruça sobre a questão: Por que um programa espacial no Brasil? Na busca por responder essa pergunta, Villas-Bôas mostra como a construção do Programa Espacial esteve calcada na ideia de Brasil Potência. Ao mesmo tempo, é possível percorrer a trajetória das Forças Armadas na história republicana e o papel desempenhado por estas na construção de uma base científica que objetivava elevar o Brasil ao patamar de potência.

A formulação, em 1979 – durante o governo de Ernesto Geisel, da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB) é o ponto chave para a consolidação de um programa de capacitação para o desenvolvimento de tecnologias espaciais. O governo passou a investir na criação de uma infraestrutura que deu origem ao complexo espacial. A MECB estabeleceu três metas: o Veículo Lançador de Satélites, um novo campo de lançamento e quatro satélites (dois coletores de dados e dois de sensoriamento remoto). A participação dos militares na edificação do complexo espacial foi uma constante desde os primeiros esforços. Assim, a presença desses atores ocupou um papel privilegiado neste cenário, em que o consenso em torno

de um projeto de desenvolvimento de C&T fortaleceu determinadas posições e alavancou o PEB.

O terceiro capítulo vai além da reconstrução histórica, buscando apontar novos caminhos que, com o fim da Guerra Fria e da Ditadura Militar, o Programa Espacial Brasileiro passou a trilhar. A aceleração do processo de mundialização da economia, caracterizado pela globalização também é uma variável importante na transformação dos programas espaciais do mundo inteiro.

O fim da Guerra Fria fez com que os objetivos bélicos do PEB saíssem de primeiro plano, era necessário redirecionar o uso das tecnologias espaciais para outro contexto, o pós-Guerra Fria. Nesse sentido, a República Nova, inaugurada com o fim do Regime Militar brasileiro, fortaleceu o caráter civil através da criação da Agência Espacial Brasileira (AEB), cujo programa de cunho civil está calcado na promoção do desenvolvimento das tecnologias espaciais com o objetivo de salvaguardar o desenvolvimento sustentável e apoiar a defesa de um projeto nacional soberano.

O pós-Guerra Fria abriu espaço para novas questões sobre o uso das tecnologias espaciais. Num contexto de fortalecimento da Agenda Verde, o setor espacial passou a desempenhar um papel relevante de controle do ambiente, a partir do monitoramento e fornecimento de informações sobre todas as partes do planeta.

A autora conclui que o PEB, atualmente, envereda por uma vocação civil e ambientalista, e já busca se inserir no setor comercial através do mercado bilionário de lançamento de satélites, através do aluguel da Base de Alcântara, no Maranhão. Apesar de toda importância do setor espacial, o PEB não se tornou um programa prioritário. Nesse sentido, a falta de investimento fez com que este programa não se transformasse num vetor importante para o desenvolvimento científico e tecnológico. A conclusão é de que sem autonomia técnico-científica o PEB não será capaz de garantir capacitação no setor espacial, conquistando uma soberania relativa no mundo globalizado.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas, jamais nas notas de rodapé.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago Manual of Style versão de 2017 (Autor ano, página), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. O guia completo pode ser encontrado em: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-2.html

Exemplos:

- Livros:

Grazer, Brian, and Charles Fishman. 2015. *A Curious Mind: The Secret to a Bigger Life*. New York: Simon & Schuster.

Smith, Zadie. 2016. *Swing Time*. New York: Penguin Press.

No corpo do texto:

(Grazer and Fishman 2015)

(Smith 2016, 315–16)

- Artigos:

Keng, Shao-Hsun, Chun-Hung Lin, and Peter F. Orazem. 2017. "Expanding College Access in Taiwan, 1978–2014: Effects on Graduate Quality and Income Inequality." *Journal of Human Capital* 11, no. 1 (Spring): 1–34. <https://doi.org/10.1086/690235>.

LaSalle, Peter. 2017. "Conundrum: A Story about Reading." *New England Review* 38 (1): 95–109. Project MUSE.

Satterfield, Susan. 2016. "Livy and the *Pax Deum*." *Classical Philology* 111, no. 2 (April): 165–76.

No corpo do texto:

(Keng, Lin, and Orazem 2017, 9–10)

(LaSalle 2017)

(Satterfield 2016, 170)

- Capítulos de livros editados:

Bay, Rachael A., Noah Rose, Rowan Barrett, Louis Bernatchez, Cameron K. Ghalambor, Jesse R. Lasky, Rachel B. Brem, Stephen R. Palumbi, and Peter Ralph. 2017. "Predicting Responses to Contemporary Environmental Change Using Evolutionary Response Architectures." *American Naturalist* 189, no. 5 (May): 463–73. <https://doi.org/10.1086/691233>.

No corpo do texto:

(Bay et al. 2017, 465)

- E-books:

Austen, Jane. 2007. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics. Kindle.

Borel, Brooke. 2016. *The Chicago Guide to Fact-Checking*. Chicago: University of Chicago Press. ProQuest Ebrary.

No corpo do texto:

(Austen 2007, chap. 3)

(Borel 2016, 92)

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo com até 50 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares. Atentem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para ava-

liação (WORD / Propriedades do Arquivo / Autoria).

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Revista Brasileira de Estudos da Defesa (RBED), podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

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. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF que não ultrapassam 2MB.

3. O texto está em espaço simples; usa uma fonte 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 na forma de anexos.

4. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

5. Ao menos um dos autores possui a titulação de mestre.

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.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre).

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.