

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 9, n. 1, jan./jun., 2022

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022



ISSN: 2358-3932

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

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 9, n° 1, Jan./Jun. 2022

Editor-Chefe

Augusto W. M. Teixeira Júnior

Comitê Editorial

Alcides Costa Vaz (*ex officio* — UNB/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)

Fernando Piccinini Schmitt (revisão e editoração eletrônica)

Secretaria Administrativa

Marco Túlio S. M. Duarte

Débora Guedes Falcão

Maria Eduarda Borges Barbosa

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)

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ABED)

Diretoria ABED (2020-2022)

Presidência:

Eduardo Munhoz Svartman (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Vice-Presidência:

Danielle Jacon Ayres Pinto (Universidade Federal de Santa Catarina)

Secretaria Executiva:

Eduardo Heleno de Jesus Santos (Universidade Federal Fluminense)

Secretaria Adjunta:

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria)

Diretoria de Relações Institucionais:

Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Diretoria Financeira:

Ana Luiza Bravo e Paiva (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército)

Diretoria Financeira Adjunta:

Cintiene Sandes (Escola Superior de Guerra)

Diretoria de Publicações:

Augusto W M Teixeira Júnior (Universidade Federal da Paraíba)

Conselho Fiscal

Fernando José Ludwig (Universidade Federal do Tocantins)

Maria Celina Soares D'Araújo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Sumário

Editorial.....	9
<i>Augusto W. M. Teixeira Júnior</i>	

Artigos

Mapping the Inter-Agency Cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020)	15
<i>Ana Fernanda Calder</i>	
<i>Thauan Santos</i>	
<i>Cintiene Sandes Monfredo Mendes</i>	

The Brazilian Army's Concept of Transformation: Technology and Military Change.....	43
<i>Augusto W. M. Teixeira Júnior</i>	
<i>Ricardo Borges Gama Neto</i>	

Uso público não comercial das patentes de interesse da defesa nacional	69
<i>Roberto Viana da Silva</i>	
<i>Rita Pinheiro-Machado</i>	

Missões de estabilização e a virada robusta das Operações de Paz da ONU.....	97
<i>Gilberto Carvalho Oliveira</i>	

As Forças Armadas brasileiras e o covid-19: a articulação de uma resposta interdisciplinar ao enfrentamento da pandemia no estado de São Paulo.....	127
<i>Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon</i>	
<i>Guilherme de Araujo Grigoli</i>	
<i>Josias Marcos de Resende Silva</i>	

Inteligência e cooperação na área de segurança pública na América, no começo do Século XXI.....	159
<i>Priscila Carlos Brandão</i>	

O fenômeno do terrorismo jihadista como inimigo existencial: a política antiterrorismo da União Europeia 2015-2020	179
<i>Daniella Motta da Silva</i>	
<i>Marcial Alécio Garcia Suarez</i>	

Segurança alimentar e nacional da China no século XXI:
rivalidade com os Estados Unidos e oportunidades para o Brasil 205
Daniel Santos Kosinski
Ticiane de Oliveira Alvares

O que é “guerra híbrida”?
notas para o estudo de formas complexas de interferência externa 229
Benno Warken Alves
Bruno Vieira de Macedo
Lucas Roahny

Resenha

Resenha do livro *Intelligence Sharing, Transnational Organized Crime
and Multinational Peacekeeping* 257
Fabio Rodrigo Ferreira Nobre

Diretrizes para Autores 262

EDITORIAL

Caros leitores, é com grande alegria que a equipe da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* apresenta o primeiro número de 2022. A presente edição contém nove artigos e uma resenha, demonstrando elevada qualidade, pujança e diversidade das agendas de pesquisa de nossa comunidade de defesa.

Os três primeiros artigos deste número versam sobre a tríade Forças Armadas, política de Defesa, tecnologia e inovação. Abrindo este número, Calder, Santos e Mendes apresentam, em “Mapping the Inter-Agency Cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020)”, um profundo mapeamento da participação da Marinha do Brasil (MB) em ações de cooperação inter-agência. Apoiando-se em metodologia quantitativa, o artigo contou com um banco de dados construído pelos autores, contribuindo para a produção de inferências sobre as características e orientação geopolítica da cooperação performada pela MB entre 2010 e 2020.

Em “The Brazilian Army’s Concept of Transformation: Technology and Military Change”, segundo artigo desta edição, Teixeira Júnior e Gama Neto analisam como o Exército Brasileiro (EB) incorporou o conceito de Transformação Militar ao seu processo de mudança militar na última década. A partir do estabelecimento de um quadro analítico apoiado na literatura sobre mudança militar, os autores concluem que, não obstante a Transformação tenha sido um conceito chave para o EB, prevaleceu a Modernização, com exceção de alguns Projetos Estratégicos, como o Astros 2020.

Encerrando o primeiro ciclo temático deste número, em “Uso Público Não Comercial das Patentes de Interesse da Defesa Nacional” Silva e Pinheiro-Machado prestam importante contribuição interdisciplinar para os estudos de Defesa e Inovação. Através de um escrutínio da legislação brasileira, à luz dos marcos da jurisprudência americana em conjunto com manuais da área, os autores propõem um indicador do perfil empreendedor do Estado na área de defesa.

Um segundo macro-tema abordado pelos próximos dois artigos consiste na questão das Novas Missões das Forças Armadas. Abordando a ampliação do rol de missões militares no âmbito de operações de paz, o quarto artigo do número examina as missões de estabilização da ONU em busca de identificar as razões que levaram a uma virada robusta nas operações de paz nas últimas décadas. Em “Missões de Estabilização e a Virada Robusta das Operações de Paz da ONU”, Oliveira analisa as seguintes mis-

sões: Minustah, Monusco, Minusma e Minusca. Como resultado, identifica o complexo causal que explica a supramencionada virada.

Ainda sobre Novas Missões das Forças Armadas, em “As Forças Armadas Brasileiras e o Covid-19: a articulação de uma resposta interdisciplinar ao enfrentamento da pandemia no estado de São Paulo”, Migon, Grigoli e Silva analisam as ações do Comando Conjunto Sudeste no contexto da resposta estatal à pandemia da Covid-19. Em suas conclusões através de estudo de caso, os autores apresentam lições aprendidas sobre questões como operações militares complexas e resposta a emergência.

O terceiro ciclo temático deste número traz dois artigos que versam sobre temas já célebres nos estudos de defesa: inteligência e terrorismo. Em “Inteligência e cooperação na área de segurança pública na América, no começo do Século XXI”, Brandão assume a premissa de que “a cooperação em inteligência de segurança é um componente fundamental para a viabilização de um desempenho eficaz na desarticulação das organizações criminosas que promovem o narcotráfico”. A partir desta premissa, a autora analisa diversos acordos, mecanismos e instituições ligadas à cooperação na área em apreço. Para fazê-lo, a autora se propõe um duplo objetivo, o estabelecimento de critérios para compreensão da inteligência de segurança e a análise da cooperação internacional nas Américas no início do século XXI.

O sétimo artigo do número aborda “O fenômeno do terrorismo jihadista como inimigo existencial: A política antiterrorismo da União Europeia 2015-2020”. Nesta obra, Silva e Suarez partem do arcabouço analítico da Escola de Copenhague, em especial o conceito de Securitização, para então analisar o que chamam de ambiente legal emergente em função da ameaça do terrorismo jihadista na União Europeia (UE). Nesse sentido, uma das principais contribuições deste artigo consiste na análise do arcabouço político-legal de contraterrorismo da UE.

Representando temas emergentes nos debates sobre defesa e segurança internacional, os próximos dois artigos versam sobre Segurança Alimentar e Guerra Híbrida. Em “Segurança alimentar e nacional da China no século XXI: rivalidade com os Estados Unidos e oportunidades para o Brasil”, Kosinski e Alvarez abordam a rivalidade sino-americana sob o prisma do fenômeno da Segurança Alimentar. Ao proceder sob esse prisma, proporcionam uma lente não-usual para esta confrontação geopolítica: a do regime agroalimentar mundial, foco de assimetria entre China e Estados Unidos. De forma complementar, os autores produzem inferências sobre como essa disputa poderá afetar o Brasil, importante potência alimentar global.

Finalizando a seção de artigos deste número, em “O Que é ‘Guerra Híbrida?’ Notas para o estudo de formas complexas de interferência exter-

na” Alves, Macedo e Roahny prestam uma importante contribuição em língua portuguesa para uma melhor compreensão deste fenômeno. À luz de uma perspectiva histórica da construção do conceito, os autores o inserem na discussão em que talvez seja mais pertinente analiticamente: o âmbito da interferência externa, como “revoluções coloridas”. Indo além de uma necessária contribuição para clareza conceitual, os autores vão além ao sistematizar na literatura as principais respostas ao que se denomina de Guerra Híbrida. Por fim, apontam para a relevância dessa agenda de pesquisa para países como o Brasil.

Por último, mas não menos relevante, esta edição encerra com a resenha do livro de Diane E. Chido (2018), *Intelligence Sharing, Transnational Organized Crime and Multinational Peacekeeping*. Em sua resenha da supracitada obra, Nobre proporciona uma instigante reflexão acerca dos achados de pesquisa de Chido. Em especial, se destaca inusual a relação entre o Crime Organizado Transnacional e o sucesso/fracasso das Operações de Paz. Além de escrutinar como a autora desenvolve a sua análise, buscando contextualizar a relevância desta obra no contexto da literatura de referência nacional, Nobre apresenta o modelo BAIT (*Basic Activities Indicators Template* — Modelo de Indicadores de Atividades Básicas), interessante instrumento para os estudiosos das Operações de Paz contemporâneas.

Por fim, não poderíamos deixar de destacar que o presente número é o último sob a responsabilidade deste Diretor de Publicações, cujo mandato se encerra em breve. Os últimos dois anos foram de profundo aprendizado. Neles, buscamos seguir a tradição dos Editores da *RBED* que me precederam: a missão de sempre entregar a *RBED* melhor ao seu sucessor. No entanto, o cumprimento dessa tarefa seria demais para uma pessoa só. Por essa razão, faço público o meu agradecimento a todos os membros de nossa Equipe Editorial. Marco Túlio S. M. Duarte (PPGCPRI/UFPB), meu braço direito na *RBED*. Maria Mont’Serrat (DRI/UFPB) essencial para o retorno da *RBED* às mídias digitais. Débora Falcão e Maria Eduarda Borges (DRI/UFPB), essenciais para a manutenção da excelência da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. Não poderia encerrar este editorial sem agradecer a nossa extensa lista de proponentes, avaliadores e leitores, vocês foram essenciais. A todos, muito obrigado!

João Pessoa, 13 de julho de 2022

Augusto W. M. Teixeira Júnior
Editor-Chefe

Artigos

Mapping the Inter-Agency Cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020)

Mapeando a participação da Marinha do Brasil em cooperação interagência (2010-2020)

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 15-42

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75262

ISSN 2358-3932

ANA FERNANDA CALDER
THAUAN SANTOS
CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES

INTRODUCTION

The world is changing, different threats have emerged. The enemies are no longer States, but forces that are organized in a systematic way and have multiple forms. Among them, terrorists, international human traffickers, arms dealers, and organized crime as well as other illegal activities.

This generates the need to deal with new demands and challenges arising from the proliferation of these non-state agents in the generation of conflicts, widening them internationally. This has a huge impact on the vulnerability and internal security of countries, posing a challenge to their national security and defense mechanisms. In this context, States had to reinvent models to combat and control these transnational threats, from the process of international cooperation to the dynamics of their internal work with joint, integrated, and inter-agency dialogue that could quickly cope with the dynamics of these new threats.

Ana Fernanda Calder — Psychologist with a degree from Rio de Janeiro State University (UERJ), Master's degree from the Graduate Program in Maritime Studies of the Naval War College, Brazilian Navy (PPGEM/EGN-MB).

Thauan Santos — Assistant Professor of the Graduate Program in Maritime Studies at the Brazilian Naval War College (PPGEM/EGN) and Coordinator of the Ocean Economy Group (GEM).

Cintiene Sandes Monfredo Mendes — Adjunct Professor at the Escola Superior de Defesa (ESD), Coordinator of the Superior Course on Strategic Intelligence (CSIE/ESD) and Academic Coordinator of the Course on Interagency Coordination and Planning (CCOPI/ESD). PhD from the Postgraduate Program in Compared History (UFRJ). Master in Compared History -UFRJ/2011 and graduated in History from the Federal University of Rio de Janeiro (2008)

In the Brazilian case, there are several agencies that act against transnational traffic, from those that manage the country's borders to those that work with public security at the federal level. It is important to highlight the performance and versatility of the Armed Forces (FA, Portuguese acronym) together with intelligence and public security agencies, such as the Federal Police (PF, Portuguese acronym), Brazilian Intelligence Agency (Abin, Portuguese acronym), Federal Highway Police (PRF, Portuguese acronym), local auxiliary police, and other specific public agencies with expertise to act against drug and human trafficking and environmental threats among others things.

These varied new "threats" require that agencies are better prepared and have a greater capacity to employ effective control in their operations. This can be done through inter-agency work and by defining and understanding well the competencies of the agencies involved.

The FA do not have the constitutional function of combating these activities (Brazil 1988, Art. 142), that being the competence of the federal, civil, and military police forces to act against such crimes. However, due to both the territorial size of Brazil and the fact that many of these crimes cross the border, affecting Brazil's own domestic security, the FA becomes an important player in this integrated security configuration. Given their reach, versatility and knowledge of their own national territory, they have a huge potential to contribute in facing these new threats together with the other agencies.

The integration between civil, governmental and/or non-governmental agencies and the military forces is therefore necessary, as a way of seeking a solution to the many complex problems existing in the contemporary world. In order to increase efficiency, it is vital to consider the concept and models of inter-agency cooperation. This is because there is a lack of consistency between the terms used in the literature such as: partnership, coordination, collaboration, cooperation, inter-agency work and networking, which are often used interchangeably.

This article then proposes to analyze the participation of the FA, especially the role of the Brazilian Navy (MB), in these inter-agency cooperative actions. It is understood that the FA can perform functions beyond their primary objective of defense, contributing greatly even in times of peace. The case for the MB is particularly justified because it is an institution that has seen an increase in its role as a relevant actor in international and national cooperation. To understand the challenges arising from this scenario is crucial because it will help to improve the way the Brazilian Navy acts in a joint and inter-agency manner, in both terrestrial and maritime spaces, thus expanding the scope of analysis for this research.

(INTER) NATIONAL COOPERATION AND THE INTER-AGENCY MODEL

The theoretical discussion regarding cooperation is focused on themes of strategy, conflict, and war, and considers both the bargain power and the reputation of the agency to achieve peaceful results. More recently, the discussion has been extended to new themes such as: security, trade, investment, and environment since the main challenge is dealing with global trade problems. In addition, it should be noted that in this discussion it is no less important to identify and consider the role of domestic politics (Putnam 1988) and institutions (Krasner 1982; North 1990). Whether due to the relevance of the issue of conflict or to the pertinence of domestic actors, the Armed Forces tend to play a key role in this debate.

Some authors stress the role of cooperation in military training as a tool of peacetime military diplomacy (Sachar 2003). By their own nature, navies tend to play a relevant role in this context, especially through naval cooperation and partnerships (Childs 2019). When it comes to the Brazilian case, there are few studies that assess the role of the Brazilian Navy (MB) in national cooperation. Efforts to ensure Brazilian presence and sovereignty in the Blue Amazon have been demanding an increase in naval capacity, especially as Brazilian interests can contemplate any place where a ship sails under Brazilian flag (Abdenur and Souza Neto 2014).

Inter-agency cooperation may be useful in linking the military goals to the other instruments of national power, possibly contributing to the effective implementation of national policy, and responding to natural and manmade disasters. Medeiros and Moreira (2017) argue that inter-agency cooperation has led to an increase in total maritime agreements, particularly in regards to the maritime security cooperation in the South Atlantic. Despite the particularities and possible changes in approach, Thomas (1997) defends the role of inter-agency cooperation from the international context to the domestic environment, highlighting the reliance of public administration theories regarding inter-agency relationships on top-down strategies. The author argues that the logic of inter-agency cooperation should not work considering the logic of command and control. Also stressing the domestic context, Sedgwick and Hawdon (2019, 184) point out that to succeed in “the era of homeland policing”, “police are relying on increased levels of intergovernmental and interagency collaboration” demanding the sharing of intelligence, equipment, tactics, and training.

The definition of inter-agency cooperation is very broad and represents different concepts for different authors. The term “inter-agency cooperation” is often used as a synonym for partnership, collaboration,

coordination, and joint activity, being used interchangeably (Strickler 2010; Duggan 2009; Warmington et al. 2004). However, they do not have the same meaning, which shows the lack of conceptual care about them. Consequently, there is a confusion even in the literature, which does not provide a clear and consensual understanding about these concepts.

Strickler (2010) understands that these denominations are models of cooperation that occur in the inter-agency environment, the author denominates it as interagency maturity levels. The most elementary model is called cooperation and happens where the relationship between the agencies is personal, there is a limited access to information, the objectives between agencies are independent, but they are aware of each other's goals and the process being unstructured. The second model is called coordination, which has a relationship between agencies at an organizational level, the level of maturity is intermediate, there is a shared access to information, the objectives are still independent, but aligned with the other agencies and the process is organized. The most advanced level is called collaboration, whose relationship is institutional, the exchange of information is extensive with it flowing widely between agencies, the objectives are mutual and reinforce themselves, and the process is organized, since the work cannot be done alone. This is the understanding adopted in this article.

Each of these models, produces a different type of partnership each one in view of a multilevel relationship between the different actors that show greater or lesser interdependence among themselves, presenting different degrees of trust, various types of information exchange and even unique integrated performance models (Warmington et al. 2004; Strickler 2010; Duggan 2009). This multidimensional, network-centric vision aims to increase communication, facilitate the synchronization of actions and information, in addition to improving the coordination of actions between the various actors.

For Kaiser (2011), the concept of inter-agency collaboration integrates other mechanisms of relationship between agencies, whether they are models of collaboration, coordination, cooperation, merger, integration, networks and partnerships. According to the author, the different types and arrangements of inter-agency models can coexist in the same organizational structure, therefore combining different forms of activities and arrangements. We reiterate the need to be careful about the conceptual description, aiming to promote the same understanding for all people and institutions involved in the operation, thus preventing potential friction in communication. In this way, transparency, and uniformity in the understanding of concepts, typologies and arrangements make the organizational structure more reliable for relations between agencies.

Considered the main author on this topic, Bardach (1998) understands inter-agency cooperation as an operation between two or more agencies, which occurs in a complementary way, prioritizes joint work, and aims to expand the importance of its public values. In Brazil, Raza (2012) seeks to build a unified concept based on Bardach and, wishing to reduce ambiguities, the author understands that cooperation would be defined by less formal institutional relations; coordination would require more structured institutional arrangements; and collaboration could be understood as the synthesis of previous processes.

In addition to the conceptual description, joint actions can take place at different levels of institutional arrangements. It can vary from the formation of a task force (to act in a specific situation in a certain period) to a construction of a new organization that aims at a unified final result (Bardach 1998). Inter-agency cooperation could be understood as an efficient way to reduce public spending, since many agencies have complementary competences, they end up competing for resources which influences their efficiency, also what can be observed is that when agencies do not work in cooperation, it is easier to spend more due to duplicity of actions and divergence of solutions. This can also, as is pointed out by Raza (2012), induce failures in the decision-making process.

Another way the literature describes interoperability is as a measure of the degree to which several organizations or individuals are able to operate together to achieve a common goal (Hura et al. 2000). Thus, the importance of promoting common thinking grows, seeking a coalition to obtain the best results in situations that can only be combated, or produce greater effects, when there is the sum of efforts (Bardach 1998).

It is important to note that interoperability also has its idiosyncrasies, having various formats, degrees of occurrence, levels of performance and great costs, both economic and political (Hura et al. 2000). However, the benefits appear to be greater than the problems faced, especially when these are well managed (Bardach 1998; Tomlinson 2003).

In the case of Brazil, and particularly within the scope of the Ministry of Defense (MD), the importance of cooperation stands out, especially because joint activities have always been a reality for the Armed Forces (FA), which are currently being carried out in an inter-agency manner. The Inter-agency Operation Manual (2017) is carried out at a ministerial level, it has no prerogative for other public agencies of different ministries, being used and known only by the military forces. It states the need to establish effective and swift mechanisms, in response to an emergency, minimizing the effects and negative impacts of a given action against security.

The Brazilian Army (EB, Portuguese acronym) also has an Inter-agency Environment Operations Campaign Manual (EB20-MC-10.201), which aims to establish a doctrine in the inter-agency environment with regard to the coordination of actions with intergovernmental, non-governmental organizations, government agencies and private sector companies.

However, although those Manuals are a normative tool, there is a perception of a need to create partnerships to face these complex problems together for the benefit of achieving common goals that are of national interest. Therefore, the challenges during inter-agency operations must be minimized by the proposal for cooperation in search of a common benefit, (re)organizing tasks according to the demands and capacities of the actors involved.

FACTORS THAT AFFECT INTER-AGENCY COOPERATION

As shown in previous section, there are different understandings and distinct issues directly and indirectly related to the success (or failure) of inter-agency cooperation. As proposed by Bardach (1998), the primary understanding should consider that the strength of cooperation lies in the recognition that each participant has particular skills, knowledge and capabilities that make them efficient in a specific field. Adding the characteristics of each actor involved in the inter-agency environment, makes it possible to increase the involved forces by combining technical knowledge.

Therefore, we can consider it as a process under construction and of constant learning. Factors such as trust, communication network, leadership, financial, material and personnel resources play a significant role in achieving a robust and true interaction process (Duggan 2009). Participating actors must be willing to join forces and be engaged in carrying out the task.

The leadership, in this point, plays a key role in giving legitimacy to the participants, connecting the different strategies seeking a common agreement. It sustains the idea that the individual and agency efforts are interconnected and allows the construction of mutual trust, in addition to seeking a functional pragmatism that meets the needs of each agency without forgetting the primary objective. However, this is not an easy task. The main challenge is the harmony between organizational cultures, which have different (although complementary) tactics, techniques, procedures, material, personnel, policies, and form of organization, in addition to competing for scarce resources (Raza 2012; Marcella 2008).

Other issues that affect the inter-agency results are the aversion to uncertainty or the preference for risk. A willingness to risk means that

an agency has in its culture flexibility to deal with unexpected situations and that this kind of condition is welcome. Other agencies have problems when something different happens and need certainty to do a better job. Different actors may react differently to these two factors, increasing the possibility of disagreement and the diverse expectations about the direction to take (Atkinson et al. 2002). The difference between doctrines and concepts related to the use of force and modes of action is also important — sometimes even the absence of doctrines and norms (Hura et al. 2000) creates obstacles.

The dilemma of integrating different organizational cultures appears in interoperability when trying to build trust between different agencies. The question that arises is how much each agency is willing to share systems, equipment, strategies (Hura et al. 2000). These limitations impose barriers to the sharing of information, since if an agency is not prepared to divide material, it is implied that it will not share something as important as data and reports. Shared information is a fundamental point for the success of a joint operation that would aim to promote integrated security.

Notwithstanding, for the inter-agency activity to be successful, it is necessary to recognize its own personnel, material, and operational limitations, which also has an impact on the way the agency handles and processes information. Additionally, it is necessary to validate the scope of action of each agency to avoid overlapping functions and activities (Cerávolo 2014). The awareness of their own capacities and limits allows them to establish more satisfactory relationships with those with whom the partnership, during the cooperation is established. Table 1 summarizes the main factors that affect relationships in the inter-agency environment.

Table 1
Factors that affect relationships in the inter-agency environment.

Authors	Factors	Impact
Beatrice 2008 Tomlinson 2003	Aversion to uncertainty	The agencies present different models of conduct in the face of risk, impacting the degree of conservatism of their decisions.
Hura <i>et al</i> 2000	Absence of standard procedures	The absence of a standardized way of acting means that in each new situation there is the need of establishing a new routine and workflows.
Bardach 1998; 2001	Communication	The clarity and conciseness of messages help to avoid misunderstandings, ambiguity in information and overlapping actions.

Bradach and Eccles 1989 Bardach 2001	Trust	It is built over time, allowing to exchange information and accept that the other agency will do what was set out, without the necessity to control.
Bardach 1998; 2001 Beatrice 2008	Organizational Behavior	Complex set of beliefs, values, laws, which identify, define and guide the way that members will behave in the face of the situations faced.
Marcella 2008 Hura et al. 2000	Doctrine	When the set of ideas and principles of the agencies' way of acting is contradictory, there is a tendency to arise conflicts over how to proceed in a given situation.
Atkinson et al. 2002	Expectancy	Each agency has its own objective in a joint action, which interferes with how it engages in cooperation, as expectations can be different.
Bardach 1998; 2001	Ability to work in groups	The dispute over power and resources can interfere in the ability to divide tasks and to share information.
Strickler 2010	Informal Channels	Basing cooperation on informal relationships between members of the agencies creates a weakness and inconsistency in actions. It is necessary to standardize procedures through formal relationships.
Bardach 1998; 2001	Leadership	The absence of formal leadership can be both a negative and a positive factor, depending on how each agency understands its role in cooperation.
Beatrice 2008	Financial / Material / Personnel Resources	Resources are scarce and disputed by agencies, since actors have other activities besides the cooperation itself

Source: Own elaboration.

Another characteristic necessary for the success of the interagency cooperation process is the intelligence cycle that as pointed by Cerávolo (2014) depends on this sincere and reliable sharing to have a good functioning. There is a need to value each agency's place in achieving the common objective, based on the specificity and legal competence that each organization has, without forgetting or neglecting the specific objectives of each agency (Bardach 1998; Bouzo 2017).

Temporary and/or informal organizations can play a very important role in fulfilling missions that need support and joint action. They often correspond to interpersonal relationships, whose bonds of friendship, respect and trust pave the basis for the building of an action. However, Paiva (2013) stresses that formal relations should not be disregarded, as they are crucial points for consolidation and for encouraging the formalization of an already existing integration process. Following the same train of thought, Bardach (1998) states that integrated action is more effective based on communication through informal channels, giving a relevant character to informal relationships in the process of building productive cooperation.

The fact that there is no public agency that centralizes inter-agency operations, or even norms constituted on processes and procedures for inter-agency operations that encompass different agencies (under the management of different ministries and agencies), results in the absence of a standardized way of acting both in routine and crisis situations (Passos 2013). Added to the fact that each agency seems to have its own structure in each region in which it operates, this makes each cooperation unique, being created from scratch without having a previous history that facilitates and optimizes the process (Oliveira and Paglari 2015).

For agencies involved under different coordination, the absence of a department responsible for the doctrines, rules and procedures of inter-agency operations brings difficulties in understanding the process. This reflects a paradox, since the initial premise is that the agencies tend to work better when they all have the same power of decision and responsibility (Marcella 2008).

To favor this process that demands the construction of inter-agency relationships, new mechanisms for capacity building, training and simulation are relevant. Agents and institutions need to be prepared to implement, through theoretical knowledge, practices that are favorable to the inter-agency environment, regardless of the theme, action or threat that is the object of combat.

According to Beatrice (1991), one of the essential points of an inter-agency model is the scope provided in actions that are carried out cooperatively. For this, it is necessary to intensify the interaction between different agencies even though they have never worked together. This great effort results in a major capacity to offer quicker and successful services, comprehending the barriers and limits of each of the agencies involved, but obtaining and employing resources effectively.

What also must be highlighted is that in Brazil, the informal relationships (previously mentioned) have played a fundamental role in inter-agency cooperation. Paiva (2013) notes that due to the immediacy of some

operations, the role of exchanges between individuals — and not between agencies — becomes a common practice. Besides, the author stresses that, despite the similarities of the cultural process, joint work is not something consolidated in Brazil. As presented by Raza (2012), the concept of agencies is a relatively recent creation in the country. Therefore, the relationships between them are still a process under construction. This is partly due to the fact that the inter-agency issue is not very developed and analyzed in the country, which requires more than a change in the work process, but also in the traditions of the agencies.

METHODOLOGY

To understand the process in the inter-agency environment, this article proposes to analyze specifically the case of Brazil. In view of the diversity of cases, due to the joint action being a reality of the Armed Forces (FA), it focuses on the participation of the Brazilian Navy (MB) in an inter-agency environment. Brazil has a vast number of navigable rivers and its entire length of rivers, lakes and seas off its coast is known to be used in the transport of drugs, illegal material, human trafficking and other illicit goods. As so, with this enormous maritime border there is a need to think of it as a matter of security. Therefore, it is relevant to analyze how to work together in the combat of these new threats. The analysis methodology is based on the study of our own database, elaborated through Data Science studies.

With funding from the Foundation of Sea Studies (Femar, Portuguese acronym) and the Program to Support Teaching, Scientific and Technological Research in National Defense (Pró-Defesa IV), we began in 2018 the construction of a database detailing actions carried out by the MB in cooperation with other agencies. To date (November 2020), the database, available at <https://sites.google.com/view/segurancaintegrada/página-inicial>, has two hundred and six (206) cases analyzed, being continuously increased throughout the research, covering the period 2010-2020. The choice of the period in question is due to the moment of creation of the Joint General Staff of the Armed Forces (EMCFA, Portuguese acronym). Since then, some actions of the Armed Forces (such as organization; preparation and employment of the Armed Forces for the fulfillment of its constitutional destination; and joint employment with other agencies) are now centralized and coordinated by this government department.

Part of the results presented in this article come from the mapping in data mining of the MB cooperation in an inter-agency environment,

which was categorized on the following variables: actors, action, approach, year, month, source, report of the action, geographic distribution, region, modality, hierarchy/maturity, results, frequency, duration, and observation (see Table 2). Thus, we seek to narrow the dialogue between theory and practice of policies across Brazil, particularly in the context of inter-agency cooperation involving the MB, evaluating, and mapping existing structure, typologies and models that may serve to support the improvement of actions in a different environment.

The primary sources used in the research are public records available at official government websites. The most used websites were the ones of the Ministry of Defense, the Brazilian Navy, the Brazilian Army, the Brazilian Air Force, the Brazilian Federal Revenue. Secondary sources include scientific articles, both national and international, electronic websites whose theme approaches inter-agency cooperation, and journals and magazines that have recognized authority as a credible source of information.

Documental and bibliographic research were carried out to collect data, in order to produce a theoretical foundation that would guide the knowledge produced. In addition to this, internet searches at the electronic address of the Staff Office, the Ministry of Justice and Public Security, the Ministry of Defense, the Brazilian Navy, the Transparency Portal, the Digital Repository of the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS) and the InterAgency Journal, among others, were carried out by combining the following keywords: inter-agency cooperation, methodology, Brazilian Navy, results, and coordination.

Based on these criteria, we created a database with a particular typology, to observe the specificities of the constructs developed. So far, the table has fifteen (15) variables. Regarding the terms used to name the categories (variable label), some are in common use (such as year, month, action, and geographic distribution), however it was considered necessary to carry out an operational definition of all terms, also known as variable's operationalizing, circumscribing this concept to a specific circumstance. Table 2 presents the type of research, highlighting all the variables mentioned above.

The modality was reduced to six (6) concepts, but it has to be noticed that the cooperation number one has some subdivisions mentioned above. These concepts, except for the exercise, appear in EMA-305 (the Naval Military Doctrine manual), which addresses the general rules to be employed by the MB in its actions related to the defense of the country.

Table 2

Variables for analyzing the profile of the inter-agency cooperation of MB

Variables	Definition	Examples
Actors	Entity or social group that plays a role in cooperation action.	Government Agencies; Non-Governmental Organizations (NGOs), Private Companies; and Interstate Actors (such as the UN).
Action	The event that needs an accomplishment, usually over a period of time	Projeto Rondon; Operação Mar Limpo; Operação São Cristóvão; Operação Ágata.
Approach	Model how the joint work is established.	If implemented by decision of a higher agency, such as the Ministry of Defense, the Staff Office or the Ministry of Justice and Public Security, it is considered “top-down”. On the other side, it is understood as a “bottom-up” approach.
Year	Year when the MB joins the project in question occurs	Cover the period 2010 to 2020.
Month	Month in which MB starts to act in the joint activity.	Cover from January to December.
Source	Websites, documents, books and other materials used as information base.	Ministry of Defense website; Brazilian Navy website; “Revista Marítima Brasileira”; or other kinds of sources.
Report of the action	Summarizes the relevant events of a joint activity.	Description of the facts pertinent to the cooperation action. Involving place, actors, year, month, summary of what happened, and the results found.
Geographic distribution	Delimits the geographical area where the operations take place.	States or cities in the Brazilian territory.
Region	Portion of the territory determined by specific characteristics of climate, culture, accents. Created by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE, Portuguese acronym) in the 1970s.	North, South, Southeast, Midwest or Northeast When the action occurs throughout the national territory, it was considered Brazil. Only one action appears as International, referring to operations in the Antarctic region.

Modality	Methods of employment in combat or in other participations not related to the core activity by MB, as defined in publication EMA-305. These activities can be carried out jointly with other actors.	Cooperation; Exercise; Civic-Social Action (ACISO), Guarantee of Law and Order (GLO); Peace Operation and Joint Operation. The concept of 'Cooperation' has some of the following subdivisions: Actions against Cross-border and Environmental Crimes; Cooperation with Federal Development; Cooperation with Civil Defense; Participation in Institutional Campaigns of Public Utility or Social Interest; Defense Social Programs; Naval Inspection; Safety of Waterway Navigation; SAR; Humanitarian Operation; Safety of Naval Installations; Naval Patrol; Cooperation with Federal Agencies
Hierarchy / maturity	Inter-agency maturity levels, following Stricker (2010).	Cooperation; Coordination; or Collaboration.
Results	Effects and consequences of the actions.	The results are the seizure of illegal fishing nets; medical care for the population.
Frequency	Expected period of time for an action to occur.	Some actions occur periodically, being scheduled and are part of MB's activities calendar. Others, in turn, are only due to a specific need.
Duration	Estimated time period for carrying out an action.	Time taken to carry out the joint activity, which can be measured in days, months and years.
Observation	Field for extra notes that would not fit in other areas and this notes can as well serve as subsidies for new research.	In which edition the action is at that moment. Which is the MB participation in a given action?

Source: Own elaboration.

It is worth mentioning that the categories "Peace Operation" and "Humanitarian Operations", presented in EMA-305, were not included in the scope of this research. Both refer to operations in foreign territory using military force to maintain or impose peace in the case of the first, or in a permissive environment, in the case of Humanitarian Operations.

The importance of the database is to favor the understanding of the practical elements, as well as the diversity of actions, objects, and mechanisms, carried out by the Brazilian Navy. In the scope of this article, the database, being a case study, corroborates the theoretical perspective approached by the main authors of inter-agency cooperation to provide greater understanding of processes, models, and ideal types of inter-agency operations, thus serving as an important element for the inter-agency cooperation debate in the Brazilian context.

RESULTS AND DISCUSSIONS

Figures 1 and 2 show that the cooperative actions undertaken by the MB have been increasing irregularly in the last decade. In 2014, the higher number of Guarantee of Law and Order (GLO) actions compared to previous years stand out, being comparable only to 2017. The increase of numbers from 2019 is possibly explained by the increment in the number of exercise activities compared to previous years and also by participation in Institutional Campaigns of Public Utility or Social Interest. In the figures below, 2020 will be accompanied by * since the data analyzed does not refer to the whole year.

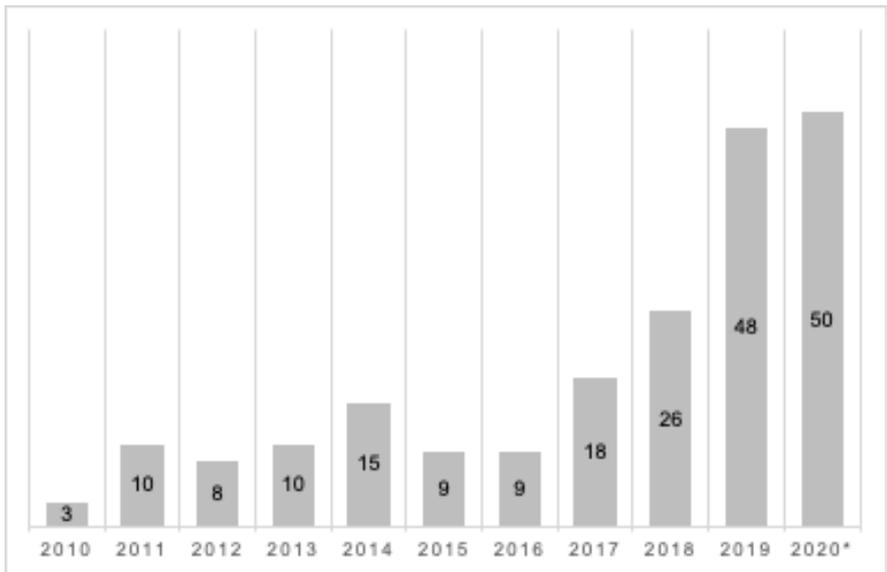


Figure 1 — Evolution of the number of joint actions (2010-2020*).
Source: Own elaboration.

Figure 2 shows that the MB has performed many military exercises, which is important for its technical improvement and being ready for immediate employment. The Naval Military Doctrine (DMN, Portuguese acronym) defines the MB's mission as the preparation to employ Naval Power, with the purpose of contributing to the defense of the country. Another relevant aspect in relation to the exercises is that, for the purpose of this research, data related to exercises and joint training with navies from other countries were not considered. The exercises internally end up playing an important role in building a relationship between the MB and other domestic actors. Paralleling the author's work, one realizes how important this modality of action is for the insertion of the MB in the context of cooperation.

Another relevant action is GLO, having a great impact in its numbers in 2014 and 2017. In 2014, Brazil hosted the meeting of the BRICS Summit and the FIFA Confederations Cup, with great mobilization by the national Armed Forces (FA). It was also a year in which there were problems with Public Security Agencies, requiring FA action. In 2017, there were some cases of strikes by civil and military police and, as a result, the FA (including the MB) needed to intervene. Another important fact is that in that year there was the need to work as a reinforcement in the security of the elections.

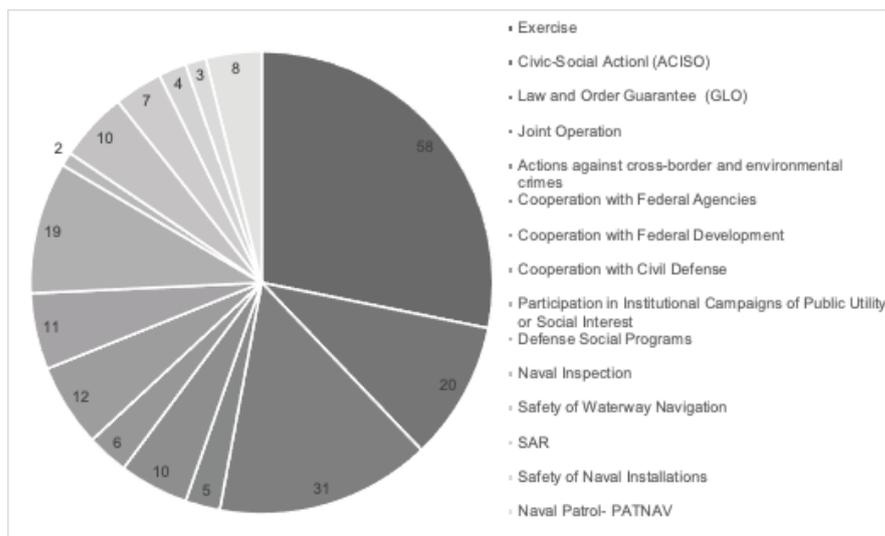


Figure 2 — Evolution of the number of cooperation modalities (2010-2020*).
Source: Own elaboration.

When associated with data seen in Figure 5 it makes it easier to understand how Social Civic Actions (ACISO, Portuguese acronym) are an important cooperation activity (mainly in the North and Midwest regions). In the North, through its ships, the MB is one of the main ways of accessing the riverside population. On the other hand, data for the Midwest region comes from the project Ribeirinho Cidadão, which occurs annually and has the support of the MB for its realization.

In 2019 and 2020*, MB's participation in Institutional Public Utility or Social Interest Campaigns has been growing significantly, going from one action (2010) to three (2017), six (2019) and eight (2020*). Actions such as “Operação ASSHOP Pólo Solimões — Rio Japurá” which is about the hospital vessel providing health support to the riverside population and similar ones aim to contribute to the improvement of the population's well-being, mostly in the North and Northeast regions.

Naval Inspection actions showed a high increase in 2020*, standing out in relation to the others. As an administrative activity, with inspection of acts related to the prevention of environmental pollution by vessels, it might have increased due to greater transparency in actions to prevent damage to the environment. Also, the reason for an increase of this kind of action might be the greater international pressure on the country's actions regarding the environment, mainly after the oil spill on the coast of Northeast Brazil in 2019.

Figure 3 highlights that, after the creation of the (EMCFA), the MB's participation in cooperation actions have tended to be defined based on a higher level of coordination. Nonetheless, this situation has changed over the years, since there is a significant increase in actions occurring without being decided by a higher agency. This implies that the MB has been establishing institutional relations with other governmental and non-governmental agencies, consequently operating in areas unrelated to the core activity — albeit of broad interest for the maintenance of National Power, such as ACISOS and Public Utility Campaigns or Social Interest.

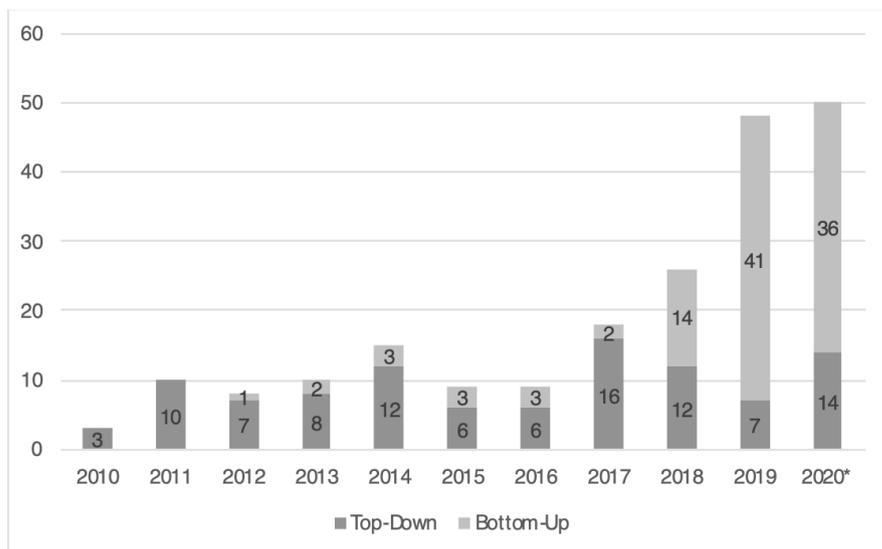


Figure 3 — Evolution of the approach, by type (2010-2020*)

Source: Own elaboration.

Figure 4 shows that activities tend to be well distributed throughout the year. Yet, there is a peak in February, possibly because in 2014 and 2017 more GLO happened at this period of the year. May 2020 stand out, with several cooperations. Thinking about the distribution of actions around the year is relevant to understand MB's preparation for call as it is a characteristic of the Armed Forces to be ready to service at any time. Also this data associated to the types of actions can help understand for which use and when the MB is most needed, information that can serve as a guide for training program. The MB's participation in the actions against the COVID-19 pandemic, at this point in the research, appears with few entries. Though, having a closer look at the numbers, it is possible to realize that there are a lot more cases of cooperation including actions against the COVID-19. This will be analyzed in the future, because documentation is still unorganized and inconsistent.

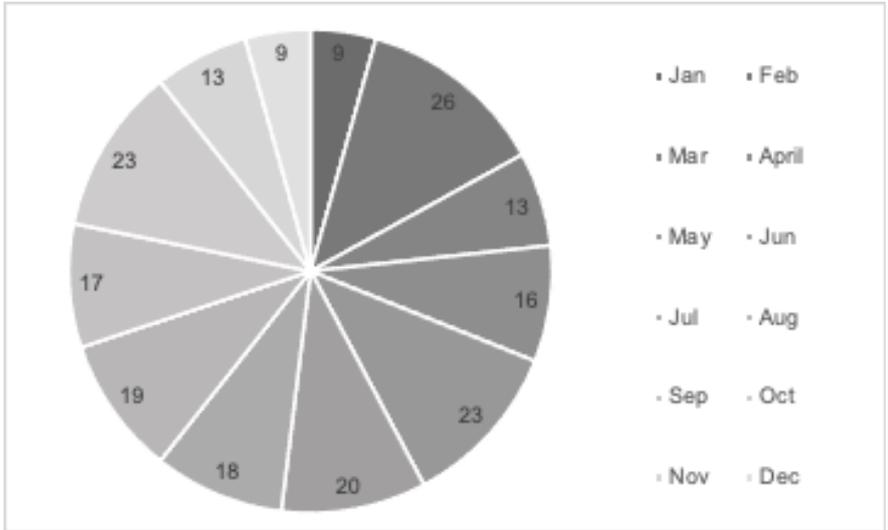


Figure 4 — Cumulative distribution of joint actions, by month (2010-2020*).
Source: Own elaboration.

Figure 5 shows that the MB's major area of activity is the Southeast (SE). Among the actions that took place in this region, the following stand out: (i) GLO, in 2017, mainly due to strikes at the Public Security Agencies; (ii) exercises, possibly because the city of Rio de Janeiro (RJ) is the headquarters of the Brazilian Squadron and the state of Espírito Santo (ES) is the base of one of the largest exercises carried out by the Marine Corps; and (iii) cooperation with the Civil Defense, due to the landslides that occurred due to heavy rains.

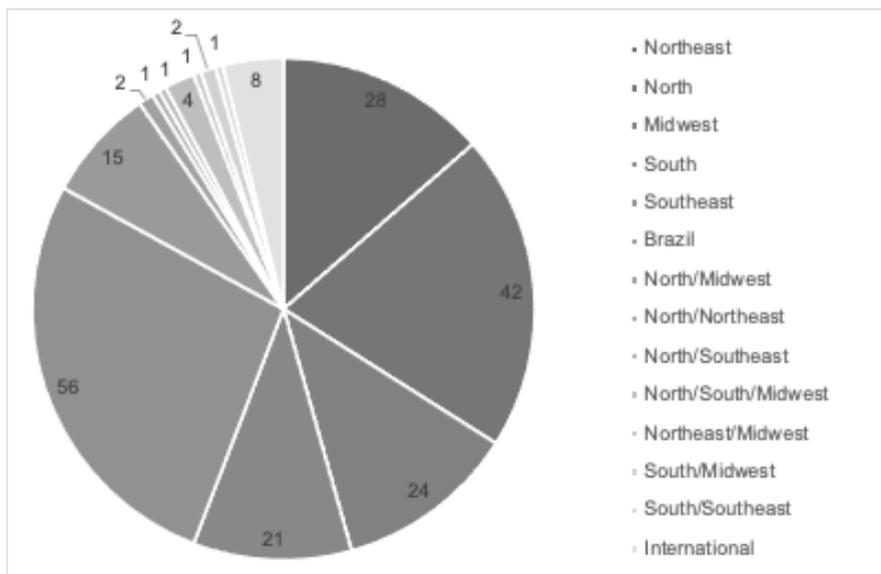


Figure 5 — Cumulative distribution of joint actions, by region (2010-2020*).
Source: Own elaboration.

In the North (N) region, Social Civic Actions (ACISO) and Institutional Campaigns of Public Utility or Social Interest stand out. These actions call attention to the social nature of assistance to communities. In addition, they promote activities to prepare for the use of force through intelligence actions; training in the logistics capacity and training in carrying out repairs in remote locations, among other activities to prepare for the employment of the MB. In this region, the exercises still stand out. It is noteworthy the lack of inclusion of the MB in Actions against Transboundary and Environmental Offenses, since navigable rivers are, in some regions, the only form of transport and communication with large urban centers.

In the Northeast region (NE), the actions that appear prominently are Institutional Campaigns of Public Utility or Social Interest and GLO, for reasons that are similar to those above regarding the SE region. The exercises are also carried out in this region, but in a much smaller number than in those previously mentioned. In turn, the highlight of the Midwest region (CO) is the Operação Agata and its annual versions, whose objective is to act on the border and fight cross-border and environmental crimes. ACISO actions are also very present in this region.

Finally, the Southern region (S) follows the other regions, with particular relevance of exercises and the Operação Agata. Regarding what has been called the “Brazil region” (those actions that happen simultaneously throughout the national territory), the highlights are the GLO actions, related to the holding of the FIFA World Cup in the country (2014) and to the need for action during the strike of truck drivers (which affected the fuel supply in the country in 2018). Also noteworthy are the actions against the mosquito that transmits dengue and the prevention of COVID-19, an action that has at least another 60 derivatives. It is important to notice that some actions took place in more than one region at the same time for this reason they appear in the Figure 5 grouped together.

Figure 6 highlights that most of the cooperative actions in an inter-agency environment occur in a ‘timely manner’. A union of temporal and established efforts is configured to resolve a specific issue, like the Model by Articulated Segment (Raza 2012).

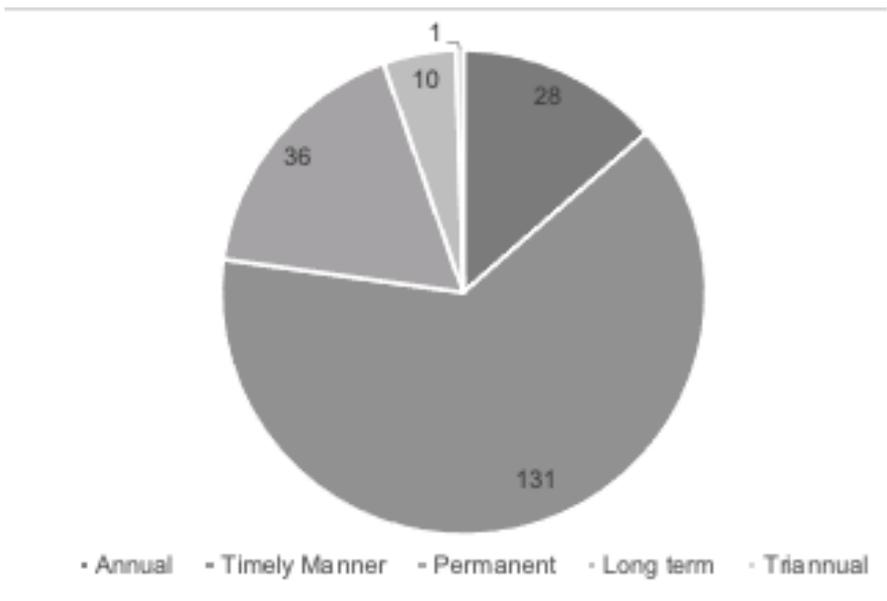


Figure 6 — Accumulated distribution of joint actions, by frequency (2010-2020*). Source: Own elaboration.

Some actions are considered ‘permanent’ (lasting for more than 10 years), having several editions, with continuity in time and without a deadline for

its end. Generally, they are modalities of “Cooperation with national development” or “Participation in campaigns of public benefit or social interest”, being equally distributed throughout the national territory. They differ from ‘annual’ actions (most recent beginning) because, even if there is no forecast for their end, they are still incipient and are planned to occur every year at the same time of the year (often with the same actors involved).

In addition to those mentioned in the permanent frequency, among the annual actions there are exercises and ACISO — usually lasting a few days. ‘Long-term actions’ are those that have had (or still have) a long duration, months, or years, but have already ended or have a deadline to end. Most of them last less than 10 years.

Figure 7 presents data on how long the action lasts. This data is difficult to measure, as sources often do not inform it in detail. However, based on the available data, most of the actions are short (with a length of up to 5 days), followed by actions of duration from 6 to 15 days and, finally, from 16 to 30 days.

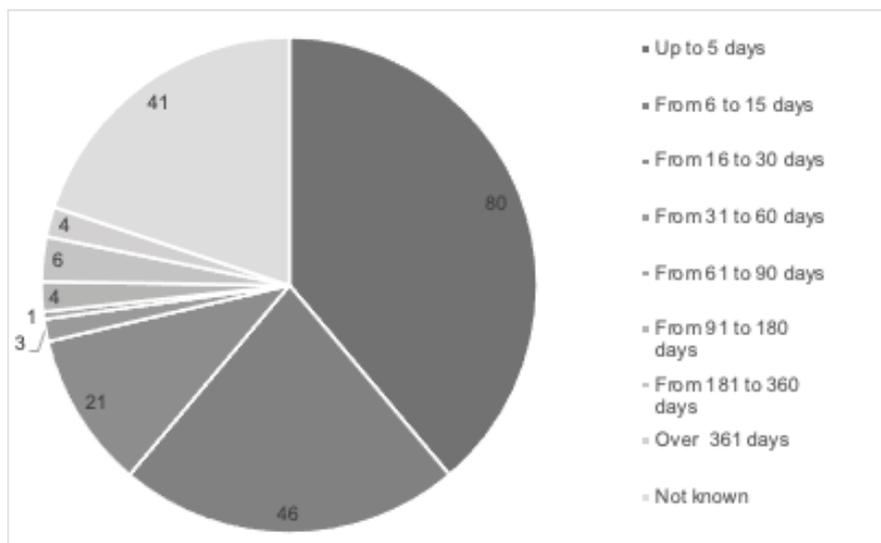


Figure 7 — Accumulated distribution of joint actions, by length of days (2010-2020*).
Source: Own elaboration.

Figure 8 presents the levels of inter-agency maturity most performed by the MB, following the definition of Strickler (2010). Most of them refer to Cooperation (when the objectives are independent, the exchange of

information occurs to facilitate operations, and the process does not have a formal structure). This is consistent with the data presented on duration, since there is a predominance of short-term actions and, in relation to frequency, these are specific acts.

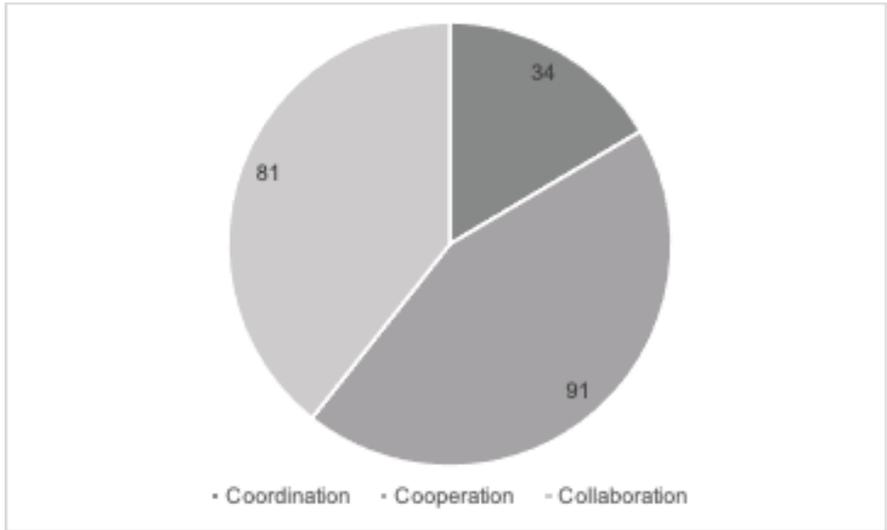


Figure 8 — Accumulated distribution of inter-agency maturity levels (2010-2020*). Source: Own elaboration.

It is also noteworthy the presence of a high level of a collaborative model, when the relations between the agencies occur from their institutionalization, the objectives are mutual and self-reinforcing. The collaborative model occurs due to the actions whose approach is top-down when there is a need for a central command so it can occur. It also stresses the necessity of a joint effort to the action to happen, because it demands a high number of agencies to take part of the action. Consequently, it requires a more systematic and institutionalized process.

CONCLUSION

After the theoretical debate on inter-agency cooperation presenting the main variables necessary for this process and the difficulties faced in these relationships, this article has provided an insight on how to analyze and deal with inter-agency cooperation in the Brazilian case, stressing the need to deepen reliable mechanisms for integrated actions.

Our purpose was not only shedding light on the theoretical debate, arguing that there is no consensus in the literature on inter-agency cooperation, but also collaborate with a policy-oriented proposal, analyzing different types of actions carried out by the Brazilian Navy (MB). The main idea is that the inter-agency cooperation process is a continuous, incremental learning process that must be constantly improved with practice and training of agents in order to safeguard national security and defense against new threats.

To date, the database analysis allowed the understanding of how the MB acts beyond its main constitutionally defined role, through the operations in the inter-agency environment. The Operação Agata, the Operação Verde Brasil, and the Operação Mar Limpo stand out as good examples. By expanding its spectrum of activity, the MB favors paradiplomacy and cooperation mechanisms at the bottom-up level and inter-agency cooperation. As a consequence, the MB becomes a relevant actor that contributes with other agencies on domestic issues that are important not only to the national interest, but also to cross-border security and defense issues.

Still according to the database analysis, the MB cooperation has increased over time. Therefore, the challenge of building an autochthonous thinking on inter-agency cooperation in Brazil, its institutions, regulations and models is mandatory, allowing a deeper knowledge on the MB's role in inter-agency cooperation.

Regarding research limitations, despite the creation of the database covering 20 years of analysis, there is a need to stress the limited availability of data related to the initial years. This opens room for questioning if it is due to the lack of cooperative actions or due to the lack of systematic cataloging of such data. In addition, as there is no central agency that centralizes operations, each Military Organization (OM) gathers the data related to its performance and this is not always available online, which makes it difficult to access them, as operative OMs, in general, are not available for visitation.

With all the difficulties faced in mind it is also relevant to bear a thought that new threats are appearing all the time (cyber and transnational crimes, biological threats, etc) and future researches are welcome to help the Brazilian Navy understand its approach to this new field of operations and as well assist to improve the MB situational awareness: where they are and where they want to go to. This would help to detail the proposed mapping, including contributing to the MB's further engagement on this topic.

REFERENCES

- Abdenur, Adriana Erthal, and Danilo Marcondes de Souza Neto. 2014. "O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, no. 1: 5–21.
- Atkinson, Mary, Anne Wilkin, Kay Kinder, Alison Stott, and Paul Doherty. 2002. *Multi-Agency Working: a detailed study*. Slough: National Foundation for Education Research.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bardach, Eugene. 2001. "Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, no. 2: 149–64.
- Bradach, Jeffrey, and Robert Eccles. 1989. "Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms". *Annual Review of Sociology* 15: 97–118. <http://www.jstor.org/stable/2083220>.
- Beatrice, Dennis F. 1991. "Inter-agency coordination: A practitioner's guide to a strategy for effective social policy". *Administration in Social Work* 14, no. 4: 45–59.
- Bouzo, Ramon Matheus. 2017. *Sistema de Monitoramento Integrado de Fronteiras e Cooperação Interagências: Os Desafios do SISFRON na Amazônia*. Rio de Janeiro. Trabalho de Conclusão — Graduação. UFRJ. https://www.academia.edu/34192307/Sistema_de_Monitoramento_Integrado_de_Fronteiras_e_Cooperacao%20Interagencias_Os_Desafios_do_SISFRON_na_Amazonia.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.
- Brasil, Ministério da Defesa. 2011. *Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01 (1º Volume/2011)*. Brasília.
- Brasil, Ministério da Defesa. 2017. *Portaria Normativa nº 32/MD de 30 de agosto de 2017: Operações Interagências – MD33-M-12 (2ª Edição/2017)*. Brasília. https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf.
- Brasil, Estado Maior da Armada. 2017. *Doutrina Militar Naval - EMA-305 (1ª Edição/2017)*. Brasília.

Brasil, Estado Maior do Exército. 2013. *Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências* — EB20-MC-10.201. Brasília.

Cerávolo, Túlio Marcos Santos. 2014. *A integração da atividade de inteligência nas operações interagências e conjuntas por meio da central de inteligência*. Dissertação (Especialização em Ciências Militares) — ECEME, Rio de Janeiro.

Childs, Nick. 2019. *Drivers and limits of international naval cooperation*. Military Balance Blog, IISS 13 (December). <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/12/drivers-limits-international-naval-cooperation>.

Duggan, Carmel, and Carmel Corrigan. 2009. A literature review of inter-agency work with a particular focus on children's services. *CAAB Research: Report n° 4*. December. <https://core.ac.uk/download/pdf/34716652.pdf>.

Hura, Myron, Gary McLeod, Eric Larson, James Schneider, Daniel Gonzales, Daniel Norton, Jody Jacobs, Kevin O'Connell, William Little, and Richard Mesic. 2000. *A continuing challenge in coalition air operations*. RAND. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a385788.pdf>.

Kaiser, Frederick M. 2011. "Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations". *Interagency Paper no. 5* (June). Command and General Staff Coll Foundation Inc Fort Leavenworth KS Arthur D Simons Center.

Krasner, Stephen D. 1982. "Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables". *International Organization* 36, no. 2: 185–205.

Maciel, Tadeu Morato. 2009. "As teorias das relações internacionais pensando em cooperação." *Revista Ponto de Vírgula* no. 5: 215–29.

Marcella, Gabriel (ed.). 2008. *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Carlisle: Strategic Studies Institute.

Medeiros, Sabrina Evangelista, and William de Souza Moreira. 2017. "Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice." *Contexto Internacional* 39, no. 2: 281–304.

North, Douglass. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

Oliveira, Marcos Aurélio, and Graciela Pagliari (eds.). 2015. *Defesa e Cooperação Interagências*. Recife: Editora UFPE.

Paiva, Marcelo de. 2013. *A Atividade de Inteligência em ambiente interagências no combate aos delitos transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia*. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) — ECEME, Rio de Janeiro.

Passos, Alexandre. 2013. *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural*. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) — ECEME, Rio de Janeiro.

Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games." *International Organization* 42, no. 3: 427–60.

Raza, Salvador. 2012. "Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?". *Brazilian Journal of International Relations* 1, no. 1: 7–37.

Sachar, B. S. 2003. "Cooperation in military training as a tool of peacetime military diplomacy." *Strategic Analysis* 27, no. 3: 404–21. https://idsa.in/system/files/strategicanalysis_sachar_0903.pdf.

Sedgwick, Donna, and James Hawdon. 2019. "Interagency Cooperation in the Era of Homeland Policing: Are Agencies Answering the Call?". *American Journal of Criminal Justice* 44: 167–90.

Strickler, Ted. 2010. "Interagency Cooperation: Quo Vadis?". *InterAgency Journal* 1, no. 1: 3–9 (Fall). Fort Leavenworth: Kansas. <http://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1-pg03-09.pdf>.

Thomas Craig W. 1997. "Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level." *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, no. 2: 221–46.

Tomlinson, Kathryn. 2003. "Effective Inter-agency Working: a Review of the Literature and Examples from Practice". *LGA Research Report* 40. Slough: National Foundation for Educational Research. <https://www.nfer.ac.uk/publications/91081/91081.pdf>.

Warmington, Paul, Harry Daniels, Anne Edwards, Steve Brown, Jane Leadbetter, Deirdre Martin, and David Middleton. 2004. *Inter-agency Collaboration: A review of the Literature*, Bath: The Learning in and for Inter-agency Working Project, University of Bath. July. http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf.

MAPPING THE INTER-AGENCY COOPERATION OF THE BRAZILIAN NAVY
(2010-2020)

ABSTRACT

The purpose of this article is to map the participation of the Brazilian Navy (MB) in cooperative actions in the inter-agency environment at a time when contemporary society is dealing with a series of challenges, which cross borders and endanger international and national security. Due to their great capillarity, the Armed Forces have a lot to contribute in facing these threats. The methodology uses an original database, created from November 2018. The survey covers the period from 2010 to 2020, analyzes 206 initiatives based on 15 variables, namely: actors, action, approach, year, month, source, report of the action, geographic distribution, region, modality, hierarchy/maturity, results, frequency, duration, and observation. It has a quantitative methodological approach using bibliographic and documental research to create a database from data collection and a qualitative approach to explain the observed data. Among the main results, it is noteworthy that MB carries out most of its cooperative actions in the Southeastern region, followed by the Northern region. Regarding the modality, the Guarantee of Law and Order (GLO) actions and Exercises stand out. Most of the actions are specific and particular, which is consistent with the type of cooperation most performed, whose characteristic is temporary.

Keywords: Cooperation; Inter-Agency Cooperation; Brazilian Navy; Database.

RESUMO

O objetivo deste artigo é realizar um mapeamento da participação da Marinha do Brasil (MB) em ações de cooperação no ambiente interagências em um momento em que a sociedade contemporânea lida com uma série de desafios, que transpassam suas fronteiras e põem em risco a segurança (inter)nacional. Devido à sua grande capilaridade, as Forças Armadas têm muito a contribuir no enfrentamento dessas ameaças. A metodologia utiliza base de dados original, criada a partir de novembro de 2018. A pesquisa contempla o período de 2010 a 2020, analisa 206 iniciativas a partir de 15 variáveis, a saber: atores, ação, abordagem, ano, mês, fonte, relato da ação, distribuição geográfica, região, modalidade, hierarquia/maturidade, resultados, periodicidade, duração e observação. Entre os principais resultados, destaca-se que a MB realiza a maior parte de suas ações de cooperação na região Sudeste, seguida pela região Norte. Relativamente à modalidade, destacam-se os Exercícios e as ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). A maior parte das ações é pontual, o que se coaduna com a modalidade de cooperação mais executada, cuja característica é ser temporária.

Palavras-chave: Cooperação; Cooperação Interagência; Marinha do Brasil; Base de Dados.

Recebido em 12/07/2021. Aceito para publicação em 15/06/2022.

The Brazilian army's concept of transformation: technology and military change¹

O conceito de transformação do exército brasileiro: tecnologia e mudança militar

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 43–67

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75209

ISSN 2358-3932

AUGUSTO W. M. TEIXEIRA JÚNIOR
RICARDO BORGES GAMA NETO

INTRODUCTION

Despite the importance of deep-rooted institutions, traditions, and culture, armed forces worldwide are subject to military change. As the character and conduct of war change in space and time, military institutions can adapt, modernize, or transform themselves to perform their missions better in times of war and peace. Modern military institutions face several incentives for change, such as budget restrictions, external shocks, or risks of military defeats. Therefore, an apparent paradox is created, represented by the tension between “military conservatism” and the demands for military change in the present century.

According to Farrell and Terriff (2002), evidence of military change among important armed forces was already visible at the beginning of the millennium. Unlike previous moments, when the emphasis was on preparing to deploy and fight in high-intensity conflict scenarios, military change in the 21st-century points to complex requirements for high and low technological demand missions. The centrality of information, pro-

Augusto W. M. Teixeira Júnior — Ph.D. in Political Science (UFPE, Brazil), Postdoc in Military Sciences (ECEME, Brazil). Associate Professor of International Relations at the Federal University of Paraíba (UFPB, Brazil). CNPq Research Productivity Fellow - Level 2. Associate researcher at the National Institute of Science and Technology for Studies on the United States (INCT-INEU) and at the Brazilian Army Strategic Studies Center (CEEEx/EME, 2018-2021).

Ricardo Borges Gama Neto — Ph.D. in Political Science (UFPE, Brazil). Professor at the Department of Political Science (UFPE), and at the Instituto Meira Mattos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM-ECEME, Brazil). Cientista Político. Professor dos programas de pós-graduação em Ciência Política e Engenharia Aeroespacial da UFPE e de Ciências Militares pela EMECE. Foi diretor da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Tem artigos publicados nas áreas de Política Comparada e Defesa.

cessing capacity, and related technologies in support of military operations is a striking feature of the military profile of our time (Farrell and Terriff 2002; Sloan 2012).

Brazil suffers the effects of exogenous and endogenous pressures that could encourage military change. The change in the strategic environment and its impacts on Defense budgets, especially downwards, affected the planning of many Armed Forces in recent years (Shurkin 2013; Collins and Futter 2015). In several countries, budget limits and increased acquisition costs, technology development, and maintenance exert an endogenous pressure for change. In Brazil, a second domestic pressure arises: related to the country's public security crisis. This situation often leads to constant subsidiary and constabulary operations requests, notably law and order enforcement initiatives (Operações de Garantia da Lei e da Ordem, GLO). Regarding external pressures, Brazil does not participate in any formal military alliance nor is involved in any armed conflict abroad.

Since National Defense Strategy (NDS) publication in 2008, the Brazilian Army has sought to respond to the challenges of raising its standards as a fighting force of the 21st century. In several documents, the Brazilian Army recognized that Force adaptation or modernization alone would be insufficient to increase the levels of Brazilian military power. The answer to that problem was the Transformation process. Braço Forte Strategy, Proforça, and the Army's Strategic Projects were essential steps towards the desired military change. The technological dimension stands out as the main driver for change in those documents and projects. However, according to the literature (Boot 2005; Sloan 2008; Davis 2010), the organizational and doctrinal dimensions are more central to Military Transformation than technology. This mismatch highlights a possible problem of technological determinism in force development (Owens 1996; Krepinevich 1994; Collins and Futter 2015). Therefore, we ask: does the Brazilian Army's concept of Transformation express an understanding of Military Transformation, or does it fall into the trap of technological determinism? Rather than being interested in evaluating the Army's military change empirically, we are more concerned with the Brazilian Army's concept of Transformation, especially from 2008 to 2018. What does it understand as Transformation? How does the concept guide policy design? What are the flaws in the connection between the Transformation concept and Force Development?

Military change is the phenomenon studied in the paper. Following the conceptual literature debate (Farrell and Terriff 2002), we use Covarrubias (2007) parameters of adaptation, modernization, and transformation as forms of military change. With it, we bring the phenomena more closely

to the Brazilian case. Our methodology has a qualitative focus and uses a case study research design (George and Barnett 2005), in which the selected case is the Transformation process of the Brazilian Army. The study used a document analysis strategy named internal comparison criteria. This strategy compares the different described documents (their nature and objectives) confronting them with the conceptual background of the research topic. Qualitative sources were used, such as official Army documents and information on Strategic Projects.

LITERATURE REVIEW

Although the research problem consists of a case study focused on the Brazilian Army, the events studied here are part of a larger class of phenomena known as military change. According to Farrell and Terriff (2002), military change consists of changing the objectives, current strategies, and the structure of military organizations. The authors present three aspects that explain why armed forces experience a military change in the 21st century. The first is related to shifts in the strategic environment due to the end of the Cold War; the second connects its impacts on defense budgets and the following downsizing of most Western armed forces. The third factor is the increased pace of technological development and innovation and its impacts on revolutionary changes in modern military operations (Collins and Futter 2015).

Farrell and Terriff (2002) state that there are three primary sources of military change: cultural norms, politics, and new technologies. Central to our hypothesis, the third source relies on the explanatory power of new technologies as sources of military change. This assumption rests on the perception that technological developments and their impacts on organizational, strategic, and tactical adaptation are powerful drivers for change. The ability of technology to induct military change alone (technological determinism) puts it at odds with military conservatism. However, authors such as Farrell and Terriff (2002), Howard (2004), and Collins and Futter (2015) converge in observing that technology and its impacts on military change cannot occur without social mediation. For example, Howard (2004) considered that changes in the conduct of war are better explained by the interrelation between social and technological changes.²

Even though studies about military change appeared as early as the 1960s, it was in the 1980s that this debate gained momentum with the seminal work of Barry Posen (1986), with an emphasis on the study of doctrinal change (Grissom 2007; Griffin 2016). The debate gained traction within academia in the 1990s, primarily through the Military Revolution

concept. Following Krepinevich (1994), Military Revolution would be composed of technological change, systems development, operational innovation, and organizational adaptation elements. Krepinevich's perspective understands that military change fundamentally occurs through paradigmatic ruptures with revolutionary effects in the military. This type of military change is essential to understanding how the structuring of armed forces and the fulfillment of its missions take place.

According to Sloan (2008), the revolutionary perspective on military change explains how armed forces are sized, structured, and equipped to perform missions. It is possible to identify at least two policy agendas³ in the past century. The first, developed by Soviet military planners, was triggered by discovering the gap between Western military technology vis-à-vis soviet technology. The former had a clear advantage in embedded electronics and communications; the latter had more quantity than quality. To solve this problem, Marshall Nicolai Orgakov argued for a Military-Technical Revolution (MTR) (Proença Junior, Diniz, and Raza 1999). Despite officially incorporating doctrine and organizations into its model, MTR's emphasis was primarily on technology. For example, Collins and Futter (2015) claim that the centrality of technology in the MTR is one of the aspects that differentiates it from the Revolution in Military Affairs (RMA). RMA, our second perspective on military change, was more sensitive to the relationship between technology and doctrine than MTR.

The second policy agenda, RMA, was formally developed between the 1980s and the 1990s. Defenders of RMA argued that the combination of new technologies, doctrine, and organizational changes would modify the conduct and characteristics of war in the future (Krepinevich 1994). While Krepinevich's approach to Military Revolution (1994) represented a historical interpretation of military change, the military planners who advocated RMA, like William J. Perry (1991) and Owens (1996), expected a process of paradigmatic rupture already ongoing in the 1990s. This rupture would be a product of combining a technology-doctrine-organization complex, emphasizing expeditionary operations capable of tactical and strategic mobility. One example of this paradigmatic shift was its effects on force development, mainly by changing the design of the armed forces in favor of lighter platforms (i.e., "brigadization"). In addition, other aspects were relevant, such as jointness (interoperability) and the substitution of a platform-centric force design for a network-centric.⁴ They made it possible to consolidate profound organizational changes, such as adopting a highly professional and capable force (Sloan 2008; Collins and Futter 2015).

Table 1
Dimensions of military change in the RMA

Technology	Doctrine	Organizations
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Precision-Guided Munitions (PGMs). ➤ Intelligence Gathering, Surveillance, and Reconnaissance (ISR). ➤ Command, Control, Communications, Computing, and Intelligence Processing (C4I). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Changes in the force structure. ➤ Lighter, more deployable armies: <ol style="list-style-type: none"> 1. Expeditionary. 2. Mobility. 3. Lighter platforms. ➤ Jointness 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Smaller Units ➤ More qualified and trained soldiers ➤ All volunteer or professional armies

Source: the authors, based on Sloan (2008).

Soviet MTR and American RMA were both policy agendas for military change. They were developed under the evaluation of the United States Armed Force's response to the "Vietnam syndrome" and the defense sector reform that resulted from it. Between the 1970s and 1980s, the United States underwent a technological, organizational, and doctrinal transition. In line with the Second Offset Strategy, the United States incorporated technologies linked to the C4ISR complex in its force design. In addition, a professional and volunteer force replaced conscription, and finally, the Airland Battle doctrine emerged.

However, how victory was achieved in the Gulf War (1990-1991) made RMA the leading example of military change. This conclusion was also present outside academic debates; in several countries, RMA was a fundamental framework for defense policies between the 1990s and 2000s (Collins and Futter 2015). In Brazil, the Army understands RMA as a concept that "expresses the multiplier effects on operational effectiveness of new [operational] concepts, capabilities, techniques, and military equipment" (Brasil 2010a, 46).

Despite considering changes in doctrine and organizational adaptation in its model, the essential variable in RMA is technology. According to Howard (2004), defenders of RMA focus more on technological aspects than on the societal dimension. Added to its inherent technological determinism, RMA was identified as anti-Clausewitzian⁵ due to the technological promise to overcome the "fog of war" as well as "friction" on the battlefield (Proença Júnior, Diniz, and Raza 1999). However, as a political agenda for military change, Afghanistan and Iraq wars in the 2000s were the main obstacle for RMA. The belief in the technological imperative as the main factor to produce victory suffered setbacks when the insurgent

threat emerged in Iraq (Sloan 2012). The discomfort facing RMA took over defense planners in countries such as the United States (Davis 2010).

As a political agenda for military change focused on the United States and NATO, the prevalence of irregular war and counterinsurgency operations in the 2000s removed the RMA from public debate. Meanwhile, some features of the debate on RMA are still present in the United States Third Offset Strategy and its antagonists, such as Russia's military reform and China's military modernization (Collins and Futter 2015). Nevertheless, if RMA has fallen out of fashion, the concept has survived and evolved into a new political agenda called Military Transformation. While RMA saw military change as rapid, radical, and uncontrolled, Transformation embraced the idea of change as a process but with consequences of discontinuity (Sloan 2008). If in RMA the revolutionary change made previous competencies obsolete, Transformation would have the ability to maintain what works but still create new capabilities (Davis 2010). Transformation is based on the discontinuous increase in capability, whereas the RMA conceives discontinuous leaps in military effectiveness (Sloan 2008). Although technology is crucial to Transformation, doctrine and organizational adaptation play a central role in the concept.

According to Covarrubias (2007), aside from policy agendas such as RMA and Military Transformation, Military Modernization⁶ emerged as another form of military change in the 21st century. Modernization is related to evolutionary changes and involves incremental improvements in the capabilities necessary to carry out missions already performed (Sloan 2008). The Brazilian Army understands modernization as the «process of improving organizational structures to incorporate capabilities, techniques, and equipment to improve their performance within established concepts» (Brasil 2010a, 46). On the other hand, Transformation involves the idea of acquiring new capabilities to carry out not only traditional missions but new ones. For the Brazilian Army, Transformation is,

The process of developing and implementing new joint operational concepts and capabilities, changing readiness, employment, minds, equipment, and organizations to meet the operational demands of a continuously evolving environment. (Brasil 2010a, 46).

In summary, “ while modernization improves the ability to perform missions according to existing standards, Transformation of military capabilities redefines standards” (Sloan 2008, 8). Though RMA presupposes rupture through revolution and Transformation proposes discontinuous increases in capacity, evolutionary change is Modernization fundamen-

tal featured. It involves incremental improvements that improve military structures already in operation (Andrews 1998).

Table 2
Comparison between Revolution, Modernization, and Military Transformation

	Revolution in Military Affairs	Military Modernization	Military Transformation
Pattern of change	Rupture	Incremental	Discontinuous increases in capability
Time / maturation	Finalistic	Process	Process
Ability to control change	Low (takes advantage of the conditions to carry out the revolution)	Medium (incremental evolution of capability in the technological, doctrinal, and organizational areas)	High (sequential planning of military change to achieve new force standards and build capabilities for new missions)
Main source of change	Technology	Technology and Organizations	Technology, Organizations, and Doctrine
Impact on missions	Creates new missions	To better perform already existing missions	Creates new missions
Changes in war	Nature	Conduct	Character and Conduct

Source: the authors, based on: Proença Júnior, Diniz, and Raza (1999), Covarrubias (2007), Sloan (2008), Davis (2010), Collins and Futter (2015).

As some historical events testify, the Brazilian Army is not unfamiliar with Military Change. Moments such as the French Military Mission of 1919, the participation of the Brazilian Expeditionary Force in World War 2, the military reform of Castelo Branco in the 1960s, and the organizational changes exemplified by FT-90 and FT-2000 (Silva 2013) support this argument. The Army's desire for Military Transformation is a product of the perception that military power became more complex and fungible in the post-Cold War period. Nowadays, the Army faces two main challenges. First, to carry out its Transformation process to achieve the

warfighting requirements of the Knowledge Age.⁷ Secondly, to be capable of operating more and more in Full Spectrum Operations. These challenges go beyond military modernization.

MILITARY TRANSFORMATION IN THE ARMY'S DOCUMENTS AND PROJECTS

The 2008 National Defense Strategy publication was a paradigmatic event for developing Brazilian military policy initiatives. That can be said because,

For the first time, the political power has taken upon itself the responsibility of defining the parameters that will guide the evolution of the military in the context of the national defense structure. This places on the Forces renewed attributions, especially in presenting plans with the capacity to support and motivate political and economic decisions by the Federal Government. (Brasil 2010a, 20).

Since the strategic guidelines demanded force design, systems, and platform changes, the Army developed the Braço Forte Strategy (Brasil 2010a, 20) in response. From the NDS, the Brazilian Army gave the initial impetus to its process of military change, named Transformation. The urgent need to increase the Army's operational capabilities was addressed by NDS vis-à-vis a new role: the ability to support foreign policy.

Regardless of talking about Transformation, for the most part, the NDS deals with ways to better fulfill existing missions. The kind of military change proposed by the NDS is best characterized not as Transformation but as modernization. The NDS consisted of an ambitious military modernization program. Its objectives were to improve the capacity to monitor the terrestrial, maritime, and aerospace environment, increase strategic mobility, and, especially, the nuclear, cyber, and space sectors (Brasil 2008). Assignments and missions were already on the list of those performed by the Army at the time. An important exception was the Army's role in cyber defense. The strategic emphasis on the Amazon was strengthened, resulting in the orientation for re-equipment and organizational change to meet the region's security challenges. The reorganization and re-equipment of military units to increase deterrence, flexibility, modularity, and interoperability took place. Highlighting the emphasis on modernizing rather than Transformation, we emphasize among those objectives the promotion of technology and training to develop the country's defense industrial base. Economic and technological development was the central axis of the Strategy rather than transforming the armed forces.

Two international events triggered a military change in Brazil. First, there was a shared understanding that the country's condition as a rising power and international prestige would demand an increase in military capabilities to support Brazil's political and strategic goals. Another explanatory factor for the urgency of the process understood by the Brazilian Army as Transformation dealt with the impact of the Brazilian leadership in Minustah.⁸ According to an assessment by the Army General Staff,

The crisis in Haiti highlighted the limited capacity of the Ground Forces to project force and to face contingency situations, which could have jeopardized our ability to maintain a leading role among the other countries present there [...]. (Brasil 2010a, 17).

It is possible to identify other factors that triggered military change at the domestic level. The growing political demand for Law-and-Order Operations added to the pressing challenges of adapting the Force to the budgetary constraints. In the face of external and internal stimuli mentioned above, the Brazilian Army was experiencing severe problems of obsolescence and the need to regain operational capacity. NDS was a window of opportunity for military change, whose central focus was to perform the transition to a more modern military force. As demonstrated in Table 3, a collection of documents oriented the Army's Transformation process.

Table 3

The Army's Transformation Concept through Analyzed Documents

ID	Document	Publication Year	Issuing Body	Guideline
1	<i>National Defense Strategy</i>	2008	Ministry of Defense	Strategic
2	<i>The Army's Transformation Process</i>	May 10, 2010	Brazilian Army	Policy
3	Ordinance No. 075-EME. Army Bulletin No. 24	June 10, 2010	Army General Staff	Implementation
4	<i>Brazilian Army Force Project – Proforça (extract)</i>	2012	Brazilian Army	Force Project
5	<i>Bases for the Transformation of Terrestrial Military Doctrine — Ordinance No. 197-EME</i>	September 26, 2013	Army General Staff	Doctrine

6	<i>Conception of Transformation of the Army (2013 — 2022). Ordinance No. 1253</i>	December 05, 2013	Commander's Office (Army)	Policy Concept
7	<i>Army Capabilities Catalog – Ordinance no. 309-EME</i>	January 2, 2015	Army General Staff	Capabilities
8	<i>Integrated Border Protection Program – PPIF</i>	Decree No. 8.903, of November 16, 2016	Presidency of the Republic	Policy
9	<i>Army Strategic Portfolio – Army Project Office</i>	2018	Army Project Office (EPEX)	Capabilities

Source: the authors.

The document called “The Army’s Transformation Process” was launched in May 2010 (Brasil 2010a). Among the arguments that justified a military change, we highlight the objective of increasing the Army’s capabilities to support Brazil’s international power projection. A military change was needed because “The solution to the need to keep the Army’s readiness and employment ahead of the new challenges is found in the concept of transformation, as it requires the development of new capabilities to fulfill new missions.” [emphasis added] (Brasil 2010a, 9).

According to the Army’s General Staff (Brasil 2010a, 10), the “points that mark a transformation” could be summarized as a transition from the peace structure to war; ‘operational compression’; interoperability, and development of weapons systems and information management. Covarrubias (2007) directly inspired the Brazilian Army’s concept of Transformation. In his view, there would be three distinct types of military change: adaptation, modernization, and Transformation. Although Covarrubias (2007) did not differentiate policy agendas from the actual phenomena of military change, the Brazilian Army used his typology to reflect upon its evolutionary process.

Because of its connection to Covarrubias, the Chilean and Spanish experiences inspired the Army’s understanding of Transformation. While those experiences of military change may be engaging, to model the Brazilian Army’s Transformation policy upon them is questionable. Chile has armed forces strongly oriented towards external defense, endowed with stable resources to acquire, and modernize equipment, and does not have Brazil’s density and strategic depth (i.e., territory). NATO strongly influences Spain’s force structure, fostering its military change.

Spain must follow doctrinal uniformity and equipment and demands for combined operations from NATO. Its expeditionary profile is mandatory because it participates in the military alliance.

What the Brazilian Army learned from the Chilean and Spanish experiences can be summarized as follows: Transformation as a response to changing realities (political and strategic); the importance of rationalization of “operational structures”; “Management modernization,” and the “search for administrative rationalization”; doctrine as an “engine of transformation”; interoperability; “Decrease in the level at which the integration of weapons systems will take place”; joint logistics; adoption of modern equipment and development in S&T followed by a reduction in manpower; inclusion of peace operations “in the set of the main missions of the armies of the future; [and] investment and development in human resources.” (Brasil 2010a, 16).

Based on the evaluations and diagnoses of the General Staff, “The Army’s Transformation Process” (Brasil 2010a) presents what the institution understands by Transformation:

The concept of Transformation emerged in the 1970s from the discussion on Evolution in Military Affairs (EMA) and Revolution in Military Affairs (RMA), combining the dynamics of gradual progress with the need to periodically break paradigms in the search for full capacity to overcome opponents and fulfill missions. With the emergence of new technologies related to data processing and transmission, robotics, and weapons systems, the tendency has become established to systematize the actions necessary for the military use of these potential advantages through the transformation process. Information technology, cybernetics, space, and nuclear capabilities, nanotechnology, robotics, C4ISR, biotechnology, are some of the parameters that military forces are facing in current conflicts and those envisioned for the future. (Brasil 2010a, 10).

Although Chilean and Spanish experiences demonstrated the centrality of organizational and doctrinal change, the Brazilian Army’s understanding of Transformation emphasizes the duality between missions and capabilities. This focus led to perceiving technology and its effects as enhancers of military performance. Here Transformation is conceived in a reductionist manner, linked to a perspective that sees technology as inducing military change. It is noteworthy that the Army’s institutional understanding of military Transformation is remarkably close to what Sloan (2008) calls the RMA-focused approach. June 2010 Ordinance No. 075 of the Army’s General Staff supports this interpretation. The mentioned document approved the guideline for implementing the Transformation

process of the Brazilian Army (Brasil 2010b). We highlight the following objectives: “a. Promote the transformation of the Army, bringing it from a conception linked to the industrial era to the era of knowledge” and “b. Provide the Army with the development of the capabilities required by the evolution of Brazil’s political and strategic stature” (Brasil 2010b, 1-2).

Among its results, in 2012, *Proforça* was published (Brasil 2012). This project was based on the NDS (Brasil 2008) and reflected the first versions of the Army’s Transformation Concept. Through the *Braço Forte Strategy*,⁹ the Army’s tried to answer the demands for modernization of the NDS (Brasil 2008). According to *Proforça*,

The new capabilities to be acquired and the strategies to be adopted will provide the necessary strategic leap. It must be consolidated into a force project that establishes military requirements (capabilities) and proposes Force arrangements (organizational structure, articulation, equipment, logistics, and readiness), considering budgetary limitations. (Brasil 2012, 3).

According to the Force Project, the evolution of armed conflicts would lead to changes in strategy, mainly due to the needed ability to engage in high-intensity wars fought with high-tech military equipment and asymmetric and irregular wars (Brasil 2012).

Followed by the *Braço Forte Strategy* and *Proforça*, 2013 saw the publishing of the “Basis for the Transformation of Terrestrial Military Doctrine” (Brasil 2013a). This document “intends to guide the introduction of doctrinal concepts and concepts to incorporate, in the Ground Forces, the capacities and skills necessary for their use in the Knowledge Age” (Brasil 2013a, 7). The implications of this document for the ground forces can be summarized as follows:

2.2.1 Consistent with the operational environment, the Army’s Transformation Process aims to provide the Force with new skills and capabilities, to prepare its troops to fulfill missions and tasks in the Knowledge Age. The attainment of these competencies and capabilities is essential for a Ground Force to act in the entire Spectrum of Conflict, achieving the deterrent effect that a country’s Armed Forces must-have. [emphasis added] (Brasil 2013a, 12).

Presented as a “guiding document for the Transformation Process of the Brazilian Army,” the “Army Transformation Concept (2013-2022)” was also published in 2013 (Brasil 2013b, 8). The document consolidates the understanding, consistent with the canonical view in literature, that Transformation consists of developing new capacities to fulfill new missions in peace or war. By “new,” this concept means changing the Army in-

to a force based on the “Knowledge Age.” An aspect that stands out to this end is the “Transformation inducers.”¹⁰ Although the “Transformation inducers” are based on capabilities, they are usually associated with strategic projects and programs focused mainly on equipment. The Army Capacities Catalog (Brasil 2015) states that “Operational Capabilities (OC),”¹¹

[...] is the ability required of a military force or organization to obtain a strategic, operational, or tactical effect. It is obtained from seven determining, interrelated, and inseparable factors: Doctrine, Organization (and/or processes), Training, Material, Education, Personnel, and Infrastructure — which form the acronym Doamepi. (Brasil 2015, 7).

This definition is helpful to illustrate how the prioritized programs and projects for the Army Transformation process are based mainly on the technological pillar. Despite the idea that capabilities have several dimensions, as the organizational and doctrinal ones, technology is seen as the main driver for military change. For example, “The Braço Forte Strategy, in its main structure, consisted of 823 projects organized into four major programs, to be deployed in the short, medium, and long terms (2014 — 2022 — 2030)” (Brasil 2010a, 43). Of the two programs in this Strategy, the “Protected Amazon Program” stood out for implementing Sisfron,¹² the restructuring of the Jungle Brigades, and the modernization of operating systems. The “Sentinela da Pátria Program” focused on restructuring Brigades and Military Area Commands (Brasil 2010a, 43).

As demonstrated in Table 4, the same emphasis on technology as inducing Transformation is seen in the EPEX (Army Project Office) Strategic Programs: Sisfron, Proteger, Astros 2020 (Cruise Missile — MTC 300), Guarani, Proteger, Cyber Defense, Army Aviation, and Air Defense. In the Army’s Strategic Portfolio context, the programs considered “inducers of transformation” are in the sub-portfolio “Defense of Society.” Using the analytical tools displayed in Table 2 (Comparison between Revolution, Modernization, and Military Transformation), Table 4 presents the description and categorization of the programs in the sub-Portfolio mentioned above.

Table 4
Sub-Portfolio “Defense of Society” (Strategic Portfolio of The Army).

Programs	Description	Mission	Military Change
ASTROS 2020 / Cruise Missile (MTC 300)	“The ASTROS 2020 Program aims to equip the Ground Forces with high aggregate technology rockets and missiles Artillery system capable of targeting between 15 and 300 km from the platforms of the ASTROS System vehicles. Beginning in 2012 and expected to finish in 2023, the Program includes research and development projects, the acquisition and modernization of vehicles of the ASTROS System, and the construction of installations of Military Units.” / “Development of MTC 300 for the ASTROS System, attending to selective lethality and protection concepts, delivering Defense Products (PRODE) of high technological value.”	New	Transformation
Army Aviation	“The Army Aviation Program aims to equip the Land Force with modern and effective combat capabilities. In order to do so, a wide spectrum of actions was planned to maintain the Army Aviation as a vector of modernity and operational efficiency, providing the Brazilian Army with the best conditions to accomplish its missions [...]”	Old	Modernization
Air Defense	“The Strategic Program of the Antiaircraft Defense [Air Defense] (Prg EE DAAe) aims to recover and obtain the capacity of the Low and Medium-Level Anti-Aircraft Operational System, respectively, to allow the protection of the Brazilian terrestrial strategic structures, the sensitive areas, and the Land Force, when in use.”	Old	Modernization

Cyber Defense Program in The National Defense	“The purpose of this program is to increase training, doctrine, science, technology and innovation, intelligence, and operational activities within the scope of National Defense. Through coordination and systemic integration by the Ministry of Defense (MD) and the Armed Forces, to jointly ensure the effective use of cyberspace (preparation and operational employment), to prevent or hinder their use against national interests.”	New	Transformation
Cybernetic Defense Program	“Integrated into the Cybernetic Defense Program in National Defense, the Army develops its Strategic Cybernetic Defense Program, whose purpose is to coordinate and integrate the projects and processes of the cybernetic sector and develop the cybernetic capabilities of the Ground Forces.”	New	Transformation
Guarani	“The Strategic Program Guarani aims to transform the Motorized Infantry into Mechanized and modernize the Mechanized Cavalry, retaking the capacity of the Brazilian Defense Industrial Base by manufacturing in the national territory of most of the means. It provides technological and quality advances, through technology transfer and technical qualification of national labor, contributing to the generation of jobs and revenue.”	Old	Modernization
OCOP	“The Obtainment of Full Operational Capacity Strategic Program (OCOP) aims the recovery and the obtaining of new capabilities to the Land Force (F Ter) by replacing Military Employment Systems and Materials (SMEM) with technology lag or at the end of its life cycle, by increasing logistic interoperability among the Forces, by improving individual and collective equipment of combatants and by the effectiveness of the logistical support of military land forces.”	Old	Modernization

PROTEGER	“The Strategic Program Protection of Society (Prg EE Proteger) is a complex system aimed at increasing the capacity of the Brazilian Army to coordinate operations in the protection of society. It has a special emphasis on protecting Terrestrial Strategic Structures (Critical Infrastructures) in a crisis. It supports civil defense in natural or manmade disasters, including in areas contaminated by chemical, biological, radiological, and nuclear agents. coordination of security and performance in Major Events; execution of Law-and-Order Enforcement (GLO) operations and Guarantee of Voting and Vote Counting (GVA) in electoral suits; and actions to prevent and combat terrorism, when requested by the federal government, among other subsidiary operations.”	Old	Modernization
SISFRON	“The Integrated Border Monitoring System (Sisfron) aims to the implementation of a system which enhances the presence of the Brazilian State in the land border strip. It aims to enhance government agencies’ actions through monitoring equipment, decision-making support, and operational employment in conjunction with the Integrated Border Monitoring Program (Decree 8,903, November 16th, 2016).”	New	Transformation

Source: the authors, based on “Army Strategic Porfolio” (Brasil 2018, 8, 12, 16, 20, 24, 26, 30, 34-35, 38).

Designed to achieve strategic autonomy and develop the defense industrial base, the programs incorporated domestic production or the participation of Brazilian companies in the development and defense products into their design. However, the deadline for the portfolio product’s completion and delivery has undergone substantial adjustments due to the wake of the economic crisis experienced by the country.

The pace of acquisitions and committed funds into strategic programs have been affected by the deterioration of economic conditions since 2011 (IISS 2017). In 2015, for example, about 24% of the defense portfolio’s budget for acquisitions was cut¹³ (IISS 2015, 371-2). In the same year, funds for acquisitions for the Army were about 56% below what was necessary, according to the Force Commander (IISS 2015, 368). The budget

allocated to SISFRON, for example, suffered cuts of 42% in 2015. The reduction of resources available for Defense persisted in the change of government from Rousseff to Temer; in 2017, around 30% of the budget for military acquisitions was reduced, leading to the delay of several programs (IISS 2018, 377).

Given the described budgetary constraints, the Army's acquisition profile of major weapons systems between 2009 and 2018 illustrates the predominance of a modernizing emphasis at the expense of Transformation. When debating the major Army programs, expressions such as "modernization," "restructuring," "completing," and "equipping" highlights how the prolonged material obsolescence induced a focus on the technology and equipment. It is representative of what the Army perceives to be Transformation.

Table 5
Arms Transfer to the Brazilian Army (2009 to 2018)¹⁴

Supplier	Weapon designation	Weapon description	Year of delivery	No. delivered
France	EC725 Super Cougar	Transport helicopter	2010-2019	(36)
Germany	BPz-2	ARV	2009	7
	BrPz-1 Biber	ABL	2009	4
	Leopard-1A5	Tank	2009-2012	(220)
	Leopard-1 chassis	Tank chassis	2009	(4)
	PiPz-2 Dachs	AEV	2009	4
	BPz-2	ARV	2012	2
	BrPz-1 Biber	ABL	2012	1
	PiPz-2 Dachs	AEV	2012	1
	Gepard	SPAAG	2013-2015	(34)
Israel	UT-25/UT-30	IFV turret	2014-2019	(60)
Italy	VBTP Guarani	APC	2012-2019	(404)
	LMV	APV	2018	16
Russia	Igla-S/SA-24	Portable SAM	2010-2012	(300)
	Igla-S/SA-24	Portable SAM	2015-2016	(130)
Sweden	RBS-70 Mk-3 Bolide	Portable SAM	2014-2017	(80)
Switzerland	Fieldguard-3	Fire control radar	2014-2019	(6)

United States	C-7	Diesel engine	2013-2014	(30)
	S-70/UH-60L	Helicopter	2011	(4)
	S-70/UH-60L	Helicopter	2012	(6)
	6V-53	Diesel engine	2013-2015	(150)
	M-109A5 155mm	Self-propelled gun	2015	4
	6V-53	Diesel engine	2017-2019	(236)
	M-113	APC	2016	46
	M-88	ARV	2016	4
	109A5 155mm	Self-propelled gun	2018	36
	M-992 FAASV	ALV	2018	40

Source: SIPRI (2020). Trade Registers Search Parameters. Suppliers: France, Germany, Israel, Italy, Russia, Sweden, Switzerland, United States. Recipient: Brazil. From 2000 to 2018. Weapons systems: All.

Initiatives such as the “Army’s Strategic Project for the Recovery of Operational Capacity” (PEE RECOP) illustrate the concern with the modernization and recomposition of capacities. Nonetheless, using the Transformation vocabulary, the “three Basic Assumptions [that] will condition the transformation” consist of improving what is already in the mission: valuing conscription, maintaining the Presence Strategy, and preserving the values and traditions of the Army. (Brasil 2010a).

While the external impetus for Transformation stressed the need to create power projection capacities, in Brazil, military conservatism led the Army’s adaptation and modernization to fulfill missions other than war. From 2010 to 2018, the demand for force in internal security and public security operations increased. As seen in the 2011 “Strategic Border Plan”¹⁵ (IISS 2014), instead of emphasizing the western and northern borders from the perspective of “new missions,” border surveillance and monitoring were performed within the scope of subsidiary and constabulary missions. In addition, organizational changes, such as the dismemberment of the Military Command of the Amazon to the Military North Command, meet mainly the requirements for fostering law-enforcement capabilities rather than transforming the Army into a force of the Knowledge Age.

FINAL REMARKS

Since the publication of the 2008 NDS, the Brazilian Army has dealt with issues related to technology innovation, doctrinal change, and or-

ganizational adaptation. However, as can be understood in the documents that guided the process of military change, the weight of technology prevails. The concern with replacing obsolete equipment and recovery of operational capacity affects the process of military change, leading to modernization, not Transformation. In that sense, it is possible to identify a technological determinism in the Army's concept of Transformation.

Although it is possible to list several initiatives for re-equipping and reorganizing the Army, the search for technological improvement prevailed. The belief in the connection between defense and economic development reinforced this approach. Although necessary, the focus on technology related to strategic autonomy has removed the Army from the urgency to provide the Ground Forces with operational readiness and more modern capabilities. While the relationship between new capabilities and new missions is present in the analyzed documents, there are no new mission areas. As table 4 demonstrated, there are some exceptions to this, such as the Army's role in Cyber Defense, SISFRON, and the strategic implication of the ASTROS 2020 (Cruise Missile — MTC 300) program.

Technology was the Army's concept of Transformation essential concern. The doctrine was itself a product of the Transformation process. In 2013 "Bases for Transformation of Terrestrial Military Doctrine" and 2017, "Army Strategic Concept," both part of SIPLEx (Army Planning System), discussed this idea. The Army's Transformation process highlights its modernizing feature when confronting the Ground Forces doctrine to the platforms planned in the strategic programs.

The organizational dimension received a marginal emphasis in the analyzed documents. This problem is not a minor issue. In contexts of severe budget constraints, organizational change can provide answers to problems, helping create adequate conditions for Transformation. Countries such as the United States, China, and Russia carried out profound organizational change processes to enable transformation's technological and doctrinal dimensions. Those were implemented by downsizing, professionalization, and rationalization, among other policies.

Except for Cyber Defense, SISFRON, and ASTROS 2020 (Cruise Missile — MTC 300), we conclude that, despite using the term Transformation, the assumptions that support the Army's Transformation process predominantly imply improving what is already done. The main policy agenda of military change found in the analysis is neither Transformation nor Revolution in Military Affairs but modernization.

REFERENCES

- Andrews, Timothy D. 1998. *Revolution and Evolution, Understanding Dynamism in Military Affairs*. Washington D.C: National Defense University.
- Boot, Max. 2005. “The Struggle to Transform the Military”. *Foreign Affairs*, 84, no. 2: 103–18.
- Brasil, Estado-Maior do Exército. 2018. *Army Strategic Porfolio*. Brasília: Escritório de Projetos do Exército.
- Brasil, Presidência da República. 2016. *Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF*. Decreto N° 8.903, de 16 de novembro de 2016.
- Brasil, Exército Brasileiro. 2015. *Catálogo de Capacidades do Exército*. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Brasil. Exército Brasileiro. 2013a. *Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre*. Portaria n° 197-EME, de 26 de setembro de 2013. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Brasil. Exército Brasileiro. 2013b. *Concepção de Transformação do Exército (2013 – 2022)*. Portaria n° 1253, de 05 de dezembro de 2013. Brasília: Gabinete do Comandante.
- Brasil. Exército Brasileiro. 2012. *Projeto de Força do Exército Brasileiro – Proforça* (extrato).
- Brasil. Exército Brasileiro. 2010a. *O Processo de Transformação do Exército*. 3ª edição.
- Brasil. Exército Brasileiro. 2010b. Portaria n° 075-EME, 10 de junho de 2010. 60 – Boletim do Exército n° 24, de 18 de junho de 2010. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Brasil. Ministério da Defesa. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília, DF.
- Clausewitz, Carl Von. 1984. *On War*. Edited and Translated by Michael Howard, and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, Jeffrey, and Andrew Futter. 2015. “Introduction: Reflecting on the Global Impact of the RMA”. In *Reassessing the Revolution in Military Affairs: Transformation, Evolution and Lessons Learnt*, edited by Jeffrey Collins and Andrew Futter, 1–15, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.

Covarrubias, J. A. 2007. “Três pilares de uma transformação militar.” *Military Review* 6 (Nov/Dec.): 16–24.

Davis, Paul K. 2010. *Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?* Santa Monica: RAND Corporation.

Farrell, Theo, and Terry Terriff. 2002. “The sources of Military Change.” In *The Sources of Military Change: culture, politics, technology*, edited by Theo Farrell, and Terry Terriff: 3–20. London: Lynne Rienner Publishers.

George, Alexander L., and Andrew Barnett. 2005. *Case studies and theory development in Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge: MIT Press.

Griffin, Stuart. 2016. “Military Innovation Studies: Multidisciplinary or Lacking Discipline?”. *Journal of Strategic Studies* 40, no. 1–2: 196–224. <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1196358>.

Grissom, Adam. 2007. “The future of military innovation studies”. *Journal of Strategic Studies* 29, no. 5: 905–34. <https://doi.org/10.1080/01402390600901067>.

Howard, Michael. 2004. “How much can technology change Warfare?” In *Two Historians in Technology and War*, edited by Michael Howard, and John Guilmartin, Jr.: 1–30. Carlisle: Strategic Studies Institute Monographs.

IISS. International Institute for Strategic Studies. 2018. “Chapter Eight: Latin America and the Caribbean”. *The Military Balance* 118, no. 1: 375–428. <https://doi.org/10.1080/04597222.2018.1416984>.

IISS. International Institute for Strategic Studies. 2017. “Chapter Eight: Latin America and the Caribbean”. *The Military Balance* 117, no. 1: 417–78. <https://doi.org/10.1080/04597222.2017.1271215>.

IISS. International Institute for Strategic Studies. 2015. “Chapter Eight: Latin America and the Caribbean”. *The Military Balance* 115, no. 1: 363–420. <https://doi.org/10.1080/04597222.2015.996364>.

IISS. International Institute for Strategic Studies. 2014. “Chapter Eight: Latin America and the Caribbean”. *The Military Balance* 114, no. 1: 355–410. <https://doi.org/10.1080/04597222.2014.871885>.

Krepinevich, Andrew F. 1994. “Cavalry to Computer: The pattern of military revolutions.” *The National Interest* 37: 30–42 (Fall). <http://www.jstor.org/stable/42896863>.

Owens, W. A. 1996. "The Emerging System of Systems." *U.S. Nav. Inst. Proc.*: 36–39 (May).

Perry, William J. 1991. "Desert Storm and Deterrence." *Foreign Affairs* 70, no. 4: 66–82. doi:10.2307/20044914.

Posen, Barry. 1986. *Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. Ithaca and London: Cornell University Press. 288p.

Proença Jr., D., Eugenio Diniz, and Salvador. G. Raza. 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Shurkin, Michael. 2013. *Setting priorities in the Age of Austerity: British, French and German Experiences*. Santa Monica: Rand Corporation.

Silva, Fernando Augusto Valentini da. 2013. "O Processo de Transformação do Exército: extensão, fontes e fatores intervenientes." Master diss., Escola de Comando e Estado Maior do Exército — Escola Marechal Castello Branco.

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. 2020. "SIPRI Arms Transfers Database". *Trade Registers*.

Sloan, Elinor C. 2008. *Military transformation and modern warfare: a reference handbook*. Westport; London: Praeger Security International.

Sloan, Elinor C. 2012. *Modern Military Strategy: an introduction*. London; New York: Routledge.

NOTAS

1. This paper is the final product of a Postdoc Research in Military Sciences at the Instituto Meira Mattos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM-ECEME). We want to thank Raphael Camargo Lima (KCL, United Kingdom) for the comments on the manuscript.
2. An example is the emergence of state bureaucracies and nationalism in conjunction with the steam engine and telegraphs.
3. Military-Technical Revolution and Revolution in Military Affairs are more policy agendas than clear perspectives on military change. It is possible to organize actual perspectives in three sub-areas of analysis: 1. Military Adaptation, 2. Military Innovation, 3. Military Emulation) or approaches to analysis (culturalist, inter-force, extra-force, realist) (Grissom 2007; Griffin 2016).
4. See Network-Centric Warfare (Sloan 2012).
5. In Clausewitz's (1984) theory of war, both "fog of war" and "friction" are vital components of what he called "real war." It would be possible to reduce its effects, but not even technology could fully overcome them.
6. Despite holding different understandings about concepts such as adaptation, innovation, and emulation/diffusion (Grissom 2007; Griffin 2016), Covarrubias's (2007) typology of military change has the advantage of bringing the phenomena more closely to the Brazilian case. Covarrubias's writings directly influenced the Brazilian Army's Military Transformation.
7. Although the expression "Information Age" is prevalent in US and NATO policy documents, Brazilian Army documents prefer the usage of "Knowledge Age," with similar meaning.
8. Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti.
9. The BRAÇO FORTE Strategy was "made up of 02 (two) Plans – Articulation and Equipment – deployed in 04 (four) Programs – Protected Amazon and Sentinel da Pátria Program (Articulation); and Strategic Mobility and Brazilian Combatant (Equipment) – from which derived 824 projects" (Brasil 2012, 12).
10. The drivers of Transformation are fundamentally related to strategic programs and projects capable of advancing the Transformation process. The "Transformation Vectors" are of a broader order, transcending the technological dimension. They are Doctrine; Preparation and Employment; Education and Culture; Human resource Management; Current and Strategic Management, S&T and Material Modernization; Logistics" (Brasil 2010a, 31).
11. We suggest reading the Ground Military Capabilities and Operative Capabilities list (Brazil 2015, 21).
12. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira.

13. However, we emphasize that the Brazilian budget is not small but strongly impacted by military social security expenditures.
14. We selected only acquisitions after the publication of the 2008 National Defense Strategy.
15. In 2016, the Strategic Border Plan was replaced by President Michel Temer's "Integrated Border Protection Program" (Brasil 2018).

THE BRAZILIAN ARMY'S CONCEPT OF TRANSFORMATION: TECHNOLOGY AND MILITARY CHANGE

ABSTRACT

Since the National Defense Strategy (NDS) publication, the Brazilian Army has sought to respond to the challenges of raising its standards to those of the Knowledge Age. Braço Forte Strategy, Proforça, and the Army's Strategic Projects are examples of necessary steps towards the desired military change. However, does the Army's concept of Transformation express an understanding of Military Transformation, or does it fall into the trap of technological determinism? Our hypothesis states that possible failures of the Army's Force Project are a product of a reductionist understanding of Transformation. Despite using the term Transformation, the assumptions that support the Army's Transformation process predominantly imply improving what it already does. Excepting projects such as Cyber Defense, SISFRON, and ASTROS 2020, modernization is more present than Transformation as military change. The paper used a Case Study research design methodology. Qualitative sources such as documents from the Ministry of Defense and the Brazilian Army were analyzed using a document analysis strategy named internal comparison criteria.

Keywords: Military Change. Military Transformation. Technology. Brazilian Army.

RESUMO

Desde a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), o Exército Brasileiro buscou responder aos desafios de elevar seus padrões para o patamar da Era do Conhecimento. A Estratégia Braço Forte, o Proforça e os Projetos Estratégicos do Exército são exemplos de passos necessários para a mudança militar desejada. Entretanto, a concepção de Transformação do Exército expressa um entendimento sobre Transformação Militar ou incorre na armadilha do determinismo tecnológico? Nossa hipótese afirma que as possíveis falhas do Projeto de Forças do Exército são produto de um entendimento reducionista da Transformação. Apesar de usar o termo Transformação, as suposições que apoiam o processo de Transformação do Exército implicam predominantemente em melhorar o que já é feito. Com a exceção de projetos como a Defesa Cibernética, SISFRON e ASTROS 2020 (Míssil de Cruzeiro – MTC 300), como mudança militar, a modernização está mais presente do que a Transformação. O artigo utilizou a metodologia do desenho de pesquisa de Estudo de Caso. Fontes qualitativas, como documentos do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro, foram analisadas utilizando a estratégia de análise de documentos denominada de critérios de comparação interna.

Palavras-chave: Mudança Militar. Transformação Militar. Tecnologia. Exército Brasileiro.

Recebido em 01/07/2020. Aceito para publicação em 09/06/2022.

Uso público não comercial das patentes de interesse da defesa nacional

Non-commercial public use of patents of national defense interest

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 69-96

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75165

ISSN 2358-3932

ROBERTO VIANA DA SILVA
RITA PINHEIRO-MACHADO

INTRODUÇÃO

Motivado pela proposta legislativa de inclusão do mecanismo do uso público não comercial das patentes (Brasil 2013a), assim como pelo fato que nas últimas três décadas, a legislação tem dedicado atenção à função da inovação na atividade econômica perante os desafios que surgem (Edler and Fagerberg 2017), este estudo tem por objetivo verificar, por meio de uma pesquisa empírica, a relação entre o uso público não comercial das patentes e a inovação em defesa, contribuindo para a compreensão dos papéis envolvidos, recursos necessários e perspectivas futuras acerca desse mecanismo, pois, embora a patente seja interpretada como um indicador de invenção, para efetivamente se tornar inovação, esforços adicionais são necessários, tais como desenvolvimento e produção, até a sua efetiva implementação.

Em uma sociedade em que a informação é um dos principais vetores da economia, as políticas ligadas à propriedade intelectual são importantes para fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas à inovação, situando-se o sistema de patentes, por cobrir um grande volume de

Roberto Viana da Silva — Graduação em Direito pela Universidade Gama Filho (1995). MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2004). Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase em Defesa e Poder Aeroespacial pela Universidade da Força Aérea (2016). Doutorado em Propriedade Intelectual e Inovação pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (2022).

Rita Pinheiro-Machado — Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Santa Úrsula (1984). Mestrado (1999) e Doutorado (2004) em Química Biológica, ambos com ênfase em Gestão, Educação e Difusão de Biotecnologias, realizados no Instituto de Bioquímica Médica da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente, é Especialista Sênior em Propriedade Industrial do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

informações tecnológicas, no centro das discussões dos Estados quanto à democratização do conhecimento científico e possíveis aplicações tecnológicas (Larroyed 2019).

No contexto descrito, a patente possui duas funções relevantes: proteção e divulgação (OMPI 2015), cujas características de maior peso envolvem, respectivamente, os direitos de exclusividade do titular e a disseminação da informação tecnológica incorporada em produtos e processos (Langinier and Moschini 2002).

Por se constituir em um direito outorgado pelo Estado, que confere em caráter temporário ao titular a prerrogativa de excluir terceiros de explorar o seu objeto, é justificável que políticas públicas, tais como as relacionadas à defesa nacional — “bem público provido à sociedade” (Almeida 2010, 221) —, não sejam limitadas pelo direito de exclusividade sobre uma tecnologia patenteada (Silva 2016).¹ Por isso, é antiga e atual a precaução legislativa quanto à outorga de direitos sem uma reserva de poderes, estabelecendo, no âmbito do sistema de patentes, uma espécie de pesos e contrapesos.²

A esse respeito, historicamente, os Códigos de Propriedade Industrial brasileiros de 1945, 1967, 1969 e 1971 elencaram o instituto da desapropriação — disciplina desproporcional do ente público, por incidir sobre a titularidade dos direitos de propriedade. Com o rompimento do modelo vigente desde 1945,³ a atual lei de propriedade industrial, na interseção entre patente e defesa nacional, está limitada à dimensão da disseminação da informação tecnológica, com o mecanismo do sigilo,⁴ caracterizando um vazio normativo.

Não sem razão, no período dos debates legislativos,⁵ Barbosa Lima Sobrinho manifestou a sua inquietação acerca do Projeto de Lei que tramitava no Senado, por meio de uma carta ao Senador Ney Suassuna (Paranaguá and Reis 2009, 50-51), expressando como fundamental a preservação de garantias, tais como a “[...] do uso não autorizado pelo titular [...]”, desde que interessassem ao desenvolvimento ou à segurança do Brasil.⁶

Inerte nesse sentido, o processo de elaboração normativa da Lei nº 9.279/1996, vislumbra uma das propostas do Projeto de Lei nº 5.402⁷ (Brasil 2013a), a inclusão do mecanismo do uso público não comercial para fins de interesse público, incluindo aí a defesa nacional, justificada entre outros motivos pelo incentivo à inovação (Brasil 2013b).

A inovação como vetor do desenvolvimento econômico (Schumpeter 1934) pela ação do Estado empreendedor, embora essa não seja sua função principal, pode ser observada na história de países desenvolvidos como um importante componente (Mazzucato 2014), tal qual a política de patentes adotada pelos Estados Unidos no período da Segunda Guerra Mundial,⁸ em que a defesa, de um lado, e a ciência e tecnologia,

de outro lado, conviveram com processos de inovação (Bush 1945; Block 2011), indicando que a atuação estatal naquele contexto foi constituída de “iniciativas pioneiras, promovedoras do crescimento econômico [...]” (Szmrecsányi 2006, 129).

Independente dos diversos enfoques teóricos que visam a estabelecer uma conexão com o desenvolvimento, o mérito da inovação pelo perfil empreendedor do Estado no segmento de defesa só é possível com o estabelecimento de uma estrutura de governança que permita a adoção e a execução de um conjunto de ações e medidas para atingir o fim previsto (Mazzucato 2014).

As análises empíricas de dados históricos são um meio possível para se estudar o papel das leis de patentes em proporcionar meios para inovação, por oferecer uma medida para esse fim (Moser 2013). Por isso, além do estudo da história legislativa, serão coletados dados empíricos de jurisprudência e base de dados de patentes disponíveis, que, reunidos e resumidos, permitirão usar fatos conhecidos para aprender sobre fatos desconhecidos, ou seja, traçar inferências descritivas (Epstein and King 2013). De abordagem qualitativa, o estudo tem como alvo de inferência o uso público não comercial nos Estados Unidos, cuja escolha se baseia no fato de que é o país com maior prática e um expressivo número de ações judiciais, o que possibilitará a obtenção de uma amostra de casos de invenções patenteadas, que foram usadas sem licença dos titulares para atender aos interesses da defesa nacional.

Utilizando neste contexto a assertiva de que “sistemas de defesa de países são estabelecidos em função uns dos outros” (Domingos Neto 2014, 220), conhecer a história legislativa é justificável, uma vez que pode ajudar a esclarecer questões políticas importantes sobre o sistema de patentes. Em paralelo, considerando que “o estudo racional da lei ainda é, em grande medida, o estudo da história”, esta deve fazer parte do trabalho, “porque sem ela não podemos conhecer o escopo exato das regras que é nosso dever conhecer” (Holmes 1895, 11). De modo igual, a pesquisa jurisprudencial do uso público não comercial nos Estados Unidos reveste-se de importância para se compreender a aplicação de um mecanismo que se propõe inserir na Lei de Propriedade Industrial brasileira. Espera-se que essa experiência seja capaz de lançar mais luz à discussão dessa proposta nos debates legislativos.

Com a proposição de que o uso público não comercial das patentes incentiva a inovação em defesa, este estudo apresenta, além da introdução e considerações finais, os conceitos e abordagens teóricas relativos ao mecanismo, a sua trajetória nos Estados Unidos e os dados da jurisprudência e da base de dados de patentes americana.

DO USO PÚBLICO NÃO COMERCIAL DAS PATENTES

Conforme princípio estabelecido no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio⁹ (TRIPS, na sigla em inglês), os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), ao formular ou revisar as suas leis e regulamentos, desde que sejam compatíveis com as disposições desse Acordo, podem adotar as medidas necessárias para a promoção do interesse público em setores de importância vital para o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, como, por exemplo, a defesa nacional.

Assegurar a defesa nacional é um imperativo que não deve estar condicionado a uma negociação prévia com titulares de patentes, dada a necessidade de acesso direto a tecnologias civis patenteadas, com potencial para atender a programas governamentais. A existência de um dispositivo legal apropriado justifica-se diante da condição e tendência inerente ao sistema de patentes de dificultar esse acesso, porquanto a proposição normativa do uso público não comercial ter como argumento oferecer um importante instrumento para incentivar a inovação em demandas estratégicas (Brasil 2013b; Silva 2016).

A defesa nacional é uma competência importante e prioridade do Estado (Smith 2007; Brasil 1988),¹⁰ ou seja, ao invés do mercado, cabe ao poder público estabelecer a política estratégica de defesa (Matthews and Maharani 2009). Sob os aspectos da não rivalidade e não exclusividade, a competência de assegurar a defesa nacional decorre da compreensão da mesma como bem público provido pelo Estado (Almeida 2001; 2010). A característica não rival da defesa nacional significa que: “[...] a proteção ocasionada pela defesa nacional a um residente de um país não diminui o consumo dessa proteção por outra pessoa”; enquanto a característica não excludente significa que “ninguém no país pode ser excluído do benefício da proteção da defesa nacional, independentemente de contribuir diretamente com o orçamento de defesa (Mendez 1999, 383–4).

De fato, a inclusão do mecanismo do uso público não comercial no Capítulo V, do Título I, da lei de propriedade industrial¹¹ permitiria ao Poder Público, independente de autorização, fazer uso do objeto de patentes ou pedidos de patente, bastando uma notificação ao titular, a remuneração pelo uso da tecnologia¹² e a manutenção do pleno exercício dos demais direitos (Brasil 2013a). A sua referência, também no Capítulo IX, do Título I, proporcionaria uma comunicação mais clara e coerente aos destinatários quanto ao propósito da norma de atender aos interesses da defesa nacional (Silva 2016).

Essa proposta se insere no contexto das flexibilidades¹³ do Acordo TRIPS. Este, porém, não auxilia muito na definição do termo “uso público

não comercial”. Trata-se de um conceito que é: “[...] vago, não tem um significado padrão no direito de patentes e nenhum painel da Organização Mundial do Comércio (OMC) tentou definir a expressão. Isoladamente, o termo parece aberto” (DeRoo 2011, 387). As expressões “público” e “comercial”, “[...] se referem ao uso pelo governo, em oposição ao uso privado, e ao propósito do uso, como para o benefício público” (Roffe and Melendez-Ortiz 2005, 471).

Não é incomum o entendimento de que essa previsão no Acordo TRIPS se vincule à prática do licenciamento compulsório; no entanto, “tendo em vista que o Artigo 31 também envolve o uso de patentes por governos para fins não comerciais, a terminologia do artigo 31 não é especificadamente dirigida ao licenciamento compulsório” (Unctad 2003, 26).

Acerca dessa diferença concorda Barbosa (2010, 113), pois o uso público não comercial “não é nem uma limitação intrínseca ao direito, nem uma licença compulsória de um direito concedido, em face de interesses subsequentes cogentes, mas uma reserva de poderes na própria concessão”.

DO USO PÚBLICO NÃO COMERCIAL DAS PATENTES NOS ESTADOS UNIDOS

A partir da segunda metade do século XIX, de um trabalho intensivo de produção artesanal, a defesa começa a se acomodar em um fenômeno intensivo em capital, com inovações em armamentos, e a prática do instrumento do contrato militar na aquisição de produtos: os arsenais e os estaleiros do governo começam a dar lugar às empresas privadas para estimular a competição entre inventores e fabricantes visando à formação de fornecedores como salvaguarda para tempos de guerra, esboçando o início de uma atividade econômica (Markusen 1986).

Em paralelo, com o sistema de patentes cobrindo um volume cada vez maior de informações tecnológicas,¹⁴ começam a surgir, à época, questionamentos judiciais por parte dos titulares das patentes quanto ao uso público não comercial nos Estados Unidos. Em *Schillinger v. United States* (Estados Unidos 1894), a Suprema Corte considerou que o uso público não comercial das patentes se caracterizava como um *tort* — erro jurídico —, para o qual a lei ainda não fornecia uma solução, pois não havia a possibilidade de o titular ajuizar uma ação reivindicatória, devido ao fato de que os Estados Unidos não haviam ainda consentido serem processados por meio da renúncia à imunidade soberana, o que aconteceu em 1910.¹⁵

Quando da sua edição, a lei abrangia apenas o governo e órgãos governamentais (Estados Unidos 1910), o que gerou dificuldades na aquisição de bens de fornecedores privados para atender às demandas de defesa

(Carrier 2004). Alterada em 1918, a lei passou a contemplar os contratados que trabalhavam em nome do governo. Em *Richmond Screw Anchor Co. v. United States* (Estados Unidos 1928), a Suprema Corte abordou a questão relativa ao propósito da Lei de 1918, no sentido de estimular as empresas contratadas em fornecer o que fosse necessário para a defesa, sem receio quanto à responsabilidade por eventuais infrações aos direitos dos titulares de patentes. Em 1942, os subcontratados que trabalhavam em nome do governo também passaram a ter proteção contra eventuais medidas judiciais dos titulares das patentes usadas (Estados Unidos 2006). Por fim, em 2009, nos autos do processo da *Advanced Software Design Corporation v. Federal Reserve Bank de St. Louis* (Estados Unidos 2009), foi proferida uma decisão que criou precedente para pessoas, empresas ou corporações que trabalham em nome do governo dos Estados Unidos, ainda que na ausência de um contrato formal (Madura 2018).

Ainda que os Estados Unidos sejam um país que criou e acredita no axioma de que “o melhor governo é o que governa menos” (Banco Mundial 1997, 21), as suas ações desde 1910 têm sido vitais para a expansão dessa política, permitindo o uso de qualquer invenção coberta por uma patente concedida no país, sem o dever de negociar com o titular, dando margem apenas para a discussão compensatória na justiça.

Em que pese o inequívoco propósito da lei, não é incomum a tentativa dos titulares de patentes de inverter a *lógica do combate*, pela alegação de que se trata de uma violação à Quinta Emenda da Constituição,¹⁶ com a consequente busca por compensações mais vultosas nos tribunais. Ainda que as controvérsias quanto a esse ponto sejam globais, na Europa, dependendo do fim a que se destina, geralmente prevalece o entendimento do interesse público. As razões americanas são de cunho material e ideológico. A primeira se deve ao robusto ambiente inovativo que endossa a posição hegemônica americana pelo domínio e uso de recursos gerados em determinados setores da economia, em especial da área de propriedade intelectual. A segunda se deve ao fato de que “a ideologia anglo-americana apoia fortemente os valores individuais e a liberdade, mesmo quando eles são a expensas do interesse público” (Archibugi e Filippetti 2015, 6).

Os gráficos 1 (1910 a 1945) e 2 (1946 a 1993) apresentam o número aproximado de casos, em termos de decisões na Justiça Federal Americana para as causas concernentes ao 28 USC § 1498 (a). Embora não sejam totais exatos, a importância desses dados para efeito da presente pesquisa é permitir a análise geral dessa política utilizada, principalmente, para fins de defesa (Lavenue 1995).

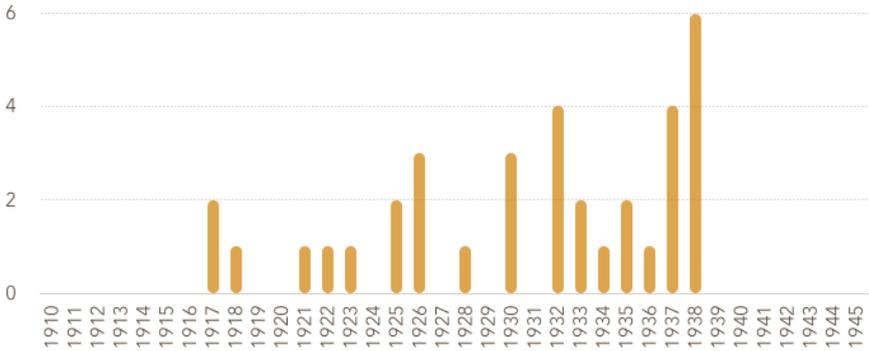


Gráfico 1 — Decisões da Justiça Federal Americana entre 1910 e 1945.

Fonte: Lavenue 1995.

O marco inicial é definido a partir de 1910, ano da aprovação pelo Congresso Americano do 28 USC § 1498. Após o hiato inicial no período de 1910 a 1916, as primeiras decisões das ações judiciais começam a ser proferidas a partir de 1917 – ano em que os Estados Unidos decidiram entrar na Primeira Guerra Mundial. Daí em diante, é possível perceber uma variação não linear do número de decisões até atingir um patamar neutro no período da Segunda Guerra Mundial, com posterior retorno de decisões no pós-guerra.

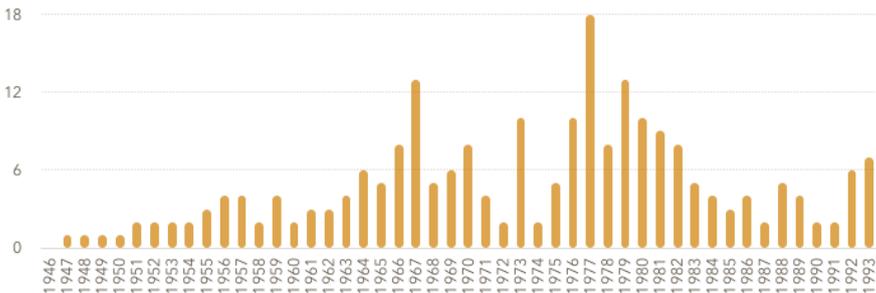


Gráfico 2 — Decisões da Justiça Federal Americana – 1946 a 1993.

Fonte: Lavenue 1995.

Nas décadas de 1950 a 1960, com o desenvolvimento consistente de tecnologias sob a égide do complexo industrial-militar americano, observa-se uma menor quantidade de decisões. Com o decorrer da Guerra Fria, houve aumento gradativo, com poucas alternâncias para menor, do número de

decisões. Nos anos de 1970, destaca-se o ápice de decisões derivadas do uso público não comercial. Embora na literatura seja possível encontrar indicações de que o início da dinâmica de convergência das tecnologias civis para o setor militar (processo denominado *spin in*) tenha iniciado a partir de 1970 (Mallik 2004; Dunne and Braddon 2008), salvo melhor entendimento, esse movimento já existia em menor grau, e ganhou força na década de 1970, pela altivez da Indústria Elétrica e Eletrônica (principalmente dispositivos semicondutores¹⁷) e Tecnologia da Informação e Comunicação (Marco et al. 2015).

Apontada como vital para o desenvolvimento, a inovação é imprevisível sob uma perspectiva futura, mas compreensível em uma perspectiva passada. Antecipar as inovações que surgirão não é possível, mas esboçar uma explicação de como as leis podem promover o desenvolvimento é um tópico de estudo importante (Cooter and Schaefer 2012).

Por isso, é comum se deparar com a justificativa de que patentes incentivam a inovação, mas, embora o sistema de patentes não se consubstancie no único método disponível para atingir esse fim (Carlaw et al. 2006), utiliza-se como argumento para a indústria de defesa, sobretudo em matéria de orçamento, a questão do transbordamento das tecnologias desenvolvidas no setor de defesa para o setor civil: o chamado *spin-off* (Mowery 2009). Essa era a ênfase nas décadas de 1950 e 1960 em projetos orientados por missão, como no setor aeroespacial, com o desenvolvimento de tecnologias radicalmente novas atingindo a estrutura das indústrias relacionadas e *spin-offs* com efeitos em outros setores (Soete and Arundel 1993).

Pela ótica da análise econômica de defesa, a expressão *spin-off* caracteriza a ocorrência de casos em que o produto ou a tecnologia civil advém de produtos ou tecnologias concebidos para fins de defesa, enquanto o termo *spin-in* indica produtos ou tecnologias civis que viabilizam novos produtos ou tecnologias militares (Leske 2018). Outras interpretações indicam a ocorrência do *spin-off*, “quando a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) militar produz invenções que têm aplicações civis”; e, do *spin-in*, “quando a P&D civil produz invenções que são usadas na produção de armas pelo setor militar” (Dunne and Braddon 2008, 59). Se o *spin-off* é definido como um tipo específico de transferência de tecnologia — “a tecnologia (ou conhecimento) é gerada na esfera de defesa e transferida para a esfera civil” (Bellais and Guichard 2006, 274) —, por oposição, é possível definir *spin-in* como um tipo específico de transferência de tecnologia em que a tecnologia (ou conhecimento) gerada na esfera civil, é transferida para a esfera de defesa.

No caso do *spin-in*, incidental a uma tecnologia civil objeto de uma patente, esta precisa ser desenvolvida e customizada para uso no sistema de

defesa a que se pretende incorporar (Paarlberg 2004), o que pode demandar processos de inovação, por se tratar de “um produto ou processo novo ou melhorado (ou combinação dos mesmos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a possíveis usuários (produto) ou posto em uso pela unidade (processo)” (OCDE 2018, 20). No caso, tornar disponível para a defesa nacional é o requisito que diferencia a inovação de outros conceitos, como invenção. Embora esta seja fruto de atividades inventivas e esforços inovativos, com atividades de desenvolvimento com potencial para resultar em inovação, assim será considerada se colocada em uso ou disponibilizada no mercado (OCDE 2013).

Esses conceitos demonstram que não é fácil estabelecer a distinção entre as várias etapas que envolvem a P&D existente em determinado projeto, o qual pode estar inserido em diversas categorias. O Anexo 10 do Manual de Frascati traz informações adicionais sobre a classificação de grandes projetos de P&D, em específico da atividade econômica de defesa e aeroespacial, como, por exemplo, nos Estados Unidos, cujo orçamento para pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação do Departamento de Defesa (DoD, na sigla em inglês) possui sete categorias, a saber: pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento de tecnologias avançadas, demonstração e validação, desenvolvimento técnico e desenvolvimento para produção, apoio à gestão e desenvolvimento de sistemas operacionais (OCDE 2013).

Dados e informações a esse respeito possuem lastro no judiciário, o que permite adensar a compreensão das atividades inventiva e inovativa acerca do mecanismo sob estudo. Os Gráficos 1 e 2 demonstraram que o uso de tecnologias civis protegidas pelo sistema de patentes sem autorização do titular é uma prática antiga nos Estados Unidos, onde a área de defesa é estratégica, com o uso público não comercial das patentes, caracterizando-se como um meio para acelerar projetos governamentais nesse segmento.

De outro lado, os casos de licenciamento ajustados na esfera administrativa, como o relativo à patente americana US 3.682.531 (USPTO 1972), em que a Força Aérea Americana (USAF, na sigla em inglês), ao invés do uso não autorizado, negociou com o titular (Estados Unidos 1981), não fazem parte do objeto desta pesquisa. Existem ainda os casos desconhecidos pela vigência de ordens de sigilo, o que impõe um grau de dificuldade de acesso. Por essas razões, a pesquisa da jurisprudência americana, combinada com a base de dados de patentes do USPTO, é, provavelmente, a única fonte disponível de consulta pública para realizar inferências acerca da associação entre o uso público não comercial das patentes para fins de defesa e processos de inovação.

Em que pese o considerável período de decisões judiciais sobre o uso público não comercial das patentes nos Estados Unidos, na literatura pouco se discute sobre a captação e análise dos dados e informações disponíveis para a caracterização de aspectos sistêmicos na inovação e a possibilidade de uso como indicador para identificar tal fenômeno como um aspecto de uma realidade construída pela ação governamental no exercício de sua função empreendedora de promoção da inovação no segmento de defesa.

Conforme exposto, a justificativa de que patentes incentivam a inovação é um tópico comum na literatura, mas além do fato de os estudos sobre os efeitos econômicos e de como os transbordamentos do conhecimento proveniente da P&D em defesa afetam a inovação na economia não possuírem um quadro teórico amplamente aceito, poucas análises sobre essas questões usaram as patentes como indicadores (Mowery 2010).

Na gestão pública, um indicador é um instrumento que possibilita “identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito do qual o Estado decide por uma ação ou omissão”. Sua finalidade consiste em “traduzir, de forma mensurável (quantitativamente) ou descritível (qualitativamente), um ou mais aspectos da realidade dada (situação social) ou construída (ação) [...]” (Brasil 2019, 12).

O Quadro 1 apresenta cinco casos de invenções descritas e cobertas por patentes concedidas pelo USPTO que foram usadas ou produzida por ou para os Estados Unidos sem licença dos titulares, para fins de defesa, ocasionando ações na justiça.

Quadro 1
Casos do uso público não comercial de patentes no segmento de defesa americano

Ano	Patente	Objeto	Titular	Contratada	Remuneração (US\$)
1996	US 3,758,051	Dispositivo de disparo de jato para correção de satélite em órbita	Hughes Aircraft Company	Lockheed Martin	Taxa de Royalty de 1%
2006	US RE 34162	Método de produção de lâminas de fibras de carbono	Zoltek	Lockheed Martin	-----
2009	US 4,840,682	Método de tratamento térmico de ligas de metais leves	Boeing	Lockheed Martin	Taxa de Royalty de 1,25%
2012	US 6,467,914	Óculos de Visão noturna	Honeywell	Lockheed Martin	1.892.551
2019	US 5,231,946	Casco rápido e Casco semiplano	FastShip	Lockheed Martin	7,117,271,82

Fonte: Elaborado com base em Estados Unidos (1996, 2006, 2009, 2012 e 2019).

No caso *Hughes Aircraft Company v. United States*, a Patente US nº 3,758,051, referente a um dispositivo capaz de controlar a orientação do eixo de rotação de veículos espaciais, como, por exemplo, satélites posicio-

nados na órbita da Terra, foi usada sem autorização do titular no âmbito do projeto *Skynet II*, por meio da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA, na sigla em inglês) e da USAF. O pedido de patente foi depositado em 1964 (Figura 1), mas a patente somente foi expedida em 1973, o que sugere um período de permanência sob sigilo. Após a expedição, com base no 28 USC § 1498(a), a *Hughes Aircraft Company* pediu a reparação decorrente do uso não autorizado do objeto da patente de sua titularidade. Os depoimentos e as declarações realizadas pelo governo americano demonstraram que o programa *Skynet II* foi desenvolvido em cooperação pelos governos do Reino Unido e dos Estados Unidos para atender aos interesses da defesa de ambos os países, assim como para a substituição dos satélites *Skynet I*, do Sistema de Defesa do Reino Unido.

United States Patent [19] [11] **3,758,051**
Williams [45] **Sept. 11, 1973**

[54] **VELOCITY CONTROL AND ORIENTATION OF A SPIN-STABILIZED BODY**

[75] Inventor: **Donald D. Williams**, Inglewood, Calif.

[73] Assignee: **Hughes Aircraft Company**, Culver City, Calif.

[22] Filed: **Aug. 21, 1964**

[21] Appl. No.: **391,187**

Related U.S. Application Data

[63] Continuation-in-part of Ser. No. 22,733, April 18, 1960, abandoned.

[52] U.S. Cl. **244/1 SA, 244/1 SS**

[51] Int. Cl. **B64g 1/10**

[58] Field of Search **244/1 SS, 14; 102/50**

[56] **References Cited**

UNITED STATES PATENTS

2,852,208	9/1958	Schlesman	244/14
2,973,162	2/1961	Haessermann.....	244/1 SS
2,991,027	7/1961	Geyling.....	244/1 SS X
3,216,674	11/1965	McLean.....	244/14 H

OTHER PUBLICATIONS

Kurzahls et al, "Dynamics and Stabilization of the Rotating Space station," *Astronautics*, 9/62, pp. 25-29.
 Yaffee, "U.S. Plans Gyro-Stabilized Solar Satellite,"

Aviation Week, 10/12/59, pp. 26-27.

Cole, "Guidance and Control of 24-Hour Satellite," *Navigation*, Winter 1962-1963, pp. 270-278.

Primary Examiner—Milton Buchler
Assistant Examiner—Barry L. Kelmachter
Attorney—James K. Haskell and Noel B. Hammond

[57] **ABSTRACT**

An orbiting satellite having a radio antenna and solar cells is oriented with respect to the earth and the sun to optimize the satellite antenna gain and the solar cell illumination. The satellite enters its orbit around the earth with its spin-axis initially oriented perpendicular to the earth's axis. The desired orientation of the satellite spin axis is parallel to the earth's axis and means is provided for processing the spin axis of the satellite to the desired orientation by applying a reactive force to the satellite in a proper plane. Nutation of the satellite is damped by a viscous damper provided therein. Means is provided for sensing the orientation of the satellite relative to the earth, the sun, or both. Deviations from the correct orbital period, eccentricity, and phase are determined from observations made from the earth. Means is provided to correct orbital deviations by applying a reactive force to the satellite with a predetermined amount of force and in the proper direction.

3 Claims, 12 Drawing Figures

Figura 1 — Patente Americana 3,758,051.
 Fonte: USPTO 1973.

Em 1994, a Justiça Americana fixou, a título de indenização, uma taxa de *royalty* de 1% (um por cento), porém a *Hughes Aircraft Company* recorreu

(Estado Unidos, 1996), por considerar baixa em termos de mercado, sem, no entanto, lograr êxito. Em um determinando ponto da decisão, constava uma importante observação: “Porque a reparação é baseada no Poder soberano, a medida adequada é o que o titular perdeu, não o que o requisitante ganhou”.

Em *Zoltek Corporation v. United States* (Estados Unidos 2006), a *Zoltek Corporation* alegou que a *Lockheed Martin Corporation*, contratada pelo Governo dos Estados Unidos, usou a patente americana nº RE 34,162 (Figura 2) sem autorização do titular para fabricar produtos no Japão, os quais foram posteriormente importados para os Estados Unidos. A patente de titularidade da *Zoltek Corporation* descreve um método a partir de fibra de carbono cujas propriedades foram vislumbradas pelos Estados Unidos como úteis para aplicação na área de defesa, no caso, para invisibilidade de aeronaves perante sistemas de radares. O uso não autorizado pela *Lockheed Martin Corporation*, referente ao processo de produção de ligas de fibra de carbono, para a fabricação do avião de combate F-22 e do Bombardeiro B-2 Spirit, deflagrou uma ação indenizatória contra os Estados Unidos com base no 28 USC § 1498(a).



US00RE34162E

United States Patent [19] [11] E **Patent Number: Re. 34,162**
Boyd, Jr. [45] Reissued **Date of Patent: Jan. 19, 1993**

[54] **CONTROLLED SURFACE ELECTRICAL RESISTANCE CARBON FIBER SHEET PRODUCT**

[75] Inventor: **George P. Boyd, Jr., Attleboro, Mass.**

[73] Assignee: **Zoltek Corporation, St. Louis, Mo.**

[21] Appl. No.: **483,531**

[22] Filed: **Feb. 20, 1990**

Related U.S. Patent Documents

Reissue of:

[64] Patent No.: **4,728,395**
 Issued: **Mar. 1, 1988**
 Appl. No.: **660,051**
 Filed: **Oct. 12, 1984**

[51] Int. Cl.: **D21H 13/50**

[52] U.S. Cl.: **162/138; 162/145; 162/146; 162/157.1; 162/168.1; 264/29.2; 264/29.7; 423/447.1; 423/447.2; 423/447.8; 428/224; 428/408; 428/409**

[58] Field of Search **162/138, 145, 146, 157.1, 162/207, 168.1; 264/29.2, 29.7; 428/409, 224, 408; 423/447.1, 447.2, 447.8**

[56] **References Cited**

U.S. PATENT DOCUMENTS

3,174,895	3/1965	Gibson et al.	264/29.7
3,265,557	8/1966	DeFries et al.	162/146
3,484,183	12/1969	Dickson et al.	162/138
3,682,595	8/1972	Okuda et al.	162/145
3,998,689	12/1976	Kitago	162/175
4,080,413	3/1978	Layden et al.	162/138
4,336,022	1/1982	Lynch et al.	264/29.7
4,364,916	12/1982	Kalinin et al.	264/29.2
4,490,201	12/1984	Leeds	264/29.7
4,526,770	7/1985	Pepper et al.	264/29.7

FOREIGN PATENT DOCUMENTS

125616	12/1974	Japan	162/145
717204	2/1980	U.S.S.R.	162/138
1535440	12/1978	United Kingdom	264/29.7

OTHER PUBLICATIONS

Otani, "On the Carbon Fiber from the Molten Pyrolysis Products", *Carbon*, (1965), vol. III, pp. 31-38.

Primary Examiner—Peter Chin
Attorney, Agent, or Firm—Charles W. Helzer

[57] **ABSTRACT**

A method of manufacturing controlled surface electrical resistivity carbon fiber sheet products employing a carbonizable starting material, heating and drawing the starting material (if required), stabilizing and oxidizing the starting material *if required* at an elevated temperature of the order of 220 degrees Centigrade to effect molecular aromatic rearrangement of the starting material, partially carbonizing the oxidized starting material at [an] elevated temperature values in an oxygen free atmosphere within a furnace having an elevated temperature extending over a temperature range from about 370 degrees Centigrade to about 1400 degrees Centigrade [by soaking the]. The starting material is soaked at an elevated temperature for a predetermined period of time to provide a known preselected surface electrical resistivity to the partially carbonized material corresponding to that required to provide the preselected desired surface electrical resistance for the finished products. The partially carbonized material thus treated is formed into [end] carbon fiber sheet products [having] the form of paper, woven fabric and the like having a predetermined desired surface electrical [resistivity] resistance. The starting carbonizable material consists essentially of PAN.

40 Claims, 3 Drawing Sheets

Figura 2 — Patente Americana RE 34,162.
 Fonte: USPTO 1993b.

Outra ação judicial importante, é a que envolve a *Boeing Company v. United States* (Estados Unidos 2009). Neste caso, a *Boeing Company*, motivada pela alta dos preços dos combustíveis durante a crise do petróleo (1970 a 1980), começou a pesquisar a possibilidade de reduzir o peso estrutural das suas aeronaves para torná-las mais eficientes quanto ao consumo de combustível. Havia três modos de fazer isso — utilizar motores mais leves, alterar o design da estrutura do avião ou utilizar materiais estruturais melhorados.

Até então, a indústria aeronáutica tinha se concentrado nas duas primeiras opções. Ainda que, em termos de materiais estruturais, a combinação de alumínio e aço tivesse sido utilizada em aeronaves desde a década de 1930, apenas no início da década de 1980, com os avanços no segmento de metalurgia, que a *Boeing Company* concluiu que as ligas de alumínio poderiam desempenhar um papel importante na redução do peso de aviões. Mas a rejeição a tais ligas pelos fabricantes de aeronaves no passado, devido à tendência à rachadura que elas possuíam e à falta de tenacidade do material, demonstrava a preocupação da indústria aeronáutica quanto à possibilidade de acidentes aéreos. Entretanto, as experiências com ligas de alumínio e lítio, variando o período desses metais sob tratamento térmico e ajustando a sua composição química por adição de diferentes quantidades de outros elementos, tais como magnésio, zinco, cobre e silício, permitiu que a *Boeing* desenvolvesse um processo, depositado em 1985 e patentado em 1989, pelo USPTO, sob o nº 4,840,682 (Figura 3).

United States Patent [19]

Curtis et al.

[11] **Patent Number:** 4,840,682[45] **Date of Patent:** Jun. 20, 1989

- [54] **LOW TEMPERATURE UNDERAGING PROCESS FOR LITHIUM BEARING ALLOYS**
- [75] Inventors: **R. Eugene Curtis, Issaquah; G. Hari Narayanan, Seattle; William E. Quist, Redmond, all of Wash.**
- [73] Assignee: **The Boeing Company, Seattle, Wash.**
- [21] Appl. No.: **800,503**
- [22] Filed: **Nov. 21, 1985**
- [51] Int. Cl.⁴ **C22F 1/04**
- [52] U.S. Cl. **148/12.7 A; 148/159; 148/415; 148/416; 148/417**
- [58] Field of Search **420/529, 533, 534, 535, 420/537, 542, 543, 544, 549; 148/415, 416, 417, 12.7 A, 11.5 A, 159**

- [56] **References Cited**
- U.S. PATENT DOCUMENTS**
- 2,915,391 12/1959 Criner 420/533
- FOREIGN PATENT DOCUMENTS**
- 2115836 9/1983 United Kingdom 420/533

- OTHER PUBLICATIONS**
- Alcoa Alloy X-2020, Spuhler, E. H., Sep. 1, 1958, pp. 1-27.
- F. S. Lin, S. B. Chakraborty, and E. A. Starke, Jr., "Microstructure-Property Relationships of Two Al-3-Li-2Cu-0.2Zr-XCd Alloys", Metallurgical Transactions A, vol. 13A, pp. 401-410, 1982.
- E. H. Spuhler, "Alcoa Alloy X-2020", Alcoa Aluminum Company of America, 1958.
- T. H. Sanders, "Factors Influencing Fracture Toughness and Other Properties of Aluminum-Lithium Alloys", Final Report, Contract No. N62269-76-C-0271, 1979.
- T. H. Sanders, Jr. and E. A. Starke, Jr., "Aluminum-Lithium Alloys", Proceedings of the First International Aluminum-Lithium Conference sponsored by the TMS-AIME Nonferrous Metals Committee at Stone Mountain, Georgia, May 19-21, 1980.
- G. Chanani, G. Hari Narayanan and I. J. Telesman, "Heat Treatment, Microstructure and Mechanical Property Correlations in Al-Li-Cu and Al-Li-Mg

- P/M Alloys" published by AIME in 1983 as a part of the Proceedings of the Conference in 1983.
- D. J. Chellman and G. G. Wald, "Age Hardening Behavior of Al-Li-(Cu)-(Mg)-Zr P/M Alloys", 1982 National Powder Metallurgy Conference Proceedings, vol. 38, pp. 361-381, 1983.
- R. F. Ashton, D. S. Thompson, E. A. Starke, Jr., and F. S. Lin, "Processing of Al-Li-Cu-(Mg) Alloys", the Institute of Metals 3rd International Aluminum-Lithium Conference, Jul. 8-11, 1985, University of Oxford, England.
- Chernyak et al., Chemical Abstracts 78 (20:217, No. 127717e, 1973; "Mechanical Properties of 01420 Aluminum Alloy Sheet After Aging," Metalloged. Term. Obrab. Metal. (1973), (1), 75-6 (Russ.).
- Sankaran et al., "Structure-Property Relationships in Al-Cu-Li Alloys", in Aluminum-Lithium Alloys II, Proceedings of the Second International Aluminum-Lithium Conference at Monterey, CA, Apr. 12-14, 1983, ed. by Starke et al., AIME, Warrendale, PA, pp. 393-405, 1984.
- GB 2 115 836 A, 9-14-83, United Kingdom.
- Peel et al., "The Development and Application of Improved Aluminum-Lithium Alloys," in Aluminum-Lithium Alloys II, Proceedings of the Second International Aluminum-Lithium Conference at Monterey, CA, Apr. 12-14, 1983, ed. by Starke et al., AIME, Warrendale, PA, pp. 363-392, 1984.
- Harris et al., "Effect of Composition and Heat Treatment on Strength and Fracture Characteristics of Al-Li-Mg Alloys", in Aluminum-Lithium Alloys II, Proceedings of the Second International Aluminum-Lithium Conference at Monterey, CA, Apr. 12-14, 1983, ed. by Starke et al., AIME, Warrendale, PA, pp. 219-233, 1984.
- European Search Report for EP 84 11 5925.

Primary Examiner—Deborah Yee
Attorney, Agent, or Firm—Christensen, O'Connor, Johnson & Kindness

[57] **ABSTRACT**

The combination of strength and fracture toughness properties of aluminum-lithium alloys are significantly enhanced by underaging the alloys at temperatures ranging from 200° F. to below 300° F. for relatively long periods of time.

7 Claims, 1 Drawing Sheet

Figura 3 — Patente Americana 4,840,682.

Fonte: USPTO 1989.

Anos depois, a NASA contratou a *Lockheed Martin Corporation* para desenvolver uma solução técnica para um problema semelhante, pois havia necessidade de utilizar materiais mais leves para futuras missões de transporte de componentes para a Estação Espacial Internacional. Embora a *Lockheed Martin Corporation* tenha alegado que a fabricação de um tanque externo de combustível para o ônibus espacial ocorreu de forma independente, a *Boeing Company* concluiu estar diante do uso público não comercial de sua patente, o que culminou no ajuizamento de uma ação com base no 28 USC § 1498(a), com posterior decisão judicial com o arbitramento da taxa de *royalties* de 1,25% sobre o contrato.

Em *Honeywell International Incorporated v. United States* é possível observar a patente US nº 6.467.914 B1, depositada em 10/10/1985 e publicada em 22/10/2002, cujo objeto são óculos de visão noturna compatíveis com monitor colorido, que foi utilizada pelos Estados Unidos, por intermédio das

Empresas *Lockheed Martin Corporation* e *L-3 Communications Corporation*, sem o consentimento da *Honeywell International Incorporated*. É possível observar que o pedido de patente foi depositado em 1985 (Figura 4), mas a patente somente foi expedida em 2002, sugerindo um período significativo sob uma ordem de sigilo. A compensação pelo uso público não comercial do objeto de pedidos de patente sob sigilo nos Estados Unidos está prevista em outra parte do Código Americano (Estados Unidos 1952). Os dados e informações existentes na decisão da Justiça Americana (Estados Unidos 2012) indicam que a tecnologia patenteada foi customizada para uso em conjunto com os equipamentos das cabines das aeronaves militares F-16, C130J e C130H. Com base no 28 USC § 1498(a), a *Honeywell International Incorporated* ajuizou uma ação contra os Estados Unidos e foi indenizada em US\$ 1.892.551 (um milhão, oitocentos e noventa e dois mil e quinhentos e cinquenta e um dólares).

																																																																		
US006467914B1																																																																		
(12) United States Patent Cohen et al.	(10) Patent No.: US 6,467,914 B1 (45) Date of Patent: Oct. 22, 2002																																																																	
<p>(54) NIGHT VISION GOGGLES COMPATIBLE WITH FULL COLOR DISPLAY</p> <p>(75) Inventors: Richard L. Cohen, Toms River, NJ (US); Craig R. Soughton, Sussex, NJ (US)</p> <p>(73) Assignee: Honeywell International, Inc., Morristown, NJ (US)</p> <p>(*) Notice: Subject to any disclaimer, the term of this patent is extended or adjusted under 35 U.S.C. 154(b) by 0 days.</p> <p>(21) Appl. No.: 06/786,269</p> <p>(22) Filed: Oct. 10, 1985</p> <p>(51) Int. Cl.: G02B 27/00; G08B 5/00; H01J 40/14</p> <p>(52) U.S. Cl.: 359/601; 250/214 LA; 340/815.41; 340/945; 345/8; 359/229; 359/635</p> <p>(58) Field of Search: 340/705, 815.41, 340/945; 350/174; 343/5 CD; 359/634, 229, 601; 345/8; 250/214 LA</p> <p>(56) References Cited</p> <p style="text-align: center;">U.S. PATENT DOCUMENTS</p> <table border="0"> <tr><td>2,308,704</td><td>A</td><td>*</td><td>1/1943</td><td>MacNeil</td></tr> <tr><td>2,540,943</td><td>A</td><td></td><td>2/1951</td><td>Hales</td></tr> <tr><td>2,955,231</td><td>A</td><td></td><td>10/1960</td><td>Aiken</td></tr> <tr><td>3,245,315</td><td>A</td><td>*</td><td>4/1966</td><td>Marks et al.</td></tr> <tr><td>3,373,506</td><td>A</td><td>*</td><td>3/1968</td><td>Davidoff</td></tr> <tr><td>3,449,583</td><td>A</td><td>*</td><td>6/1969</td><td>Eden</td></tr> <tr><td>3,479,454</td><td>A</td><td></td><td>11/1969</td><td>Wolf</td></tr> <tr><td>3,517,122</td><td>A</td><td></td><td>6/1970</td><td>Owen</td></tr> <tr><td>3,602,573</td><td>A</td><td>*</td><td>8/1971</td><td>Kermode</td></tr> <tr><td>3,617,997</td><td>A</td><td>*</td><td>11/1971</td><td>Maass et al.</td></tr> <tr><td>3,704,961</td><td>A</td><td>*</td><td>11/1972</td><td>Tavis</td></tr> <tr><td>3,812,526</td><td>A</td><td>*</td><td>5/1974</td><td>Tan</td></tr> <tr><td>3,840,731</td><td>A</td><td>*</td><td>10/1974</td><td>Saufler</td></tr> </table>		2,308,704	A	*	1/1943	MacNeil	2,540,943	A		2/1951	Hales	2,955,231	A		10/1960	Aiken	3,245,315	A	*	4/1966	Marks et al.	3,373,506	A	*	3/1968	Davidoff	3,449,583	A	*	6/1969	Eden	3,479,454	A		11/1969	Wolf	3,517,122	A		6/1970	Owen	3,602,573	A	*	8/1971	Kermode	3,617,997	A	*	11/1971	Maass et al.	3,704,961	A	*	11/1972	Tavis	3,812,526	A	*	5/1974	Tan	3,840,731	A	*	10/1974	Saufler
2,308,704	A	*	1/1943	MacNeil																																																														
2,540,943	A		2/1951	Hales																																																														
2,955,231	A		10/1960	Aiken																																																														
3,245,315	A	*	4/1966	Marks et al.																																																														
3,373,506	A	*	3/1968	Davidoff																																																														
3,449,583	A	*	6/1969	Eden																																																														
3,479,454	A		11/1969	Wolf																																																														
3,517,122	A		6/1970	Owen																																																														
3,602,573	A	*	8/1971	Kermode																																																														
3,617,997	A	*	11/1971	Maass et al.																																																														
3,704,961	A	*	11/1972	Tavis																																																														
3,812,526	A	*	5/1974	Tan																																																														
3,840,731	A	*	10/1974	Saufler																																																														
<table border="0"> <tr><td>3,955,190</td><td>A</td><td>*</td><td>5/1976</td><td>Terashi</td></tr> <tr><td>D253,177</td><td>S</td><td>*</td><td>10/1979</td><td>Lilman</td></tr> <tr><td>4,170,772</td><td>A</td><td></td><td>10/1979</td><td>Bly</td></tr> <tr><td>4,190,832</td><td>A</td><td>*</td><td>2/1980</td><td>Mohler</td></tr> <tr><td>4,201,450</td><td>A</td><td>*</td><td>5/1980</td><td>Trapani</td></tr> </table> <p style="text-align: center;">(List continued on next page.)</p> <p style="text-align: center;">FOREIGN PATENT DOCUMENTS</p> <table border="0"> <tr><td>DE</td><td>33 13899</td><td>A1</td><td>10/1984</td><td>G02B23/12</td></tr> <tr><td>EP</td><td>9332</td><td>*</td><td>4/1980</td><td>350/174</td></tr> <tr><td>GB</td><td>1605139</td><td></td><td>1/1982</td><td></td></tr> <tr><td>WO</td><td>9943547</td><td>A</td><td>9/1999</td><td>B64D47/02</td></tr> </table> <p style="text-align: center;">OTHER PUBLICATIONS</p> <p>Pave Low III, Interior Lighting Reconfiguration for Night Lighting and Night Vision Goggle Compatibility, H. L. Task; L.L. Griffin, Human Engineering Division, Aerospace Medical Research Laboratory, Wright-Patterson, AFB, Ohio, pp. 106-116.</p> <p>The Night Vision Goggle Compatible Helicopter Cockpit, Dr. H.-D.V. Boehm, Messerschmitt-Boelkow-Bohm GmbH Munich, Germany, Tenth European Rotocraft Forum, Aug. 28-31, 1984.—The Hague, The Netherlands.</p> <p>North Atlantic Treaty Organization, Military Agency for Standardization (MAS), Standardization Agreement, Night Vision Goggle Lighting Compatibility Design Criteria, Oct. 16, 1985, M. Korkkalis.</p> <p style="text-align: center;">(List continued on next page.)</p> <p><i>Primary Examiner</i>—Stephen C. Buczinski (74) <i>Attorney, Agent, or Firm</i>—Loria B. Yeardon</p> <p style="text-align: center;">(57) ABSTRACT</p> <p>An ANVIS aid, such as an ANVIS goggles set, with a first optical filter is described. A second optical filter blocking light in an opposite sense from the first optical filter is placed at a color display, which may otherwise present offending light that would interfere with the ANVIS.</p> <p style="text-align: center;">3 Claims, 2 Drawing Sheets</p>		3,955,190	A	*	5/1976	Terashi	D253,177	S	*	10/1979	Lilman	4,170,772	A		10/1979	Bly	4,190,832	A	*	2/1980	Mohler	4,201,450	A	*	5/1980	Trapani	DE	33 13899	A1	10/1984	G02B23/12	EP	9332	*	4/1980	350/174	GB	1605139		1/1982		WO	9943547	A	9/1999	B64D47/02																				
3,955,190	A	*	5/1976	Terashi																																																														
D253,177	S	*	10/1979	Lilman																																																														
4,170,772	A		10/1979	Bly																																																														
4,190,832	A	*	2/1980	Mohler																																																														
4,201,450	A	*	5/1980	Trapani																																																														
DE	33 13899	A1	10/1984	G02B23/12																																																														
EP	9332	*	4/1980	350/174																																																														
GB	1605139		1/1982																																																															
WO	9943547	A	9/1999	B64D47/02																																																														

Figura 4 — Patente Americana 6,467,914.
Fonte: USPTO 2002.

Por fim, o caso *FastShip LLC v. United States* (Estados Unidos 2015). Nos dados encontrados na decisão da ação ajuizada pela *FastShip LLC*, é possível observar que a *Lockheed Martin Corporation* foi contratada pela Marinha Americana para projetar e construir navios de defesa de costa, o que levantou a suspeita de violação das reivindicações 1 e 19 da patente

US 5.080.032, assim como das reivindicações 1, 3, 5 e 7 da patente US 5.231.946 (Figura 5), que descrevem monocascos rápidos semiplanantes com o uso de jatos d'água para propulsão.

		
		US005231946A
United States Patent [19]	[11] Patent Number:	5,231,946
Giles	[45] Date of Patent:	* Aug. 3, 1993
[54] MONOHULL FAST SEALIFT OR SEMI-PLANING MONOHULL SHIP	4,276,035 6/1981 Kobayashi	440/47
[76] Inventor: David L. Giles, 4244 Hunt Club Cir., Apt. 1534, Fairfax, Va. 22033	4,523,536 6/1985 Smoot	114/67 R
[*] Notice: The portion of the term of this patent subsequent to Jan. 14, 2009 has been disclaimed.	4,611,999 9/1986 Haynes	440/47
[21] Appl. No.: 820,147	4,631,032 12/1986 Nishida	440/47
[22] Filed: Jan. 13, 1992	4,649,851 3/1987 April	114/271
	4,713,027 12/1987 Fowler	440/47
	4,718,870 1/1988 Watts	440/47
	4,775,341 10/1988 Tyler et al.	440/38
	4,843,993 7/1989 Markison	114/125
	5,080,032 1/1992 Giles	114/56
	FOREIGN PATENT DOCUMENTS	
	409181 4/1934 United Kingdom .	
	739771 11/1955 United Kingdom .	
	OTHER PUBLICATIONS	
[63] Continuation of Ser. No. 525,072, May 18, 1990, Pat. No. 5,080,032.	"Hull Form for Warships", Hill-Norton Committee Report, United Kingdom, 1986.	
[30] Foreign Application Priority Data	"Warship Hull Design Inquiry", Lloyd's Register of Shipping, London 1988.	
Oct. 11, 1989 [GB] United Kingdom	8922936	
[51] Int. Cl. ³	B63B 1/04	
[52] U.S. Cl.	114/56; 114/121; 114/271; 440/3; 440/38	
[58] Field of Search	440/3, 4, 38, 6; 114/56, 121, 125, 271	
[56] References Cited	ABSTRACT	
U.S. PATENT DOCUMENTS		
145,347 12/1873 Hirsch	A vessel (10) has a semi-displacement or semi-planing round bilge hull (11) characterized by low length-to-beam ratio (between about 5.0 to 7.0) and utilizing hydrodynamic lift. The bottom (15) of the hull (11) rises toward the stern (17) and flattens out at the transom (30). Four waterjet propulsion units (26, 27, 28, 29) are mounted at the transom (30) with inlets (31) arranged on the hull bottom (15) just forward of the transom (30) in a high pressure area. Water under high pressure is directed to the pumps (32) from the inlets (31). Eight marine gas turbines arranged in pairs (36/37, 38/39, 40/41, 42/43) power the waterjet propulsion units (26, 27, 28, 29) through combined gearboxes (44, 45, 46, 47) and cardan shafts (48, 49, 50, 51).	
1,270,134 6/1918 Emmet	8 Claims, 13 Drawing Sheets	
2,185,430 1/1940 Burgess		
2,185,431 1/1940 Burgess		
2,342,707 2/1944 Troyer		
2,570,595 10/1951 Romero		
3,122,121 2/1964 Krauta		
3,225,739 12/1965 Ewing, Jr.		
3,342,032 9/1967 Cox et al.		
3,776,168 12/1973 Weeks		
3,826,218 7/1974 Hiersig et al.		
3,911,846 10/1975 England		
3,995,575 12/1976 Jones, Jr.		
4,004,542 1/1977 Holmes		
4,079,688 3/1978 Diry		

Figura 5 — Patente Americana 5,231,946.
Fonte: USPTO 1993b.

No julgamento da ação indenizatória com base no 28 USC § 1498(a), os Estados Unidos alegaram que os navios não foram fabricados antes da expiração das patentes, mas, ainda assim, o valor da indenização foi fixado pela justiça em 3% sobre o custo dos elementos do Navio LCS-1 (USS Freedom), posteriormente corrigido pela Corte de Apelações dos Estados Unidos (Estados Unidos 2017) para maior, com a incidência de juros.

De fato, o mecanismo do uso público não comercial na legislação é um instrumento estratégico de ação governamental que permite o uso de tecnologias civis via sistema de patentes pelo governo. Porém, em que pese essa possibilidade, esse processo não é simples, pois pode demandar ações de desenvolvimento e produção, até atingir a customização ao todo do equipamento de defesa.¹⁸

Nos casos levantados no âmbito do 28 USC § 1498 (a), constam empresas no rol de titulares (Honeywell International Incorporated e Boeing Company) e contratadas (Lockheed Martin Corporation), integrantes do setor da atividade econômica de defesa americana, que possuem *expertise* para desenvolver e produzir soluções para atender aos interesses dos Estados Unidos nesse segmento.

A possibilidade de convergência, para a defesa, de tecnologia inicialmente desenvolvidas para o mercado civil, posiciona a invenção patenteada, em muitos casos, em outro patamar, pois a patente exerce a função de proteção intelectual, não de garantir mercado. Mediante ações governamentais de prospecção tecnológica, tais tecnologias, quando usadas pelo governo para atender aos interesses da defesa nacional, consubstanciam o *spin-in*, com a associação de processos de inovação.

Um exemplo de aplicação futura do uso público não comercial, no caso do Brasil, pode ser vislumbrado por meio das questões relativas à manutenção de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), que demandam um esforço expressivo do Centro de Logística da Aeronáutica (CELOG) na solução de problemas de suprimentos de peças. A proteção intelectual de dispositivos mecânicos é uma via muito utilizada no âmbito do sistema de patentes em face da possibilidade de engenharia reversa. Em função dos altos custos de aquisição ou pela carência de itens com os fabricantes originais, a nacionalização via engenharia reversa pode ser necessária para manter a disponibilidade operacional das aeronaves e equipamentos, além de reduzir a dependência tecnológica e permitir a economia de divisas para o Brasil (Pontes 2010) — hipótese em que, além do risco de bloqueios e cerceamentos pelas nações detentoras da tecnologia, os direitos dos titulares de patentes também deverão ser observados (Bonfadini 1996). Instituído o mecanismo do uso público não comercial, esse último aspecto deixaria de ser um problema, uma vez que a legislação respaldaria uma ação que não se caracterizaria como uma violação de direito, restando avaliar o custo-benefício quanto aos demais pontos para a tomada de decisão no processo técnico de nacionalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um olhar sobre a racionalidade do sistema de patentes e do uso pelos Estados Unidos de tecnologias civis patenteadas para atender aos interesses da defesa nacional dá exemplos e apoio concreto à proposta legislativa de inclusão do mecanismo do uso público não comercial na lei de propriedade industrial brasileira, ao mesmo tempo em que acrescenta uma nova camada de complexidade à questão, diante das características específicas

que o sistema de patentes deve possuir para que o Estado exerça o seu papel empreendedor nesse segmento.

Se, de um lado, o Código Americano restringe terceiros de usar a invenção sem o consentimento do titular, outorgando-lhe um direito exclusivo, de outro lado, prescreve que o único recurso que pode ser utilizado pelo titular em caso do uso público não comercial das patentes é o direito de obter uma compensação razoável por meio de uma ação judicial. Em um contexto histórico e jurisprudencial, o posicionamento observado é de que o titular de uma patente tem o direito de excluir competidores, mas não o Estado de usar uma patente quando da provisão à sociedade do bem público defesa nacional.

Este artigo procurou verificar a relação entre o uso público não comercial das patentes e a inovação em defesa. Na realidade americana, foi considerada a disponibilidade de dados e informações existentes em base jurisprudencial e patentária para aprofundar a compreensão desse fenômeno, tais como: a área tecnológica, inventores e titulares, os fluxos de benefícios do sistema de patentes, externalidades e outros fenômenos.

Do processo inferencial e interpretação dos resultados, entende-se que a proposição inicial deste estudo parece ter sido confirmada, uma vez que além do *spin-in* ter se apresentado como externalidade positiva, foi observada a incidência de processos de inovação na customização típica do objeto de patentes em projetos governamentais para atender aos interesses da defesa nacional. Em todos os casos da amostra, em algum momento dos respectivos projetos governamentais, determinadas tecnologias civis patenteadas foram observadas com potencial para garantir a capacidade operacional de um dado sistema de defesa. Essa inclusão em fases posteriores de projetos governamentais pode envolver o elemento de novidade e ser classificado como P&D em suas diversas categorias, assim como gerar indicadores de inovação.

Dados e informações do uso público não comercial das patentes não refletem apenas o desempenho inventivo, mas também outros aspectos da dinâmica da inovação, como a pesquisa e o desenvolvimento na customização da tecnologia civil ao ambiente de defesa. Eles podem ser usados tanto como fonte de informação sobre a extensão da aplicação da tecnologia patentada civil em programas governamentais quanto sobre o valor do documento de patente como fonte de informação tecnológica para atender aos interesses da defesa nacional.

Os resultados observados em território americano são importantes para a legislação no Brasil, face ao baixo grau de efetividade das leis de propriedade industrial na interseção entre patente e defesa nacional. A inclusão do mecanismo do uso público não comercial é apenas parte de um

desafio que envolve uma outra fase mais complexa, a de implementação, a qual demanda a institucionalização de uma cultura nos órgãos destinatários da política para o monitoramento e a identificação de tecnologias que possam ser integradas a programas e projetos governamentais de defesa.

REFERÊNCIAS

Almeida, Carlos Wellington de. 2001. Economia e orçamento para a defesa nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União* 32, no. 90: 22–32, Brasília.

Almeida, Carlos Wellington de. 2010. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública* 16, no. 1 (Junho): 220–50.

Archibugi, Daniele, and Andrea Filippetti. 2015. *The Globalization of Intellectual Property Rights*. The Global Handbook of Science, Technology and Innovation, Wiley Oxford.

Banco Mundial. 1997. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997: o Estado num mundo em transformações*. Washington, DC: World Bank.

Barbosa, Denis Borges. 2010. *Uma Introdução à Propriedade Intelectual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Block, Fred. 2011. “Innovation and the Invisible Hand of Government”. In *State of Innovation: The U.S. Government’s Role in Technology Development*, edited by Fred Block, and Matthew R. Keller. London; New York: Routledge: 12–46.

Bellais, Renaud, and Renelle Guichard. 2006. “Defense innovation, technology transfers and public policy”. *Defence and Peace Economics* 17, no. 3: 273–86.

Bonfadini, José Armando Gomes. 1996. Política de nacionalização do material de defesa no Brasil. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro 113, no. 4-6: 193–206.

Brasil. 2019. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia Metodológico para Indicadores: orientações básicas aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual*. Brasília.

Brasil. 2013a. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei nº 5.402, de 2013*. Altera a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Brasília.

Brasil. 2013b. Câmara dos Deputados. *A revisão da lei de patentes: inovação em prol da competitividade nacional*. Brasília, Edições Câmara.

Brasil. 1996. Lei de Propriedade Industrial nº 9.279, de 14 de maio de 1996. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

Brasil. 1993. Senado Federal. Projetos e Matérias. *Projeto de Lei nº 115/1993*. Brasília.

Brasil. 1991. Câmara dos Deputados. Projetos de leis e outras Proposições. *Projeto de Lei nº 824/1991*. Brasília.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. 1971. Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971. Código da Propriedade Industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

Brasil. 1969. Decreto-Lei nº 1.005, de 21 de outubro de 1969. Código da Propriedade Industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

Brasil. 1967. Decreto-Lei nº 254, de 28 de fevereiro de 1967. Código da Propriedade Industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.

Brasil. 1956. Decreto-Lei nº 38.850, de 13 de março de 1956. Desapropria a patente de invenção nº 34.102, de 2.10.1946. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ.

Brasil. 1945. Decreto-Lei nº 7.903, de 27 de agosto de 1945. Código da Propriedade Industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ.

Bush, Vannevar. 1945. *Science the Endless Frontier: A Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development*. Washington: United States Government Printing Office,

Carlaw, Kenneth, Les Oxley, Paul Walker, David Thorns, and Michael Nuth. 2006. "Beyond the Hype: Intellectual Property and the Knowledge Society/Knowledge Economy". *Journal of Economic Surveys* 20, no. 4: 633–58.

Carrier, Michael. 2004. "Cabining Intellectual Property through a property paradigm". *Duke Law Journal* 54, no. 1: 1–145.

Carvalho, Nuno Pires de. 2020. *Acordo TRIPS Comentado*. v. 1, ed. Lumen Juris.

Cooter, Robert, and Hans-Bernd Schäfer. 2012. *Solomon's Knot: How Law Can End the Poverty of Nations*, Princeton University Press, forthcoming.

DeRoo, Pier. 2011. “Public non-commercial use compulsory licensing for pharmaceutical drugs in government health care programs”. *Michigan Journal of International Law* 32, no. 2: 347–94.

Devlin, Alan. 2010. “The Misunderstood function of disclosure in patent law”. *Harvard Journal of Law & Technology* 23, no. 2: 401–46.

Domingos Neto, Manuel. 2014. Configuração dos Estudos de Defesa. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 1, no. 1: 206–22.

Dunne, J. Paul, and Derek Braddon. 2008. *Economic impact of military R&D*. Flemish Peace Institute.

Edler, Jacob, and Jan Fagerberg. 2017. “Innovation policy: what, why, and how”. *Oxford Review of Economic Policy* 33, no. 1: 2–23.

Epstein, Lee, and Gary King. 2013. *Pesquisa Empírica em Direito: as regras de inferência*. 1. ed. São Paulo: Direito GV.

Estados Unidos. 2021. *Detailed guide to the United States Code content and features*. Office of the Law Revision Counsel.

Estados Unidos. 2017. *Decisão da Corte de Apelações dos Estados Unidos*. FastShip LLC contra Estados Unidos, no. 2017–2248/2017–2249.

Estados Unidos. 2015. *Decisão do Tribunal de Justiça Federal dos Estados Unidos*. FastShip LLC contra Estados Unidos, no. 12–484C.

Estados Unidos. 2012. *Decisão do Tribunal de Justiça Federal dos Estados Unidos*. Honeywell International Incorporated contra Estados Unidos, no. 02–1909.

Estados Unidos. 2009a. *Decisão da Corte de Apelações dos Estados Unidos*. Advanced Software Design Corporation contra Federal Reserve Bank of ST Louis, no. 2008–1152.

Estados Unidos. 2009b. *Decisão do Tribunal de Justiça Federal dos Estados Unidos*. Boeing Company contra Estados Unidos, no. 00–705C.

Estados Unidos. 2006. *Decisão da Corte de Apelações dos Estados Unidos*. Zoltek Corporation contra Estados Unidos, no. 442 F.3d 1345.

Estados Unidos. 1996. *Decisão da Corte de Apelações dos Estados Unidos*. Hughes Aircraft Company contra Estados Unidos, no. 86 F.3d 1566.

Estados Unidos. 1981. *Decisão do Controlador Geral dos Estados Unidos*. Aquisição governamental de licença para invenção de funcionário, arquivo B-199026. Washington, D.C.

Estados Unidos. 1952. *Código dos Estados Unidos*. Secrecy of certain inventions and withholding of patent. Título 35 — Patentes, Parte II, Cap. 17, Parágrafos 181/188.

Estados Unidos. 1928. *Decisão da Suprema Corte*. Richmond Screw Anchor Co. contra Estados Unidos, no. 275 U.S. 331.

Estados Unidos. 1910. *Código dos Estados Unidos*. Título 28, parte IV, Capítulo 91, parágrafo 1498, letra (a).

Estados Unidos. 1894. *Decisão da Suprema Corte*. Schillinger contra Estados Unidos, no. 155 U.S. 163.

Estados Unidos. 1798. Constituição dos Estados Unidos.

Holmes, Oliver Wendell. 1895. “The Path of the Law”. *Harvard Law Review* 10, no. 8: 457–78.

Larroyed, Aline Azevedo. 2019. *Translation accuracy and dissemination of disclosure of patent information: an analysis of translation and its influence on patent law*. Proefschrift Maken Maastricht.

Lavenue, Lionel Marks. 1995. “Patent Infringement against the United States and Government Contractors under 28 U.S.C. § 1498 in the United States Court of Federal Claims”. *Journal of Intellectual Property Law* 2, no. 2: 389–507.

Leske, Ariela. D. C. 2018. “Uma revisão sobre a inovação em defesa: do *spin-off* ao *spin-in*”. *Revista de Economia Política* 38, no. 2: 377–97.

Madura, Joe R. 2018. *Federal Use of technology 28 U.S. Code § 1498 Industry Report*. Chicago: Ocean Tomo.

Mallik, Amitav. 2004. “Technology and security in the 21st century: a demand-side perspective”. *Sipri Research Report*, no. 20, Estocolmo, Sweden: Sipri.

Marco, Al Carley, Steven Jackson, and Amanda Myers. 2015. *The USPTO Historical Patent Data Files: Two Centuries of Invention*. Working Paper no. 2015-1, USPTO.

Markusen, Ann R. 1986. Defence spending a successful industrial policy? *International Journal of Urban and Regional Research* 10, no. 1: 105–22.

Matthews, Ron, and Curie Maharani. 2009. The Defense Iron Triangle Revisited. In *Modern Defense Industry: political, economic and technological issues*. edited by Richard Bitzinger et al. Santa Barbara: Praeger Security International.

Mazzucato, Mariana. 2014. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. 1a. ed., São Paulo: Portfolio-Penguin.

Mendez, Ruben P. 1999. Peace as a Global Public Good. In *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, edited by Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc Stern. New York: Oxford University Press: 382–416.

Mgbeoji, Ikechi. 2003. “The juridical origins of the international patent system: Towards a historiography of the role of patents in industrialization”. *Journal of the History of International Law* 5, no. 2: 403–22.

Moser, Petra. 2013. “Patents and Innovation: Evidence from Economic History”. *Journal of Economic Perspectives* 27, no. 1: 23–44.

Mowery, David C. 2009. “National security and national innovation systems”. *The Journal of Technology Transfer* 34, no. 5: 455–73.

Mowery, David C. 2010. Military R&D and innovation. In *Handbook of the Economics of Innovation* 2: 1219–56, edited by B. H. Hall, and N. Rosenberg.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2018. *Manual de Oslo: Diretrizes para Coleta, Relatórios e Uso de dados sobre inovação*. 4a. ed.

OCDE. *Manual de Frascati 2002: Metodologia proposta para levantamentos sobre pesquisa e desenvolvimento experimental*. Brasil: F. Iniciativas Assessoria em P&D, 2013.

OMC – Organização Mundial do Comércio. 1994. *Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio*.

OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual. 2015. *WIPO Guide to using patent information*. Publication no. L434/3E.

Paarlberg, Robert L. 2004. “Knowledge as power: science, military dominance, and US security”. *International Security* 29, no. 1: 122–51.

Paranaguá, Pedro, and Renata Reis. 2009. *Patentes e criações industriais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Penrose, Edith T. 1951. *The Economics of the International Patent System*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Pontes, Wagner Rossi. 2010. *Um estudo do processo de nacionalização de peças de reposição de aeronaves e equipamentos na Força Aérea Brasileira*. Monografia — Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina.

Ren, Lilan. 2005. “A comparison of 28 U.S.C. 1498(a) and foreign Statutes and an analysis of 1498(a)’s compliance with TRIPS”. *Houston Law Review* 41, no. 5: 1659–701.

Roffe, Pedro, and Ricardo Melendez-Ortiz. 2005. *Resource Book on TRIPS and Development: An Authoritative and Practical Guide to the TRIPS Agreement*. UNCTAD-ICSTD.

Schumpeter, Joseph. A. 1934. “The theory of economic development”. Cambridge, Mass.: Harvard Economic Studies.

Silva, Roberto Viana da. 2016. *Uso público não comercial das patentes de interesse da Defesa Nacional*. Dissertação — Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais, Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro.

Smith, Adam. 2007. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. MetaLibri Digital Library.

Soete, Luc, and Arundel Anthony. 1993. *An Integrated Approach to European Innovation and Technology Diffusion Policy: A Maastricht Memorandum*. Luxemburgo: European Community Programme for Innovation and Technology Transfer.

Szmrecsányi, Tamás József. 2006. A Herança Schumpeteriana In *Economia da Inovação Tecnológica*, edited by Victor Pelaez, and Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Hucitec; Ordem dos Economistas do Brasil: 112–34.

UNCTAD. 2009. United Nations Conference on Trade and Development. *TRIPS Post-Grant Flexibilities: Compulsory Licenses & Government Use*. Workshop on Flexibilities in International Intellectual Property rules and local Production of Pharmaceuticals for the Southern, Central and West African Region, Cape Town.

UNCTAD. 2003. United Nations Conference on Trade and Development. *Solução de Controvérsias*. Curso de Solução de Disputas em Comércio Internacional, Investimento e Propriedade Intelectual. Nações Unidas.

USPTO. 1972. United States Patent and Trademark Office. *Patente Americana US 3,682,531*.

USPTO. 1973. United States Patent and Trademark Office. *Patente Americana US 3,758,051*.

USPTO. 1989. United States Patent and Trademark Office. *Patente Americana US 4,840,682*.

USPTO. 1993a. United States Patent and Trademark Office. *Patente Americana US RE 34,162*.

USPTO. 1993b. United States Patent and Trademark Office. *Patente Americana US 5,231,946*.

USPTO. 2002. United States Patent and Trademark Office. *Patente Americana US 6,467,914*.

Wellerstein, Alex. 2008. "Patenting the Bomb: nuclear weapons, intellectual property, and technological control". *Isis* 99: 57–87.

NOTAS

1. Nos debates diplomáticos que antecederam a Convenção de Paris para a Proteção de Propriedade Industrial (1883), “não foi possível aos participantes das discussões escapar do fato de que às vezes poderia haver uma séria interferência no bem-estar da sociedade se a “mais sagrada de todas as propriedades” não estivesse sujeita a limitações”. Então, “se uma questão de saúde pública ou de defesa nacional existisse, obviamente o Estado tinha o poder de anular os interesses privados” (Penrose 1951, 51).
2. Estatuto de Patentes de Veneza (1474): “Estando então em liberdade de nosso Governo, à sua vontade, tomar e usar, em sua necessidade, qualquer um dos ditos dispositivos e instrumentos, com a condição, entretanto, de que ninguém mais que os autores os exerçam” (Mgbeoji 2003, 413); 28 U. S. Code § 1498 (a) (Estados Unidos 1910); e, acordo TRIPS (OMC 1994, arts. 31;73).
3. O instituto da desapropriação não foi previsto na lei n° 9.279/1996. Apenas um caso concreto foi observado na história. Vide Decreto n° 38.850 (Brasil 1956).
4. Artigo 75 da lei n° 9.279/1996.
5. Tramitação bicameral: Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados) – P. L. n° 824 (Brasil 1991); Casa Revisora (Senado Federal) – P.L.C. n° 115 (Brasil 1993).
6. Embora previsto no artigo 31, b, do acordo TRIPS, o uso público não comercial não foi assimilado no processo de elaboração normativa da lei n° 9.279/1996.
7. Apresentado em 2013, o P. L. n° 5.402 foi apensado ao P. L. n° 139/1999, cuja audiência pública ocorreu em 2015. Depois de arquivado e desarquivado em 2019, doravante não apresentou andamentos significativos.
8. Os programas de P&D relativos aos artefatos nucleares e a produção de penicilina ensejaram abordagens compreensíveis durante a Segunda Guerra Mundial (Wellerstein 2008).
9. Artigo 8° do Acordo TRIPS (OMC 1994).
10. Compete à União assegurar a defesa nacional (Brasil 1988, art. 21, III).
11. Artigo 43-A, do P. L. n° 5.402/2013 (Brasil 2013a).
12. “O titular será adequadamente remunerado nas circunstâncias de cada uso, levando-se em conta o valor econômico [...]” (OMC 1994, art. 31, alínea h). Como parâmetro, o custo marginal de produção mais um percentual do preço de venda, sendo a taxa de referência de 5%, com possibilidade de redução ou aumento (Unctad 2009).
13. São “as maneiras alternativas de transpor as obrigações do Acordo TRIPS para as leis nacionais de modo a acomodar os interesses nacionais, mas sem violar aquelas obrigações” (Carvalho 2020, 40).
14. Com base na contagem anual de pedidos de patente e de patentes (Marco et al. 2015, fig. 4).

15. Título 28, parte IV, Capítulo 91, parágrafo 1498, letra (a) do Código Americano. Este contém as leis gerais e permanentes dos Estados Unidos, organizadas em 54 títulos amplos de acordo com o assunto (Estados Unidos 2021).
16. “[...] a propriedade privada não será desapropriada para uso público sem justa indenização” (Estados Unidos 1798).
17. Essenciais nas tecnologias de defesa, o DoD considerava essa indústria vital para o seu potencial militar e para a segurança nacional (Mazzucato 2014). Em patentes expedidas, a partir da década de 1950, a subcategoria de dispositivos de semicondutores (46) sobe das dez últimas para as três primeiras posições em duas décadas (Marco et al. 2015, Figura 17).
18. Embora “as especificações muitas vezes falhem em comunicar informações [...], em ensinar o funcionamento [...], a invenção em si é muitas vezes auto-reveladora [...], vulnerável à engenharia reversa” (Devlin 2010, 411).

USO PÚBLICO NÃO COMERCIAL DAS PATENTES DE INTERESSE DA DEFESA NACIONAL

RESUMO

Considerando a proposta legislativa de inclusão do mecanismo do uso público não comercial das patentes na lei de propriedade industrial, este artigo tem por objetivo verificar, por meio de uma pesquisa empírica, a relação entre o uso público não comercial das patentes e a inovação em defesa. De abordagem qualitativa, o estudo teve como alvo de inferência o uso público não comercial das patentes nos Estados Unidos, uma vez que é o país com maior prática e expressivo número de ações judiciais, o que possibilitou a obtenção de amostra de casos de invenções patenteadas que foram usadas sem a autorização dos titulares. Os resultados sugerem que o uso público não comercial das patentes pode incentivar a inovação, permitindo que uma tecnologia civil patenteadas seja customizada para atender aos interesses da defesa nacional.

Palavras-chave: Uso Público Não Comercial; Patentes; Defesa Nacional; Inovação.

ABSTRACT

Considering the legislative proposal to include the mechanism for the non-commercial public use of patents in the industrial property law, this article aims to verify, through empirical research, the relationship between the non-commercial public use of patents and innovation in defense. With a qualitative approach, the study had as its target of inference the non-commercial public use of patents in the United States, because it is the country with the greatest practice and a significant number of lawsuits, which allowed obtaining a sample of cases of patented inventions that were used without the authorization of the holders. The results suggest that the non-commercial public use of patents can encourage innovation, allowing a patented civil technology to be customized to meet national defense interests.

Keywords: Non-Commercial Public Use; Patents; National Defense; Innovation.

Recebido em 16/01/2020. Aceito para publicação em 28/10/2021.

Missões de estabilização e a virada robusta das operações de paz da ONU

Stabilization missions and the robust turn of UN peace operations

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 97–125

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75179

ISSN 2358-3932

GILBERTO CARVALHO OLIVEIRA

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, observa-se uma crescente propensão ao uso da força nas operações de paz da ONU, que tem se tornado ainda mais acentuada com a emergência das chamadas missões de estabilização. Esses desenvolvimentos indicam que uma mudança qualitativa está em curso nas operações de paz do século XXI, fazendo surgir um modelo de intervenção menos preocupado com a imparcialidade do interventor e o consentimento das facções em conflito, mais propenso ao uso ofensivo da força e inclinado a maior grau de intromissão nos processos políticos internos das sociedades que recebem as intervenções. Esse descolamento gradual do perfil politicamente imparcial e da postura parcimoniosa no uso da força, que durante décadas caracterizaram o *peacekeeping*, e a reconfiguração das intervenções internacionais dentro de um perfil cada vez mais agressivo é o que este artigo chama de virada robusta nas operações de paz.

Dentro desse panorama, a crescente ocorrência do termo estabilização no vocabulário das operações de paz não reflete uma opção terminológica trivial, mas traduz, conforme o argumento a ser avançado neste artigo, uma radicalização da virada robusta do intervencionismo realizado em nome da paz. Esse robustecimento se mostra não só em intervenções rotuladas como missões de estabilização implementadas sob controle direto da ONU (como a Minustah no Haiti, a Monusco na República Democrática do Congo — RDC, a Minusma no Mali ou a Minusca na

Gilberto Carvalho Oliveira — Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra, Portugal). Professor-Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Coordenador da graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ.

República Centro-Africana – RCA), mas também em operações não designadas explicitamente pelo termo estabilização, implementadas fora do controle exclusivo da ONU (como a Unamid no Darfur, controlada de forma híbrida pela ONU e União Africana; a Amison na Somália, liderada pela União Africana; e a KFOR no Kosovo ou a ISAF no Afeganistão, ambas lideradas pela OTAN).

Ainda que se note o crescente uso do termo estabilização e estabilidade nos discursos e práticas no campo das operações de paz nas últimas duas décadas, conforme atestam os mapeamentos já realizados por autores como Siân Herbert (2013) e David Curran e Paul Holtom (2015), ainda é notável a falta de precisão conceitual desses termos dentro do debate doutrinário interno da ONU. Essa indefinição conceitual foi destacada no Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz das Nações Unidas (*High-level Independent Panel on UN Peace Operations*), presidido pelo ex-Presidente do Timor Leste José Ramos-Horta em 2015, também conhecido como Relatório HIPPO. Nesse documento, os integrantes do Painel enfatizaram que, perante o crescente uso do termo estabilização e sua variada gama de interpretações, o sentido desse conceito deveria ser clarificado pela ONU (Hippo 2015, § 111). Se, por um lado, do ponto de vista do debate interno na ONU, não se consegue ainda definir precisamente o significado do termo estabilização e os resultados que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) espera alcançar com esse tipo de intervenção, por outro lado, do ponto de vista do debate acadêmico, tem surgido, principalmente desde 2015, uma crescente bibliografia dedicada à noção de estabilização e às suas implicações no campo das operações de paz contemporâneas.

Este artigo insere-se nesse debate, propondo duas contribuições principais. Primeiramente, o artigo contribui para o esforço de produção de uma bibliografia em português que problematize a noção de estabilização. Embora o Brasil tenha participado de forma relevante em intervenções rotuladas como missões de estabilização (tendo assumido a liderança militar da Minustah e enviado numerosos contingentes para essa missão entre 2004 e 2017, além de contar com oficiais gerais na função de Comandante de Força da Monusco no período 2013-2015 e 2018-2021), o debate acadêmico brasileiro sobre essas missões tem ocorrido sem grande envolvimento com as questões conceituais e teóricas da estabilização em si. Ainda que se note um crescente interesse por essas questões (Oliveira 2020), persiste um espaço a ser preenchido na bibliografia em português que aprofunde a discussão e procure compreender o que significa intervir sob o rótulo da estabilização.

Dentro desse propósito, uma segunda contribuição deste artigo é identificar não só as características que colocam as missões de estabilização em outro patamar qualitativo, mas também elucidar porque essas missões têm assumido um perfil cada vez mais violento e politicamente parcial. Em conexão com essas preocupações, o artigo argumenta que as mais recentes transformações ocorridas nas operações de paz da ONU têm relação com os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais, cujas influências se mostram não só no processo de construção das resoluções e mandatos dentro do CSNU, mas também nos procedimentos introduzidos no contexto operacional dessas missões. Esse argumento já tem sido defendido por alguns autores que notam, no contexto dos esforços internacionais de estabilização no continente africano, uma crescente influência dos procedimentos operacionais experimentados nas guerras no Afeganistão e no Iraque (Flavin and Aoi 2017; Karlsrud and Smith 2015; Karlsrud 2015, 2018). Este artigo, portanto, segue a linha argumentativa desses autores e recorre aos seus estudos empíricos, principalmente ao trabalho de John Karlsrud (2015, 2018), que tem mergulhado de forma aprofundada na análise dos esforços internacionais de estabilização na RDC, no Mali e na RCA.

Ainda que esses estudos forneçam uma base importante e consistente para a compreensão das missões de estabilização, este artigo procura inserir na análise alguns elementos adicionais. De modo geral, essa bibliografia tem-se concentrado nos esforços de estabilização e nas práticas trazidas pelos EUA, Reino Unido e França para o contexto operacional das intervenções no continente africano. Isto faz com que algum esforço adicional tenha que ser desenvolvido em relação a aspectos não destacados nesses trabalhos. Primeiramente, é importante acrescentar ao debate o caso particular da missão de estabilização no Haiti, a fim de se analisar até que ponto o mandato e as ações implementadas na Minustah também se relacionam com os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais. Em segundo lugar, é importante identificar o papel dessas potências na formulação das resoluções que definiram os mandatos das missões de estabilização da ONU — o que, embora sugerido em alguns trabalhos anteriormente mencionados, ainda depende de uma análise documental mais pormenorizada. Através da análise desses aspectos adicionais, em conjunto com os elementos já destacados na bibliografia existente, espera-se alcançar uma visão mais completa das missões de estabilização da ONU e contribuir para refinar o argumento de que existe um nexo entre a radicalização da virada robusta em curso nas operações de paz contemporâneas e as influências recebidas das doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais.

Para esse propósito, o artigo examina os quatro casos de intervenções da ONU explicitamente rotuladas de missões de estabilização – Minustah, Monusco, Minusma e Minusca –, buscando identificar elementos que permitam responder três questões principais: a) em que medida as principais potências ocidentais têm influenciado a formulação das resoluções e mandatos dessas missões?; b) em que medida os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas de estabilização das potências ocidentais se refletem nessas missões?; e c) como as práticas de estabilização das potências ocidentais têm influenciado as ações no terreno no contexto dessas quatro missões? A investigação da primeira questão é feita através da análise primária de documentos da ONU, especialmente das resoluções e transcrições de reuniões do CSNU no contexto da instauração dessas quatro missões. A busca de respostas para as segunda e terceira questões é feita, principalmente, com base na consulta à bibliografia existente, que já têm examinado empiricamente as missões de estabilização no continente africano, acrescentando-se ao estudo o exame mais pormenorizado do caso da intervenção no Haiti.

Dentro desta proposta de análise, a descrição das características que a estabilização assume no campo das operações de paz não constitui um fim em si mesmo, mas representa uma tarefa fundamental dentro de um esforço mais amplo, que contribui para a elucidação do complexo causal que têm movido as operações de paz para uma configuração cada vez mais ofensiva, intrusiva e parcial, levando a uma radicalização da virada robusta iniciada no contexto das operações de paz da década de 1990 e início da década de 2000. Ao recorrer a uma estratégia explicativa baseada na noção de complexo causal é importante ter em conta que este artigo não concebe a explanação no sentido positivista do termo, baseado na identificação de uma conexão direta, evidente, linear e necessária entre as experiências das potências ocidentais e as transformações em curso nas operações de paz. Não é a esse tipo de explanação, baseado em causas isoláveis, determinantes e eficientes na produção de determinados efeitos, que a ideia de complexo causal se refere, mas sim a um tipo alternativo de explanação, baseado em uma noção de causalidade que inclui relações múltiplas, indiretas, complexas e interativas, formando uma “estória causal” que, em seu conjunto, produz uma explicação plausível sobre a ocorrência de um determinado fenômeno social (Jackson 2011, 110).¹ Dessa perspectiva, a noção de causalidade torna-se mais holística e fluída, reconhecendo que fatores inobserváveis e juízos interpretativos também têm um papel importante na explanação. Seguindo essa estratégia explanatória, este artigo procura identificar, com base nos casos analisados, fatores e relações que, integrados dentro de uma narrativa causal, permitam estabelecer um nexo

plausível entre as influências das doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais e os desenvolvimentos que têm acentuado a virada robusta em curso nas operações de paz contemporâneas.

Feitas estas considerações introdutórias, o artigo segue estruturado em três seções. A primeira discute a emergência do movimento que este artigo chama de virada robusta no campo das operações de paz. A seção examina como esse momento inicial se refletiu não só no debate acadêmico — que identificou, com base nas intervenções dos anos 1990 e início da década de 2000, o surgimento de uma terceira geração de operações de paz caracterizada por missões robustas autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU —, mas também na discussão instaurada na ONU em 2008 e 2009, quando se tentou, pela primeira vez, definir o *peacekeeping* robusto dentro do debate doutrinário interno daquela Organização. A segunda seção examina as quatro missões de estabilização da ONU — Minustah, Monusco, Minusma e Minusca —, procurando não só identificar o papel das principais potências ocidentais nos processos decisórios que criaram essas missões dentro do CSNU, mas também mostrar como essas missões assumiram características mais violentas e politicamente parciais. Com base nos casos examinados, uma seção conclusiva procura identificar o complexo causal que tem levado a virada robusta em curso nas operações de paz a um nível que vai muito além dos aspectos examinados do debate geracional e no debate sobre *peacekeeping* robusto ocorrido na ONU no final nos anos 2000.

A VIRADA ROBUSTA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

O termo robusto foi introduzido no vocabulário das operações de paz a partir do relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, conhecido como Relatório Brahimi, instituído em 2000 pelo Secretário-Geral Kofi Annan (ONU 2000). Nesse documento, os trágicos eventos testemunhados pelos *peacekeepers* nas missões dos anos 1990, como os fracassos experimentados na Somália, o genocídio no Ruanda e o massacre de Srebrenica (Bósnia-Herzegovina), e as lições aprendidas pela ONU nessas intervenções serviram de pano de fundo para justificar uma série de recomendações para a reforma do modelo de operações de paz. Entre essas recomendações estava a adoção de uma postura mais robusta no *peacekeeping*, a fim de torná-lo mais efetivo na proteção dos próprios *peacekeepers*, na garantia da liberdade de movimento do pessoal da ONU, na proteção de civis e na implementação do mandato contra a ação de líderes, facções ou milícias armadas que, por razões diversas, usassem a violência para sabotar o processo de paz — geralmente designados no vocabulário da ONU como *spoilers* da paz.

A emergência dessas operações com mandatos mais robustos, onde o modelo multidimensional introduzido no início da década de 1990 integrava-se dentro de resoluções autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU, refletiu-se no debate acadêmico através do que se tornou conhecido como terceira geração de *peacekeeping*, indo além da primeira geração, definida pelas características limitadas do *peacekeeping* tradicional, e da segunda geração, associada ao modelo multidimensional, mais abrangente e ambicioso, refletido na Agenda para a Paz de Boutros-Ghali (Ramsbothan, Woodhouse and Miall 2008, 147; Kenkel 2013, 130-132). Embora as características mais robustas da chamada terceira geração de *peacekeeping* tenham sido ocasionalmente associadas ao conceito de *peace enforcement* (Kenkel 2013, 130), é importante compreender que tal associação desconsidera algumas nuances importantes da ideia de robustez sob a forma como este termo foi articulado no Relatório Brahimi e codificado no debate doutrinário interno da ONU no final da década de 2000.

Apesar de aparecer inúmeras vezes no Relatório Brahimi, o significado do termo robusto não foi definido precisamente no documento. Ainda assim, é possível perceber que a noção de robustez, da forma como foi empregada pelos membros do Painel, tinha um sentido operacional e tático, predominantemente defensivo, diretamente relacionado à necessidade de tornar o *peacekeeping* mais “efetivo” na autodefesa do próprio pessoal da ONU, na proteção das populações civis e na defesa do mandato. Essa postura robusta exigia, segundo o Relatório, “forças mais numerosas, mais bem equipadas”, capazes de mostrar aos *spoilers* “uma ameaça dissuasória credível” por parte da ONU, o que não ocorria com “a presença simbólica e não ameaçadora que caracterizava o *peacekeeping* tradicional” (ONU 2000, § 51). Desse modo, embora o Painel introduzisse algum nível de tensão na aplicação dos princípios tradicionais do *peacekeeping*, sobretudo no que se referia ao uso da força, o Relatório mantinha-se fiel à ideia de que os princípios de consentimento, imparcialidade e uso defensivo da força deviam permanecer como pilares das operações de paz (ONU 2000, § 48-50).

Ainda que o termo robusto se tenha popularizado a partir do Relatório Brahimi, é importante notar que, do ponto de vista doutrinário, a noção de *peacekeeping* robusto só passou por uma tentativa de definição mais precisa na ONU entre 2008 e 2010, conforme mostram alguns documentos internos da Organização daquele período, como o *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, também conhecido como *Capstone Doctrine*, e o documento intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, ambos emitidos pelo Departamento de Operações de

Peacekeeping (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO) em conjunto com o Departamento de Apoio às Operações no Campo (*Department of Field Support*, DFS). A *Capstone Doctrine*, emitida em 2008, tentou desfazer a confusão conceitual entre *peacekeeping* robusto e *peace enforcement*. Nesse sentido, o documento tecia as seguintes considerações:

Embora no fundo possam parecer similares, o *peacekeeping* robusto não deve ser confundido com o *peace enforcement* tal como concebido sob o Capítulo VII da Carta. O *peacekeeping* robusto envolve o uso da força ao nível tático com a autorização do Conselho de Segurança e consentimento da nação hospedeira e/ou das partes em conflito. O *peace enforcement*, ao contrário, não requer o consentimento das partes principais e pode envolver o uso da força militar ao nível internacional ou estratégico ... (ONU 2008, 34).

O que é crucial perceber com base nesse documento é a tentativa de limitar o significado do *peacekeeping* robusto a uma postura mais enérgica ao nível tático, exclusivamente para defender o mandato contra *spoilers* que coloquem alguma ameaça às populações civis e ao processo de paz. Dessa perspectiva, que Thierry Tardy chama de “abordagem estreita” (2011, 154), o *peacekeeping* robusto é entendido como uma postura defensiva, como uma atitude relacionada à condução das ações militares e policiais no terreno, não devendo ser visto como um tipo específico e particular de operação de paz e tampouco ser confundido com uma operação de *peace enforcement*.

É preciso observar, porém, que essa visão foi revista numa nova onda de debates que emergiu no âmbito da Assembleia-Geral da ONU, em 2009, desencadeada pela discussão do documento intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, emitido pelo DPKO/DFS (ONU 2009), onde a concepção estreita de robustez apresentada na *Capstone Doctrine* era modificada para uma segunda concepção, que Tardy chama de “abordagem alargada” (2011, 154). Nesse documento, a concepção de robustez do *peacekeeping* passou a assumir contornos mais políticos e estratégicos, indo, portanto, além de uma postura estritamente tática na condução das ações militares no terreno. Dessa nova perspectiva, a robustez no *peacekeeping* da ONU era definida como “uma estratégia operacional e política para sinalizar a intenção de uma missão da ONU de implementar o seu mandato e deter as ameaças a um processo de paz existente perante a resistência de *spoilers*”, o que significava que “uma abordagem robusta” era um “complexo conceito político-militar” que deveria ser “dirigido por uma clara estratégia política” (ONU 2009, 21).

A perspectiva sugerida em *A New Partnership Agenda* ampliava consideravelmente a definição de *peacekeeping* robusto, formulada de forma estreita na *Capstone Doctrine*, indicando que o conceito de robustez deveria se inserir num quadro de referência mais abrangente que incorporava parâmetros políticos e estratégicos (Tardy 2011, 154). Robustez, nesse sentido, seria o uso estratégico da força para atingir os objetivos de alto nível estabelecidos pelo CSNU, devendo ser aplicado no *peacekeeping* para conter os focos de resistência ao projeto político em andamento na sociedade alvo de intervenção. Apesar dessa tentativa de alargamento conceitual do *peacekeeping* robusto, a abordagem estreita, limitada ao uso da força ao nível operacional e tático, foi a que se fixou na doutrina de operações de paz, conforme a definição de *peacekeeping* robusto que permanece em vigor no documento *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guideline* (ONU 2008, 34, 98).

Embora essas discussões sobre *peacekeeping* robusto tenham ficado restritas ao debate interno na ONU, perdendo muito do seu fôlego inicial, é importante notar, conforme mostrarão os casos examinados na próxima seção, que é a segunda visão mais alargada de robustez — onde o uso da força se insere num quadro de referência que incorpora parâmetros políticos e estratégicos — que se transfere para as missões de estabilização, radicalizando a virada robusta iniciada nas experiências da ONU na década de 1990 e refletida em seus relatórios e documentos doutrinários dos anos 2000.

AS MISSÕES DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU

Ao rastrear o surgimento do termo estabilização no vocabulário das intervenções internacionais contemporâneas, é importante notar que essa noção não é uma invenção particular da ONU. De fato, o termo estabilização emergiu a partir de meados da década de 1990 nas doutrinas militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e de potências ocidentais, como os EUA, Reino Unido e França. Usado pela primeira vez pela OTAN no nome da Força de Estabilização (SFOR) deslocada para a Bósnia-Herzegovina entre 1996 e 2004, a noção de estabilização foi popularizada pelos EUA e seus aliados nos momentos subsequentes às invasões do Afeganistão e do Iraque, no contexto da chamada guerra contra o terrorismo, passando também a figurar gradualmente nos discursos e práticas de intervenção da ONU nos últimos quinze anos (Herbert 2013; Dennys 2014; Curran and Holtom 2015).

No âmbito das operações de paz diretamente controladas pela ONU, a popularização desse termo pode ser observada desde que o CSNU decidiu batizar a intervenção no Haiti, autorizada em 2004, como uma missão de estabilização (Minustah). A consolidação desse termo mostrou-se de uma

forma ainda mais clara em três intervenções implementadas posteriormente no continente africano, primeiramente em 2010, quando a ONU alterou o nome da missão na RDC de MONUC para Monusco; em 2013, quando o termo estabilização foi incluído no nome da missão da ONU no Mali (Minusma); e finalmente em 2014, quando a missão da ONU na RCA também foi batizada de missão de estabilização (Minusca).

A Missão de Estabilização no Haiti

Ao olhar para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), é interessante notar uma característica que a distingue das operações de paz no sentido convencional do termo: o Haiti não se encontrava em guerra civil e nem numa situação de reconstrução pós-conflito; não estava negociando um cessar-fogo e nem um acordo de paz; tampouco se encontrava envolvido numa turbulência provocada por uma revolução ou uma ditadura (Peirce 2007, 96). Conforme mostram os discursos realizados no CSNU pouco antes da criação da Minustah, as preocupações centrais manifestadas pelos Estados presentes no encontro giravam em torno de aspectos como a crise política gerada pela polarização das relações entre governo e oposição, o crescimento da violência do dia-a-dia provocada pelas ações de gangues e grupos criminosos, principalmente na capital *Port-au-Prince*, e o temor da repetição de uma onda de fluxos migratórios na região, a exemplo do que tinha ocorrido em meados da década de 1990 com os chamados “*boat people* haitianos” (CSNU 2004a). Isto fez com que o núcleo do mandato atribuído à Minustah por ocasião da sua implementação em 2004 se concentrasse em dois objetivos imediatos: (a) garantir a segurança e estabilizar a capital do Haiti, combatendo a violência provocada por gangues e redes de criminosos, através de uma força multinacional integrada por até 6.700 militares e 1.622 policiais civis, autorizada a usar a força sob o Capítulo VII da Carta da ONU; e (b) reformar a Polícia Nacional Haitiana (CSNU 2004b).

Que razões teriam levado o CSNU a chamar de estabilização uma intervenção militar robusta num contexto como este, marcado principalmente pela polarização política entre governo e oposição e por elevados índices de criminalidade, numa situação que não poderia ser considerada, a rigor, como uma guerra civil ou um contexto pós-conflito? Se analisarmos as transcrições dos discursos, as resoluções e os relatórios do CSNU em torno da criação da Minustah (CSNU 2004a, 2004b, 2004c, 2005), observa-se que, apesar da frequente menção aos termos estabilidade e estabilização, não existem considerações conceituais e nem indicações que clarifiquem a opção pelo termo estabilização no título da missão; na verdade, essas palavras são empregadas nesses discursos e documentos como se fossem

noções autoexplicáveis. Na falta de elementos objetivos que consigam clarificar as razões dessa escolha terminológica, uma interpretação plausível pode ser encontrada nos desenvolvimentos iniciais ocorridos nas práticas de estabilização dos EUA e de seus aliados no Afeganistão e no Iraque, logo após as invasões militares desses países em 2001 e 2003.

Um dos pontos notáveis dos desenvolvimentos ocorridos na doutrina de estabilização dos EUA, iniciados em meados da década de 2000, é a ênfase nas tarefas de estabelecimento da ordem pública e reforma da polícia dentro dos esforços de estabilização e o envolvimento do aparato militar em todo o espectro de posições possíveis dentro do *continuum* entre paz e guerra (EUA 2016). Sobre esse aspecto doutrinário, Zyck, Barakat e Deely (2014, 18) consideram que essa ênfase na garantia da lei e da ordem seria uma consequência direta da onda de banditismo que se seguiu à invasão do Iraque — e poderíamos acrescentar o Afeganistão, se considerarmos os desafios apresentados pela economia das drogas naquele país —, fazendo com que os EUA incorporassem, por razões pragmáticas, o combate à criminalidade como uma tarefa-chave dentro de suas doutrinas e manuais de estabilização. Embora essa associação do termo estabilização ao combate à criminalidade possa ser entendida como uma solução doutrinária e burocrática para envolver o aparato militar norte-americano na contenção das ondas de banditismo no Afeganistão e no Iraque, não se pode esquecer que, a rigor, essa abordagem pode ser rastreada mesmo antes disto, desde que os EUA se lançaram na chamada “guerra contra as drogas” nos anos 1970. Não se deve esquecer, igualmente, que uma das experiências adquiridas pelas potências ocidentais da OTAN desde a segunda metade da década de 1990, no contexto da Força de Estabilização na Bósnia-Herzegovina (SFOR), tinha relação com a contenção da criminalidade organizada (Kaldor 2012, cap. 3).

Considerando-se esses antecedentes dos EUA e de seus aliados da OTAN, pode-se notar que a noção de estabilização se torna aplicável não só a zonas de guerra e situações pós-conflito, mas também a áreas que experimentam desordem e criminalidade crônica mesmo antes do conflito, o que tem implicações relevantes no contexto do tipo de violência armada predominante na América Latina e nos países caribenhos. Desse modo, argumentam Zyck, Barakat e Deely (2014, 18–19), embora não se possa estabelecer uma ligação explícita entre as experiências iniciais dos EUA e de seus aliados no enfrentamento à criminalidade no Afeganistão e no Iraque e as razões que levaram o CSNU a batizar a intervenção no Haiti como uma missão de estabilização, é plausível considerar que as práticas e lições aprendidas pelas potências ocidentais, não só nesses contextos, entre 2001 e 2003, mas também no contexto da Força de Estabilização na

Bósnia-Herzegovina, tenham influenciado a linguagem e a elaboração do mandato da Minustah.

De fato, os EUA, a França e o Canadá foram os principais articuladores das negociações em torno da intervenção no Haiti, conforme reconheceram diversas representações nacionais em seus discursos no encontro do CSNU que precedeu a criação da Minustah. Nesse encontro, o Reino Unido recorreu a uma linguagem que enfaticamente se referia à necessidade de uma resposta internacional que “contribuísse para a estabilização da situação” no Haiti (CSNU 2004a). Isto pode ser um indicador de que essas potências ocidentais teriam trazido para a missão no Haiti a visão de que o conceito de estabilização seria compatível com o contexto gerado pela oposição política violenta, a desordem pública e a criminalidade endêmica, mesmo em contextos não caracterizados como guerra ou situação pós-conflito, como via para o estabelecimento de um ambiente suficientemente estável para que o processo de extensão e fortalecimento da autoridade política do Estado haitiano pudesse avançar sem resistências internas. Na verdade, é exatamente esse o caminho para a estabilização que se encontra delineado nas resoluções emitidas em 2004: “garantir um ambiente seguro e estável dentro do qual o processo político e constitucional no Haiti possa prosseguir, assistir o Governo de Transição na reforma da Polícia Nacional Haitiana e apoiar programas abrangentes e sustentáveis de desarmamento, desmobilização e reintegração” (CSNU 2004d).

Os discursos e as resoluções subsequentes do CSNU reforçam essa via para a estabilização, mantendo no núcleo da Minustah a garantia da segurança, o uso robusto da força para conter, desarmar e desmobilizar “todos os grupos armados ilegais” e o apoio à reforma da instituição policial haitiana, mas abrindo o leque de atividades da Minustah para o apoio à extensão da autoridade central do governo. Ao longo do tempo, a missão caminhou cada vez mais nesse sentido, incorporando atividades de apoio à boa governança, democratização e a realização de eleições, a defesa dos direitos humanos, a implementação de projetos econômicos de rápido impacto e a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, bem como o fortalecimento da capacidade da missão para apoiar o país no que se refere às suas vulnerabilidades às catástrofes naturais (CSNU 2004c, 2004e, 2004f).

Embora esse último aspecto tenha adquirido maior centralidade após o terremoto de 2010, fazendo com que a preocupação com a necessidade de apoiar a ajuda humanitária e a reconstrução pós-desastre passassem a figurar nos discursos e resoluções sobre a Minustah como um fator essencial à estabilização (CSNU 2010a, 2010b), as questões de segurança e garantia da lei e da ordem — devido ao temor de ressurgimento da criminalidade

e de manipulação política da violência —, bem como as frustrações causadas pelo terremoto ao processo político que se encontrava em andamento mantiveram-se no centro das preocupações dos gestores da Minustah, conforme demonstram as palavras de Alain Le Roy, Sub-Secretário-Geral para as Operações de *Peacekeeping*, no encontro do CSNU realizado alguns dias após o terremoto (2010b, 5–6). De fato, o foco na garantia da lei e da ordem foi central ao longo de todo o período em que a Minustah esteve ativa, conforme atestam as palavras de praticamente todos os Comandantes de Força que lideraram os contingentes militares da missão em entrevistas concedidas à Celso Castro e Adriana Marques (2019) sobre a Missão Haiti.

As Missões de Estabilização no Continente Africano

Ainda que as experimentações com a estabilização se destaquem no caso haitiano, são as intervenções no continente africano que têm servido, de uma forma mais contundente, como um laboratório para as práticas de estabilização no contexto das operações de paz da ONU. As missões de estabilização na RDC, no Mali e na RCA têm incorporado, em diferentes proporções, elementos operacionais próprios de contra insurgência e combate a grupos extremistas, atividades de inteligência, emprego de armas pesadas e recursos tecnológicos de reconhecimento e vigilância de última geração, assumindo desse modo uma postura mais ofensiva em relação ao emprego da força, ao mesmo tempo em que apoiam, seguindo a receita liberal de *statebuilding*, o processo de extensão e fortalecimento da autoridade central dos Estados hospedeiros.

A Missão de Estabilização das Nações Unidas na RDC (*UN Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* — Monusco) foi implementada em 2010, em substituição à A Missão das Nações Unidas na RDC (Monuc) — que se encontrava em vigor desde 1999 com um perfil de *peacekeeping* tradicional para implementar os aspectos militares do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka. Autorizada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a partir de uma minuta de resolução elaborada, entre outros, pelos EUA, França e Reino Unido, a Monusco representou, pela segunda vez, a incorporação do termo estabilização ao nome de uma operação de paz da ONU. Essa transição da Monuc para a Monusco, movendo o foco da intervenção da ONU para a estabilização do leste da RDC e para a extensão da autoridade do Estado central para todo o território da RDC não conseguiu evitar, porém, que o quadro de violências na região leste se mantivesse ativo.

Com a legitimidade do Presidente Joseph Kabila em queda a partir de sua reeleição em 2011, os movimentos armados de oposição na RDC aumentaram, culminando em 2012 com a emergência do grupo rebelde M-23

(23 de Março), fortemente apoiado por Ruanda e, em menor extensão, por Uganda, cujas milícias capturaram a cidade de Goma, na província de Kivu do Norte, após a fuga das tropas das Forças Armadas da RDC (FARDC), sob o olhar passivo das tropas da Monusco (Karlsrud 2015, 44). Para fazer frente aos desafios colocados pelo M-23 e de outras milícias que continuavam a atuar na região leste do país, submetendo a população civil a violações, incluindo violência sexual e violência contra crianças, a MONUSCO foi reformulada com um novo mandato através da resolução 2098 de março de 2013 (CSNU 2013a).

As negociações em torno do novo mandato, lideradas pela França, e a minuta de resolução elaborada pela França em conjunto com os EUA e Togo (CSNU 2013b), resultaram na resolução aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, onde era estabelecida a inclusão de uma Brigada de Intervenção na Monusco (*Force Intervention Brigade – FIB*), integrada por três batalhões de infantaria, uma companhia de artilharia e uma companhia de forças especiais e de reconhecimento, com quartel-general em Goma, explicitamente dotada de mandato para “a neutralização de grupos armados” com o “objetivo de contribuir para reduzir a ameaça representada por esses grupos à autoridade do Estado e à segurança de civis no leste da RDC, abrindo assim espaço para as atividades de estabilização” (CSNU 2013a, § 9). Conforme destacou o representante francês na reunião que aprovou a resolução, pela primeira vez na história das missões de paz da ONU era aprovada uma Brigada de Intervenção “com um mandato ofensivo para evitar a expansão dos grupos armados, neutralizá-los e desarmá-los, visando finalmente alcançar uma estabilização da parte oriental da República Democrática do Congo”, o que, nas palavras do representante do Reino Unido na mesma reunião, fazia com que “o Conselho de Segurança e a ONU entrassem num novo terreno” (CSNU 2013b).

De fato, a criação da FIB na Monusco introduziu, sem recorrer à suavização de linguagem geralmente adotada pelo CSNU na autorização do uso da força, um vocabulário mais direto e uma terminologia explicitamente ofensiva para se referir ao tipo de engajamento a ser adotado no combate a um inimigo também explicitamente identificado: o movimento armado M-23. Ao ser implementada, a FIB atuou em operações combinadas com as FARDC, contando com o apoio de artilharia pesada, helicópteros de ataque, forças especiais (incluindo *snipers*) e unidades de infantaria (Kjeksrud and Vermeij 2017, 230). É notável, ainda, o fato da FIB ter introduzido em suas operações o uso de novas tecnologias de comunicação, vigilância e reconhecimento, tais como *drones* de vigilância aérea (usados de forma pioneira em uma missão da ONU), bem como o recrutamento local de uma rede de informantes para alimentar as tropas da Monusco com dados de interesse estratégico para a

missão (Karlsruud 2015, 44; Dorn 2016, 13). Após a derrota militar do movimento rebelde M-23, a Monusco foi reforçada com helicópteros de ataque sul-africanos, que foram usados em novas operações da FIB contra outro movimento rebelde — as Forças Democráticas Aliadas (*Allied Democratic Forces* —ADF) — no primeiro semestre de 2014 (Karlsruud 2015, 44).

Se para os críticos dessa postura ofensiva, o uso da força para neutralizar grupos armados é motivo de preocupação devido às implicações que isto traz para os princípios tradicionais do *peacekeeping* e aos riscos de aumento de hostilidades contra os capacetes azuis (Rhoads 2016), o que se pode observar na resolução do CSNU proposta e negociada pela França (CSNU 2019a), que estende o mandato da Monusco até dezembro de 2020, é que a FIB mantém-se dentro de sua concepção original, com uma capacidade ainda mais expandida. Conforme consta na alínea (e) do parágrafo 29 da resolução, a Monusco continua a ser dotada de autorização para a “condução de operações ofensivas”, destinadas “a neutralizar grupos armados e contribuir para o objetivo de reduzir a ameaça colocada por esses grupos à autoridade do Estado e à segurança de civis”; para isto, a resolução defende um maior “espaço para atividades de estabilização, conduzidas unilateralmente ou em operações combinadas com as FARDC, através de uma Brigada de Intervenção expandida e dotada de maior efetividade” (CSNU 2019b).

As duas mais recentes missões de estabilização da ONU no continente africano — Minusma e Minusca — também incorporam, embora sem uma Brigada de Intervenção e um mandado ofensivo nos moldes da Monusco, uma dimensão robusta que se traduz, sobretudo, em suas conexões com operações de combate a grupos extremistas e ações antiterrorismo. No caso do Mali, os antecedentes que levaram à criação da *UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (Minusma) têm a ver com a crise política instaurada no país em 2012 por um golpe militar que desencadeou um conflito entre forças governamentais e grupos revolucionários e extremistas no Norte do país. Duas intervenções foram inicialmente autorizadas pela resolução 2085 de 20/12/2012 do CSNU: a Afisma (*African-led International Support Mission in Mali*), liderada pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas), e a UNOM (*United Nations Missions in Mali*), sob liderança da ONU (CSNU 2012). Em janeiro de 2013, a situação no Mali agravou-se com as ações dos grupos terroristas e extremistas em atividade no norte, que avançaram suas conquistas de território na direção sul e oeste do país, levando o Governo de Transição do Mali a requisitar a ajuda militar da França. Imediatamente, a França respondeu com ações contra os grupos extremistas através da Operação Serval.

Esse quadro levou a França, os EUA, o Reino Unido e a Austrália, entre outros, a elaborarem no CSNU uma minuta de resolução, propondo

a criação de uma missão de estabilização no Mali (CSNU 2013c). Essa resolução, aprovada em 25/04/2013 sob o número 2100, criava a Minusma, incorporando a Afisma e a UNON, e autorizava, sob o capítulo VII da Carta da ONU, o uso robusto da força para cumprir o seguinte mandato: garantir a segurança, a estabilização e a proteção de civis; apoiar o diálogo político nacional e a reconciliação; e ajudar o restabelecimento e a extensão da autoridade do Estado para todo o território, a reconstrução do setor de segurança e a promoção e a proteção dos direitos humanos no Mali (CSNU 2013d).

Um ponto crucial da resolução 2100 era o endosso das ações desenvolvidas pelas forças militares francesas para “conter a ofensiva dos terroristas, extremistas e grupos armados em seu movimento de expansão para o sul do Mali” (CSNU 2013d, preâmbulo) e a autorização explícita para que as tropas nacionais da França continuassem a usar a força nas áreas onde se encontravam atuando, dentro das suas capacidades, em apoio à Minusma durante todo o período de vigência da missão (CSNU 2013d, § 18). Na prática, o que essa divisão de trabalho significava é que, embora a Minusma não assumisse explicitamente um perfil ofensivo e tarefas de contraterrorismo em seu mandato, o combate ao terrorismo e aos grupos extremistas era indiretamente incorporado à intervenção, não só porque essas ações eram endossadas pela resolução 2100, mas também porque essa resolução concedia às tropas da França a autorização para “usar todos os meios necessários” à continuidade de suas ações no Mali em apoio à Minusma.

Perante uma situação que não parecia muito melhor do que a do ano anterior, a Minusma foi renovada em 2014, mantendo o foco na segurança, estabilização e proteção de civis, extensão da autoridade do Estado e reforma do setor de segurança, porém incluindo uma nova ênfase no redirecionamento dos esforços da missão para a proteção de civis na região norte do Mali (CSNU 2014c). Em consequência, mais de 80% da administração da Minusma e mais de 90% das suas tropas foram deslocadas para o norte do país a partir de meados de 2014. De fato, os desafios de segurança na região norte têm persistido e a as tropas francesas continuam a atuar em ações de contraterrorismo no âmbito da Operação Barkhane, que substituiu a operação Serval a partir de 2014, com um raio de ação expandido para além das fronteiras do Mali (abrangendo, também, Burkina Faso, Chade, Mauritània e Níger) (Karlsrud 2018, cap. 3).

Em função desses desenvolvimentos, Hervé Ladsous, Subsecretário-Geral para as Operações de *Peacekeeping* da ONU, passou a defender a criação na Minusma de uma Unidade de Fusão de Todas as Fontes de Informação (*All Sources Information Fusion Unit* – ASIFU) — o que é um conceito militar de inteligência originado na missão da Força Internacional

de Assistência para a Segurança da OTAN no Afeganistão. Considerada a maior e mais ousada capacitação de inteligência na história das missões de paz da ONU, a ASIFU foi implementada em 2014 e tem sido operacionalizada por oficiais e analistas de inteligência de países ocidentais, principalmente da Holanda, Suécia e Noruega, a partir de experiências trazidas de uma década de “guerra em redes” (*network-centric warfare*) no Afeganistão e no Iraque (Karlsruud 2018, cap. 4).

Segundo Karlsruud, países com essa experiência na guerra em redes — onde as informações fluem rapidamente entre sensores, comandantes de forças e os atores na linha de frente no campo de batalha, reduzindo as distâncias hierárquicas e aumentando a velocidade das decisões — têm realizado um retorno para as representações permanentes na sede da ONU em Nova Iorque e, numa escala cada vez maior, para as operações de paz da ONU, trazendo uma cultura organizacional desenvolvida e refinada em mais de uma década de atuação sob liderança da OTAN para o contexto das missões de estabilização da ONU (Karlsruud and Smith 2015; Karlsruud 2018, cap. 4). Essa influência tem sido marcante especialmente no campo da inteligência, no contexto da ASIFU, revelando o que Karlsruud e Smith (2015) chamam de retorno seletivo dos países ocidentais às operações da ONU na África, revertendo um quadro de ausências observado desde meados dos anos 1990. Esse retorno seletivo significa uma atuação em áreas especializadas, geralmente em operações especiais e inteligência, e a ocupação das funções de chefia não só nas burocracias da ONU em Nova Iorque, mas também no comando das operações no terreno.

Para se ter uma ideia desse retorno seletivo, quatorze países europeus tinham contingentes na Minusma em 2015, com a Holanda e a Suécia apresentando as maiores contribuições. Essas contribuições incluíam tropas e forças especiais; unidades de inteligência, vigilância e reconhecimento; policiais e especialistas civis. A Noruega, a Dinamarca, a Alemanha, a Finlândia e a Estônia também se destacam por suas contribuições com militares e especialistas em inteligência para a ASIFU, sem falar na França, cujas contribuições de oficiais de inteligência têm funcionado, ainda que informalmente, como elementos de ligação entre a Minusma e as operações de contraterrorismo conduzidas pelas forças francesas na Operação Barkahane. Outros países europeus, como Reino Unido, Itália, Portugal, Suíça, Romênia e Bósnia-Herzegovina também têm contribuído com pessoal e material para a Minusma. Esse retorno seletivo de pessoal uniformizado dos países europeus pode ser observado também nos postos de alto nível da Minusma, incluindo o Representante Especial do Secretário-Geral e diversos postos de chefia na área militar, de assuntos jurídicos e de inteligência. Além desses aspectos, não se pode deixar de destacar, finalmen-

te, as crescentes contribuições dos países europeus para a Minusma em termos de forças especiais, helicópteros e veículos aéreos não tripulados e outras capacidades de inteligência (Karlsrud and Smith 2015, 3).

Com a criação, em 2017, da Força Combinada do Grupo dos Cinco para o Sahel (*Joint Force of the Group of Five for the Sahel* — FC-G5S), integrada por Burquina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger, com mandato para operar nos territórios desses cinco países no combate ao terrorismo e ao crime transnacional organizado, o CSNU passou a recomendar nas resoluções sobre a situação no Mali o maior envolvimento da Minusma no provimento de apoio operacional e logístico à FC-G5S e o aumento das interações mútuas entre as forças da ONU, da FC-G5S e as forças militares francesas (CSNU 2018b, 2019c). Isto significa, na prática, que embora a Minusma não seja dotada de mandato específico para ações de contraterrorismo, o apoio e as interações com as demais forças envolvidas nessas ações são encorajados pelo CSNU.

Por um lado, esse tipo de interação mútua e a incorporação sem precedentes de uma unidade de inteligência a uma missão de paz da ONU — integrada por uma elite militar de países ocidentais com experiências com contraterrorismo e contra insurgência conduzidas sob o guarda-chuva da OTAN ao longo da última década — são justificados com o objetivo de tornar a Minusma mais eficaz no cumprimento do seu mandato. Por outro lado, a percepção local de que a ONU está conduzindo operações de inteligência, mesmo que justificadas em nome da proteção de civis, tem consequências do ponto de vista da imparcialidade. Documentos internos na ONU que discutem as lições aprendidas com as ações da ASIFU na Minusma têm levantado essa questão, destacando que a condução de ações de inteligência e a partilha de informações entre a Minusma e as tropas francesas envolvidas na Operação Barkhane podem “expor a missão a riscos políticos e éticos”, incluindo a possibilidade “de que a missão seja percebida como uma parte do conflito” (Karlsrud 2018, cap. 3). Além desses aspectos relacionados à ASIFU, o emprego de alguns equipamentos em suas cores militares originais — como demonstra a decisão da Alemanha de não pintar suas aeronaves e helicópteros de branco, mantendo as suas cores de combate — contribui para a percepção, inclusive internamente na própria ONU, de que a Minusma está se transformando numa operação de guerra (Karlsrud 2015, 47).

No caso da República Centro-Africana, os antecedentes que levaram à criação da *UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the CAR* (Minusca) têm a ver com a crise instaurada no país em 2012, quando uma coalizão de grupos rebeldes muçulmanos, denominada Séléka, derrubou o presidente eleito François Bozizé e assumiu o controle de grande parte do

território. Devido ao fracasso do acordo de cessar-fogo e de outros acordos de paz assinados em janeiro de 2013, o país mergulhou num novo ciclo de violências, saques e abusos sexuais (CSNU 2018a), agravado pela gradual transformação de grupos cristãos inicialmente envolvidos em ações locais de autodefesa — designadas pelo termo anti-Balaka — numa milícia também envolvida em violações graves aos direitos humanos, incluindo prisões e detenções arbitrárias, tortura, violência sexual contra mulheres e crianças, recrutamento e uso de crianças e ataques contra populações civis. Em consequência, devido à composição majoritariamente muçulmana do Séléka e cristã do anti-Balaka, a violência na RCA, no final de 2013, passou a ser interpretada a partir de linhas religiosas (CSNU 2014a, 11).

Nesse contexto, emergiram discussões no CSNU no sentido de implementar na RCA uma operação de *peacekeeping* da ONU. Essas discussões, lideradas pela França e apoiadas pela União Africana, culminaram em abril de 2014 com a adoção da resolução 2149 (proposta e negociada pela França), que estabeleceu a Minusca, aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU (CSNU 2014b). A Minusca, que absorveu a operação civil de *peacebuilding* que estava em vigor desde 2010 na RCA (Binuca) e a missão da União Africana implementada em 2013 (Misca), incluía em seu mandato as seguintes tarefas principais: proteção de civis; facilitação e prestação de assistência humanitária; proteção aos direitos humanos; apoio ao fortalecimento do estado de direito; e desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriação de ex-combatentes. A resolução 2149 também autorizava as forças nacionais francesas, presentes na RCA conduzindo ações contra grupos extremistas no contexto da Operação Sangaris, a usar “todos os meios necessários” (um eufemismo do CSNU que significa usar a força militar de forma robusta) para apoiar a Minusca.

Desde então, a presença internacional da RCA tem sido multifacetada, incluindo contingentes da Minusca, tropas francesas envolvidas na operação Sangaris, bem como militares da União Europeia integrantes da missão denominada Eufor-RCA. Nesse contexto, a Minusca tem sido encorajada pelo CSNU, a exemplo do que ocorre no caso da Minusma, a manter interações com as forças nacionais da RCA e demais forças estrangeiras, sobretudo francesas, envolvidas no combate a grupos extremistas (CSNU 2019d), podendo aumentar a percepção local de que os contingentes da Minusca são politicamente parciais.

UMA EXPLANAÇÃO SOBRE A EMERGÊNCIA DOS DISCURSOS E PRÁTICAS DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU

Ao olhar para os casos examinados na seção anterior, um ponto importante a observar é que, no contexto das missões de estabilização da ONU, ações típicas de estabelecimento, manutenção e consolidação da paz têm-se misturado a ações de contra insurgência, contenção e combate a grupos extremistas, repressão à criminalidade, operações de inteligência e ações convencionais de combate, dissolvendo em grande medida os limites entre as operações de paz e as operações de guerra. A tradução que se pode fazer da ideia de estabilização no contexto dessas missões é, portanto, relativamente clara: aplicação da força por uma componente militar robusta para conter e até mesmo neutralizar, como mostra o caso da FIB-Monusco, fontes de resistência e oposição armada ao processo de extensão de autoridade do Estado apoiado pelos atores internacionais.

No caso particular da Minustah, é de se notar uma forte dimensão de segurança, sustentada no uso da força militar (para reprimir as ondas de criminalidade e conter a manipulação política da violência por grupos opostos ao processo político em curso), aliada à extensão e ao fortalecimento da autoridade central, através de um projeto liberal de *statebuilding* externamente controlado. O fato do Haiti não se encontrar, ao longo de todo o período da Minustah, em guerra ou numa situação pós-conflito no sentido convencional desses termos, mas encontrar-se numa condição de “fragilidade do estado” segundo a percepção ocidental, faz com que essa missão reflita os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas de estabilização, principalmente dos EUA, onde o emprego do aparato militar nos esforços de estabilização tem sido defendido dentro de uma abordagem de amplo espectro, que inclui contextos de violência não identificados formalmente como guerra, mas que sejam percebidos como fontes de instabilidade ou como ameaça aos interesses regionais ou globais.

No caso das missões de estabilização no continente Africano, o esmaecimento dos limites entre medidas de paz e ações de combate é ainda mais contundente, revelando, igualmente, aspectos marcantes das doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais consolidadas, principalmente, a partir dos seus envolvimento na chamada “guerra contra o terrorismo”. Do ponto de vista doutrinário, essa interpenetração entre medidas de paz e ações de combate mostra-se claramente nos desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas militares norte-americanas. Desde que a doutrina de operações de apoio à paz dos EUA convergiu, em 2005, para uma doutrina de “operações de estabilização” através da Diretiva DoDD 3000.05 (EUA 2005), reeditada em 2009 como Diretiva DoDI 3000.05, até a versão

mais atual de sua doutrina sobre “estabilidade”, intitulada *Joint Publication 3-07* (EUA 2016), o que se observa é que o conceito de estabilização tem sido construído sobre um amplo espectro de atividades, supostamente associado ao envolvimento nos esforços internacionais para prover estabilidade em periferias consideradas turbulentas, que varia desde as ações típicas dos serviços diplomáticos e das forças militares até as funções das agências de desenvolvimento, das organizações não-governamentais e das companhias privadas de segurança (Oliveira 2020).

Um aspecto fundamental a destacar em relação a esse quadro doutrinário é que os EUA têm assumido em seus documentos oficiais que esses desenvolvimentos conceituais derivam de suas experiências em conflitos das décadas de 1990 e 2000 em ações de estabilização na Somália, no Haiti, nos Balcãs e, principalmente, nos momentos subsequentes às invasões do Afeganistão e do Iraque (EUA 2012, 16). Igualmente notável, conforme explicitado no documento “Abordagem à Estabilização do Governo do Reino Unido” (UK 2014, p. 1), é o fato da doutrina britânica também assumir que as experiências e lições aprendidas na atuação das potências ocidentais sob a liderança da OTAN nas intervenções conduzidas no Afeganistão e no Iraque, mas também em outras ações conduzidas na Somália, na RDC e no Kosovo, estão a base dos seus desenvolvimentos doutrinários sobre estabilização. Do ponto de vista doutrinário, portanto, o nexo entre o conceito de estabilização e as experiências e lições aprendidas pelas potências ocidentais em seus engajamentos militares em conflitos prolongados e de baixa intensidade e na reconstrução pós-conflito, principalmente nas guerras no Afeganistão e Iraque, tem sido claramente explicitado em seus documentos oficiais.

Dentro desse quadro doutrinário, que encontra a sua melhor expressão conceitual na atual doutrina de estabilidade norte-americana (EUA 2016), a estabilização passou a ser definida como um processo de largo espectro onde, a partir do controle militar de determinada área através do uso da força pelos interventores, todas as medidas de manutenção da paz e reconstrução pós-conflito passam a servir ao propósito de consolidação da estabilidade alcançada pela ação militar. Nesse processo, o uso da força pelos atores externos, inclusive em ações convencionais de combate e ações de contraterrorismo e contra insurgência, e a gradual extensão e fortalecimento da autoridade central do Estado onde a intervenção acontece — incluindo as mais diversas medidas de manutenção da paz, governança e desenvolvimento (apoio à realização de eleições, reforma do setor de segurança, garantia da lei e da ordem, desenvolvimento social e econômico, reconstrução institucional do Estado, resposta a desastres naturais, ações humanitárias, reconciliação, desarmamento, desmobilização e reintegra-

ção, etc.) — passam a fazer parte dos processos de estabilização (Oliveira 2020, 198).

Se considerarmos, conforme mostram os casos examinados neste artigo, que enquanto experimentavam as ações de estabilização e elaboravam conceitualmente essas experiências em suas doutrinas nacionais ao longo das décadas de 2000 e 2010, as potências ocidentais desempenharam, ao mesmo tempo, um papel central na proposição e negociação da linguagem e dos termos dos documentos norteadores das missões de estabilização da ONU, é plausível reconhecer que seus desenvolvimentos doutrinários tenham sido projetados nas resoluções dessas missões durante os processos decisórios no CSNU. O protagonismo das três potências ocidentais detentoras de assentos permanentes no Conselho, eventualmente acompanhadas de alguns aliados, foi constatado através da análise documental (resoluções e transcrições dos encontros do CSNU) no contexto dos quatro casos examinados na seção anterior, o que reforça o argumento já sugerido por Karlsrud (2015, 49–50) de que os EUA, o Reino Unido e a França, com o apoio de funcionários destacados do Escritório do Assessor Militar, Departamento de Operações de *Peacekeeping* e Secretariado da ONU, têm sido, geralmente, os propositores e negociadores centrais das resoluções do CSNU relacionadas às missões de estabilização, exercendo uma forte influência na formulação e nas decisões sobre as missões de estabilização da ONU.

Um fator igualmente relevante, que complementa as influências ocorridas ao nível dos processos decisórios no CSNU, está relacionado a algumas alterações recentemente ocorridas nas contribuições de pessoal militar para as operações de paz. Conforme já foi intensivamente examinado na bibliografia sobre operações de paz, os fracassos experimentados nas intervenções da primeira metade da década de 1990, principalmente na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina, provocaram, na segunda metade daquela década, uma drástica redução da participação dos países desenvolvidos, sobretudo das potências ocidentais, na provisão de tropas para as missões da ONU. Não só essas experiências traumáticas, mas também o direcionamento massivo de seus contingentes militares para os esforços de estabilização do Afeganistão e do Iraque no contexto da guerra contra o terrorismo podem ser identificados como razões da retirada das tropas ocidentais das operações de paz da ONU nos anos 2000 (Ramsbotham, Woodhouse, and Miall 2008, 137–8; Bellamy and Williams 2010, 128–39).

Algumas mudanças, porém, foram observadas na última década. Como destacado na seção anterior, particularmente no contexto das missões de estabilização no continente africano, a divisão de trabalho nas operações de

paz passou por alterações importantes: com o crescente desengajamento militar ocidental das missões no Iraque e no Afeganistão, as tropas dos países desenvolvidos, ausentes das missões controladas pela ONU desde metade da década de 1990 e anos 2000, realizaram, embora parcialmente e de forma seletiva, um retorno gradual às operações de paz da ONU e às funções de gestão dessas operações. Esse retorno, empiricamente constatado nos estudos realizados por Aoi, de Coning e Karlsrud (2017) e Karlsrud (2015, 2018), tem trazido para as operações de paz contemporâneas influências derivadas das experiências com contra insurgência, operações antiterrorismo, combate à criminalidade e operações de inteligência realizadas pelas potências ocidentais nas ações de estabilização sob comando da OTAN. Em relação aos casos específicos da Minusma e Minusca, essas influências têm sido também canalizadas para as missões da ONU através da estreita colaboração e interdependência entre os capacetes azuis e as tropas especializadas de algumas potências ocidentais que operam, sob comando direto de seus governos, em ações de combate a grupos extremistas nas áreas onde essas missões de estabilização se desenvolvem.

Dentro desse quadro geral — onde se nota que as características da Minustah, da Monusco, da Minusma e da Minusca espelham, na prática, o *continuum* entre guerra e paz e a interpenetração entre medidas de paz e ações de combate que caracterizam a abordagem de amplo espectro desenvolvida nas doutrinas de estabilização das potências ocidentais — é plausível considerar que o papel das potências ocidentais, principalmente EUA, França e Reino Unido enquanto atores-chaves na definição da linguagem e negociação das resoluções que instituíram essas quatro missões, contribuiu para projetar nos mandatos os desenvolvimentos ocorridos em suas doutrinas nacionais de estabilização. Para além das influências nos processos decisórios e na linguagem das resoluções, pode-se dizer que as práticas das potências ocidentais com contra insurgência, contraterrorismo, combate à criminalidade, garantia da lei e da ordem e operações de inteligência conduzidas sob o comando da OTAN foram canalizadas para as missões da ONU através do retorno seletivo de militares a postos-chave na estrutura burocrática da ONU, do envolvimento de pessoal especializado e de recursos tecnológicos nas operações no terreno, bem como da colaboração estreita entre os capacetes azuis e as forças nacionais de algumas potências ocidentais que operam em ações de combate a grupos extremistas.

O ponto crucial a notar, como conclusão deste artigo, é que esses diversos fatores — o protagonismo das potências ocidentais nos processos decisórios dentro do CSNU em torno da proposição e negociação dos mandatos das quatro missões analisadas; o retorno seletivo de militares das potências ocidentais para postos-chave da ONU e para as ações no terreno;

e as influências das doutrinas e práticas de estabilização dessas potências, derivadas principalmente de suas experiências no Afeganistão e no Iraque — integram-se e interagem dentro do complexo causal que contribui para explicar as transformações em curso no modelo de intervenções da ONU, levando a uma radicalização da virada robusta das operações de paz contemporâneas. Dentro desse quadro, as missões da ONU passaram, sob o rótulo da estabilização, a interferir na balança de poder entre as partes em luta, na medida em que os capacetes azuis não só se posicionam claramente ao lado dos grupos que detêm o poder central nos Estados onde as intervenções acontecem e das forças nacionais e estrangeiras que os apoiam, mas também se envolvem, direta ou indiretamente, em ações de repressão e até mesmo de neutralização de determinados grupos armados que desafiam ou disputam esse poder.

Esse posicionamento da ONU revela que o uso da força passou a ser definido e aplicado de forma mais ofensiva, ao nível político e estratégico, criando uma mescla de medidas de paz e ações de combate que aprofunda e alarga a corrosão que já se observava nos princípios de consentimento, imparcialidade e moderação no uso da força que tradicionalmente marcaram o *peacekeeping*. Essas transformações dão às missões de estabilização um perfil intrusivo e agressivo que vai muito além dos aspectos capturados no debate sobre *peacekeeping* robusto dos anos 2000. Embora as implicações normativas desses desenvolvimentos não tenham sido discutidas, dados os limites e os propósitos assumidos neste artigo, é importante destacar que o esforço aqui empreendido não esgota o amplo leque de questões que a radicalização da virada robusta das operações de paz coloca em relação à legitimidade da ONU e ao seu papel central na promoção, manutenção e consolidação da paz. Ainda que se reconheçam esses limites, considera-se que a análise realizada no artigo oferece um alicerce sobre o qual o debate normativo e crítico em torno dos atuais rumos das operações de paz pode ser conduzido em bases mais substantivas.

REFERÊNCIAS

Aoi, Chiyuki, Cedric de Coning, and John Karlsrud. 2017. "Introduction: Addressing the emerging gap between concepts, doctrine, and practices in UN peacekeeping operations". In *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, edited by Cedric de Coning, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. London: Routledge: 1–30.

Bellamy, Alex, and Paul D. Williams. 2010. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity.

Castro, Celso, and Adriana Marques. 2019. *Missão Haiti: A visão dos force commanders*. Rio de Janeiro: FGV.

CSNU. 2004a. *S/PV.4917 — Security Council 4917th meeting – 26 February 2004*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004b. *S/RES/1542(2004) — Security Council Resolution 1542 (2004)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004c. *S/RES/1576(2004) — Security Council Resolution 1576 (2004)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004d. *SC/8083 — Security Council establishes UN Stabilization Mission in Haiti for initial six-month period*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004e. *SC/8183 — Security Council underscores need for Transitional Government of Haiti to extend authority throughout country*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004f. *SC/8254 — Security Council extends mandate of UN Mission in Haiti until 1 June 2005*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2005. *S/2005/302 — Report of the Security Council mission to Haiti, 13 to 16 April 2005*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2010a. *SC/9847 — Security Council Boosts Force Levels for Military, Police Components of United Nations Stabilization Mission in Haiti*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2010b. *S/PV.6274 — Security Council 6274th meeting – 19 February 2010*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2012. *S/RES/2085 (2012) — Security Council Resolution 2085 (2012)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013a. *S/RES/2098 (2013) — Security Council Resolution 2098 (2013)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013b. *S/PV.6943 — Security Council 6943th meeting – 28 March 2013*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013c. *S/PV.6952 — Security Council 6952th meeting – 25 April 2013*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013d. *S/RES/2100 (2013) — Security Council Resolution 2100 (2013)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2014a. *S/PV.7092 – UNSC 7092nd Meeting: The situation in the Central African Republic*. New York: United Nations.

CSNU. 2014b. *S/RES/2149 (2014) — UNSC Resolution 2149 on Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.

CSNU. 2014c. *S/RES/2164 (2014) — UNSC Resolution 2164 on Mali*. New York: United Nations.

CSNU. 2018a. *Background — UN Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic, BINUCA*. New York: United Nations.

CSNU. 2018b. *S/RES/2423 — Security Council Resolution 2423*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019a. *S/PV.8692 — 8692nd UNSC meeting*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019b. *S/RES/2502 (2019) — Security Council Resolution 2502 (2019)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019c. *S/RES/2480 — Security Council Resolution 2480*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019d. *S/RES/2499 — Security Council Resolution 2499*. New York: UN Security Council.

Curran, David, and Paul Holtom. 2015. “Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14.” *Stability: International Journal of Security & Development* 4, no. 1: 1–18.

Dennys, Christian. 2014. *Military Intervention, Stabilisation and Peace: The search for stability*. London: Routledge.

Dorn, Walter. 2016. *Smart Peacekeeping: Toward Tech-Enabled UN Operations*. New York: International Peace Institute.

EUA. 2005. *Directive DoDD 3000.05*. Washington, D.C.: Department of Defense.

EUA. 2012. *Preserving Stability Operations Capabilities to Meet Future Challenges — Biennial Assessment of Stability Operations Capabilities*. Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy.

EUA. 2016. *Joint Publication 3-07: Stability*. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.

Flavin, William, and Chiyuki Aoi. 2017. "Us military doctrine and the challenges of peace operations". In *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, edited by Cedric de Coning, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. London: Routledge: 33–67.

Herbert, Siân. 2013. "Stability and stabilisation approaches in multinational interventions". In *GSDRC Helpdesk, Research Report 966*. Birmingham, UK: University of Birmingham.

HIPPO. 2015. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*. New York: United Nations.

Jackson, Patrick T. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. Abingdon: Routledge.

Kaldor, Mary. 2012. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.

Karlsrud, John. 2015. "The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali". *Third World Quarterly* 36, no. 1: 40–54.

Karlsrud, John. 2018. *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Karlsrud, John, and Adam Smith. 2015. *Europe's Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali*. New York: International Peace Institute.

Kenkel, Kai Michael. 2013. "Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'". *Rev. bras. polit. int.* 56(1): 122-143.

Kjeksrud, Stian, and Lotte Vermeij. 2017. "Protecting governments from insurgencies: The Democratic Republic of the Congo and Mali". In *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, edited by Cedric de Coning, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. London: Routledge, 227–46.

Oliveira, Gilberto C. 2018. "The causal power of securitisation: an inquiry into the explanatory status of securitisation theory illustrated by the case of Somali piracy". *Review of International Studies* 44, no. 3: 504–25.

Oliveira, Gilberto C. 2020. “O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas”. *Carta Internacional* 15, no. 2: 190–212.

ONU. 2000. *S/2000/809 — Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. New York: United Nations.

ONU. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines — Capstone Doctrine*. New York: United Nations.

ONU. 2009. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York: United Nations.

Peirce, Jennifer. 2007. “Protection for Whom? Stabilization and Coercive Rule in Haiti.” *Paterson Review* 8: 96–112.

Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse, and Hugh Miall. 2008. *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.

Rhoads, Emily Paddon. 2016. *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.

Tardy, Thierry. 2011. “A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations.” *International Peacekeeping* 18, no. 2: 152–67.

UK. 2014. *The UK Government’s Approach to Stabilisation*. UK: Ministry of Defense, Department for International Development and the Foreign and Commonwealth Office.

UNSC 2018

UNSC 2019c

Zyck, Steven A., Sultan Barakat, and Seán Deely. 2014. “The Evolution of Stabilization Concepts and Praxis”. In *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*, edited by Robert Muggah. London: Routledge: 15–34.

NOTA

1. Este tipo alternativo de causalidade tem sido defendido no campo das Relações Internacionais, principalmente pelos chamados construtivistas sociais. Para uma problematização do termo “complexo causal” e suas implicações explanatórias, ver Oliveira (2018).

MISSÕES DE ESTABILIZAÇÃO E A VIRADA ROBUSTA
DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

RESUMO

Este artigo examina as missões de estabilização da ONU — Minustah, Monusco, Minusma e Minusca —, procurando identificar os fatores que têm levado essas missões a radicalizarem a virada robusta em curso nas operações de paz desde os anos 1990/2000.

Palavras-chave: Estabilização; Operações de Paz; *Peacekeeping* Robusto; Uso da Força.

ABSTRACT

This article examines the UN stabilization missions — Minustah, Monusco, Minusma and Minusca —, seeking to identify the factors that have led these missions to radicalize the robust turn underway in peace operations since 1990/2000s.

Keywords: Peace Operations; Robust Peacekeeping; Stabilization; Use of Force.

As Forças Armadas Brasileiras e o Covid-19: a articulação de uma resposta interdisciplinar ao enfrentamento da pandemia no estado de São Paulo

The Brazilian Armed Forces and Covid-19: the articulation of an interdisciplinary response towards confronting the pandemic in the state of São Paulo

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 127-157

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75275

ISSN 2358-3932

EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON
GUILHERME DE ARAUJO GRIGOLI
JOSIAS MARCOS DE RESENDE SILVA

INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, as Forças Armadas foram empregadas de maneiras distintas no combate à epidemia causada pela Covid-19, principalmente nos momentos iniciais, onde os recursos governamentais na área de saúde pareciam ser insuficientes perante a veloz propagação dos números de casos e de mortes. Nos Estados Unidos da América (EUA), país líder em contaminação com um número¹ aproximado de 1,1 milhão de pessoas confirmadas com a doença, o Departamento de Defesa (DoD) iniciou uma ampla cooperação interagências. Nesse sentido, o Corpo de Engenheiros do Exército se engajou na construção de hospitais temporários, abrigos

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon — Doutor em Ciências Militares (ECEME). Doutor em Administração (EBAPE/FGV). Docente do PPG Ciências Militares (ECEME). Pesquisador do Laboratório de Estudos de Defesa (LED/ECEME), do Laboratório de Ciências Militares (LCM/ECEME), Núcleo de Estudos de Política e Estratégia de Defesa (NEPED/ECEME), do Instituto Universitário Militar (Portugal), do Núcleo de Estudos Estratégicos / Comando Militar do Sudeste (NEE/CMSE) e do grupo Defesa, Segurança e Inteligência (DSI/USP).

Guilherme de Araujo Grigoli — Doutorando em Ciências Militares (Eceme). Especialista em Ciências Militares (Eceme). Especialista em Operações Militares (EsAO). Pesquisador do Núcleo de Estudos de Política e Estratégia de Defesa (Neped/Eceme) e do Projeto Migrações e Defesa (Procad). Oficial do Exército Brasileiro.

Josias Marcos de Resende Silva — Mestre em Relações Internacionais e Resolução de Conflitos (AMU). Mestre em Ciências Militares (EsAO). Pesquisador do Núcleo de Estudos de Política e Estratégia de Defesa (Neped/Eceme) e do Projeto Migrações e Defesa (Procad). Oficial do Exército Brasileiro.

e locais de atendimento aos doentes em todo o país. Além disso, de uma forma mais marcante e midiática, a Marinha dos EUA enviou dois navios de guerra exclusivamente equipados para assistência médica ao estado de Nova York, o mais castigado pela pandemia (Villa 2020).

Na Europa, o engajamento das Forças Armadas em apoio às autoridades locais foi ainda mais amplo. Na Espanha, segundo país mais afetado do mundo, com um número superior a 240 mil casos confirmados, o navio *Galícia* finalizou sua missão como “hospital de campanha” em Ceuta e Melilla, posicionando-se no mar de Alborán para dar apoio às cidades da região (Gain 2020). Ademais, equipes mistas de militares e policiais patrulharam as ruas de todas as principais cidades do país, impedindo a aglomeração de pessoas.

Na Itália, terceira nação mais afetada do mundo no momento inicial da pandemia, com quantidade superior a 205.000 casos confirmados de Covid-19, o Exército foi utilizado para patrulhar as ruas no intuito de reforçar a imposição do *lockdown*, com destaque para as cidades mais atingidas, como Milão (Zampano 2020). Também na província da Lombardia, ainda mais drástica e chocante foi a utilização de caminhões do Exército Italiano para a remoção de corpos dos hospitais (Pollina and Flak 2020).

No contexto brasileiro, o primeiro caso foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020. Desde então, a Covid-19 evoluiu muito rapidamente causando medo e pânico em uma grande parcela da população (Pereira, Medeiros, and Bertholini 2020). Segundo dados da Universidade Johns Hopkins (2020), o Brasil se mantém como um dos dez países mais afetados do mundo em números absolutos de casos confirmado, o que configurou um cenário realmente preocupante, que começou a ser mitigado apenas em 2021 com o início da campanha de vacinação.

Dentre as regiões brasileiras, o Sudeste mereceu uma atenção especial por concentrar cerca de 55% dos casos totais, com uma taxa de letalidade aproximada de 7% entre os infectados durante a primeira onda. No âmbito da região, São Paulo é, sem sombra de dúvidas, o estado mais impactado pelo vírus, concentrando mais de um terço de todos os casos do país (Brasil. Ministério da Saúde 2020).

Para realizar a coordenação no nível operativo e logístico, o Ministério da Defesa ativou e designou, respectivamente, o Centro de Operações Conjuntas (COC) e o Centro de Coordenação de Logística e Mobilização (CCLM), ambas as estruturas sob supervisão direta do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Também redirecionou esforços do Comando de Operações Aeroespaciais, permanentemente ativado,² para atuar em prol do esforço governamental. O COC, o CCLM e o Comae são responsáveis pela coordenação da execução, no nível setorial (interminis-

térios), no que tange as ações que depreendam respostas multisetoriais ao enfrentamento da crise.

As Forças Singulares ativaram seus órgãos operativos para articular a organização das equipes de planejamento conjunto (Estados-Maiores) e Forças Operativas empregadas. Neste contexto, o Comando de Operações Terrestres (Coter), o Comando de Operações Navais (COMOPNAV) e o Comando de Operações Aeroespaciais (Comae) atuaram para estabelecer no mais curto prazo de tempo as estruturas temporárias necessárias ao enfrentamento da pandemia. Cabe ressaltar que esta resposta foi analisada e executada com base nos cenários prospectados anteriormente pelo estudo conjunto do Ministério da Defesa (MD), dentro do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (Sisped), que considerou a possibilidade em âmbito mundial, regional e nacional, dentro da dimensão ambiental, de fatos futuros relacionados a insegurança sanitária que implicariam na ameaça:

ID 24 – Catástrofes naturais e pandemias As possíveis mudanças climáticas e outras causas, antrópicas ou não, **provavelmente gerariam** catástrofes naturais com consequentes rupturas de atividades econômicas, escassez de recursos naturais e **deslocamentos populacionais**. A elevada circulação de pessoas e mercadorias pelo mundo, ou mesmo ações deliberadas, **poderia provocar pandemias**, atingindo seres humanos e a produção animal e agrícola. Tanto mudanças climáticas quanto pandemias **provocariam instabilidades política, econômica e social, demandando apoio das Forças Armadas** em missões de ajuda humanitária, inclusive no exterior, bem como na garantia da lei e da ordem e controle de portos, aeroportos e fronteiras (**Cenário de Defesa 2020-2039 Sumário Executivo, 2017, p. 51, grifo nosso**)

A Diretriz Ministerial de Planejamento nº 6/GM/MD, de 18 de março de 2020, publicada através da Portaria nº 1.232/GM-MD, de 18 de março de 2020, determinou o estabelecimento de dez diferentes comandos conjuntos (Cmnd Cj) com a presença, em todos eles, de componentes do Exército, da Marinha e da Força Aérea (Brasil. Ministério da Defesa 2020a). O EMCFA emitiu as Instruções para emprego das Forças Armadas Nr 1 – Apoio as ações de mitigação dos impactos do Covid-19, estas detalharam a estrutura e os eixos de ação da Operação Covid-19,³ através da qual organizou os efetivos dos 10 (dez) Comandos Conjuntos,⁴ responsáveis por viabilizar no nível estadual a execução das principais tarefas atribuídas (Brasil. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto Das Forças Armadas 2020, 3).

Os dez Comandos Conjuntos foram divididos espacialmente no país, levando em consideração as fronteiras geográficas entre as unidades da Federação, o desdobramento em tempo de paz dos meios das Forças Armadas, as estruturas e capacidades existentes nos municípios e estados, o cenário prospectivo da epidemia, fatores logísticos e de mobilização, entre outros de menor importância para a análise. A ativação dos Comandos Conjuntos ocorreu aproximadamente 20 dias após o primeiro caso confirmado da Covid-19, quando somente 428 pessoas haviam sido infectadas. Nas semanas seguintes ao acionamento das Forças Armadas, esse número multiplicou-se exponencialmente, atingindo pouco menos de 100.000 casos no período de 40 dias. Como esperado a época, em vista da altíssima taxa de contaminação, o crescimento tornou-se ainda maior em território nacional (Brasil 2020a).

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Em termos epistemológicos, esta pesquisa insere-se nos pressupostos da Teoria da Complexidade, a qual oferece uma rica variedade de conceitos que permite abordar questões mais profundas. A Teoria da Complexidade será empregada como um filtro para entender o comportamento e a interação das partes envolvidas no enfrentamento à pandemia, evitando falhas de estratégias em decorrência de mudanças repentinas no cenário (Beavis 2017).

Metodologicamente, essa pesquisa utilizou abordagem qualitativa. De acordo com Bui (2014, 15), a pesquisa qualitativa permite a criação de um retrato holístico da situação e a investigação de um tópico com profundidade. Assim, essa abordagem facilitou o entendimento mais amplo do cenário gerado em decorrência da pandemia da Covid-19, bem como a análise pormenorizada da resposta das Forças Armadas à essa ameaça, como parte da estrutura do Estado brasileiro.

O método qualitativo empregado foi o estudo de caso, que se baseia em uma situação específica para, por meio de um raciocínio indutivo, encontrar padrões e construir uma conclusão ou uma teoria (Mariotto et al. 2014, 361). Além disso, Yin (2015) recomenda a adoção do estudo de caso único ao se deparar com um evento extremo ou peculiar, tal abordagem selecionou o Comando Conjunto Sudeste como objeto de estudo, uma vez que seu processo de planejamento foi completamente incomum aos outros comandos conjuntos desdobrados, permitindo assim uma oportunidade de detalhar e analisar a resposta integrada à essa ameaça inédita.

Foram utilizadas duas técnicas de geração de dados, a pesquisa documental e a realização de entrevistas. A coleta de dados no CCjSE consi-

derou o corte temporal de 18 de março de 2020, data do acionamento dos Comandos Conjuntos, a 22 de abril de 2020, totalizando cinco semanas. A pesquisa documental coletou dados e informações essenciais para o embasamento das conclusões desse trabalho. As principais fontes documentais utilizadas foram boletins informativos do governo de São Paulo; decretos, boletins informativos e documentos do Ministério da Defesa (MD); e planejamentos, *briefings*, ordens de operação e relatórios do Comando Conjunto Sudeste.

As entrevistas foram realizadas por meio de videoconferência com integrantes do Comando Conjunto Sudeste no total de 16 entrevistas, sendo 9 representantes do estrato do Cmdo e Direção Superior do CCj, assim como das funções Inteligência e Manobra, com prioridade para a parte de Operações, Planejamento e Assuntos Cíveis; 4 representantes da Secretaria de Saúde do Governo de São Paulo; 2 representantes da Defesa Civil; e 1 pesquisador do Instituto Paulista de Tecnologia; áreas diversas que atuaram nas análises que subsidiaram o processo decisório no CCjSE. Dessa forma, as entrevistas permitiram o diálogo com autoridades-chaves na articulação, propiciando à essa investigação o levantamento de percepções sobre o papel central da resposta interdisciplinar no processo decisório no combate ao Covid-19, bem como seu desempenho em vista dessa condição, os sucessos obtidos e principais obstáculos enfrentados.

Para a análise dos resultados, os dados e informações obtidos por meio das diferentes técnicas foram triangulados, buscando sua convergência, correspondência e corroboração (Creswell and Clark 2017, 62). Assim, a triangulação de resultados incrementou a densidade do estudo de caso sobre a resposta do Comando Conjunto Sudeste à pandemia da Covid-19, contribuindo para o robustecimento das conclusões dessa pesquisa.

A análise de dados também se apoiou na técnica da observação participante, a qual envolve a participação direta do pesquisador no local do evento investigado (Abib et al. 2013, 604). Cabe aqui ressaltar que tal técnica não foi utilizada para a geração de dados,⁵ como frequentemente ocorre, mas sim em apoio à interpretação destes. Neste sentido, a condição profissional dos autores e o pertencimento de um destes à estrutura do Comando Conjunto Sudeste são elementos que favoreceram a discussão dos dados com os informantes, o que também contribuiu para a interpretação dos resultados acerca do fenômeno (Angrosino 2009).

Neste contexto, o presente artigo examina o papel das Forças Armadas dentro da ação governamental brasileira no enfrentamento ao Covid-19, buscando compreender como estas responderam a um problema complexo dentro de uma perspectiva interdisciplinar apoiada na articulação colaborativa de diversas ciências e atores. Para tanto, a terceira seção trata do

referencial teórico necessário à compreensão deste estudo e, mais ainda, fundamental à construção da resposta integrada. A quarta seção, por sua vez, examina a resposta do Comando Conjunto Sudeste, como estudo de caso, escolhido pela relevância do Estado de São Paulo como epicentro da crise do Covid-19 no Brasil. Por fim, a quinta seção traz a análise pós ação do processo de planejamento interdisciplinar, apresentando as melhores práticas e as áreas a desenvolver, bem como as conclusões sobre a ampliação da adoção de conceitos inovadores nos processos decisórios.

REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico discorre inicialmente sobre o conceito da Teoria da Complexidade e sua aplicabilidade à pandemia da Covid-19. Em um segundo momento, esta seção explica o processo para a análise e solução de problemas complexos segundo a Teoria da Complexidade, o qual exige o emprego de equipes interdisciplinares⁶ de especialistas. Na sequência, verifica-se a aplicação da teoria no âmbito da Administração, de governos nacionais e da OTAN. Por fim, descreve-se a atual sistemática desenvolvida pelo Ministério da Defesa no Brasil, o qual emprega o Planejamento Estratégico baseado em cenários prospectivos, de forma a adquirir as capacidades militares necessárias para enfrentar ameaças complexas que se estendem desde o espectro dos conflitos armados a eventos de calamidade pública como a pandemia da Covid-19.

Conceitualmente compreendida como o ramo da ciência que estuda os sistemas adaptativos complexos, a Teoria da Complexidade é apropriada para a análise de fenômenos que funcionam sem um controle centralizado e que são capazes de evoluir para atender às demandas do ambiente ou para competir com outros sistemas adaptativos complexos (Pellegrini 1997, 50). Segundo Mitchell (2009), o que difere os sistemas adaptativos complexos de outros sistemas complexos não-adaptativos como rios turbulentos ou furacões é a sua capacidade de evolução ou adaptação por aprendizagem. Neste estudo, devido à falta de um controle central, bem como à capacidade de adaptação por aprendizagem demonstrada pelo constante surgimento de novas variáveis, a pandemia da Covid-19 é equiparada a um sistema adaptativo complexo.

No que se refere à análise de um sistema adaptativo complexo, é fundamental a compreensão de que a emergência de novas propriedades, à exemplo das variantes da Covid-19, ocorre em função da interação autônoma de seus diversos elementos ou partes (Rosenau 1997, 36). Portanto, sistemas adaptativos complexos não podem ser completamente compreendidos ao estudar-se separadamente cada uma de suas partes constituintes

(Bousquet and Curtis 2011, 45). Além disso, devido ao vasto emaranhado de interações existentes, sejam essas internas ao sistema ou externas com o ambiente que o cerca, a associação de causa e efeito em um sistema adaptativo complexo é uma tarefa extremamente árdua e desafiadora (Richardson and Cilliers 2001, 8; Richardson, Mathieson, and Cilliers 2000, 34).

Por essa razão, Richardson, Mathieson e Cilliers (2000, 44) argumentam que uma única perspectiva não é capaz de capturar toda a complexidade inerente a esse tipo de sistema. Segundo os autores, para a análise de um sistema adaptativo complexo, torna-se necessário a adoção de uma estratégia interdisciplinar, na qual são realizados ciclos exploratórios com um conjunto de perspectivas heterogêneas. Após vasta sucessão desses ciclos, diferentes perspectivas vão sendo descartadas até que o processo conduza a dois cenários possíveis: o surgimento de uma perspectiva dominante ou a convergência das perspectivas restantes. Uma vez que o sistema adaptativo complexo evolui ao longo do tempo, é necessário que esse processo analítico seja conduzido repetidas vezes na busca da melhor fotografia momentânea daquele fenômeno.

Nessa mesma linha de pensamento, Weaver (1948, 7) explica que a Teoria da Complexidade dá ênfase ao trabalho das equipes mistas, ou seja, multidisciplinares,⁷ em que membros de grupos com diferentes perspectivas devem trabalhar juntos para a análise e solução de problemas complexos. De fato, o espraiamento do vírus internacionalmente não pode ser contido ou analisado em uma única área. Nesse sentido, somente as ciências médicas não são suficientes para responder ao desafio imposto pela pandemia, sendo necessário observar que áreas como a economia, a ciência política, a engenharia, a logística, entre tantas outras são fundamentais para a análise e busca de soluções inclusivas e multifacetadas.

Tomando-se por base a Administração, o instrumento para a resposta interdisciplinar mais utilizado nos dias atuais é o Planejamento Estratégico, o qual consiste em uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente (Kotler and Keller 2006). Dessa forma, o Planejamento Estratégico é um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão (Alday 2000, 15) e permite a formulação dos planos táticos através da concepção de um Plano Estratégico (Ackoff 1966).

Se ao planejamento estratégico cabe a visão macro da instituição, na outra ponta das ações está o planejamento operacional,⁸ que busca responder questões relacionadas ao “o que fazer” e ao “como fazer de cada tarefa específica”, projetado a curto prazo para o alcance de metas específicas (Chiavenato 2004, 171).

Mudando o foco para as Forças Armadas, o ambiente operacional pós-Guerra Fria tem influenciado de forma relevante o planejamento e preparo das instituições militares (Department of the Army 2019). Definido pelo acrônimo VUCA (em inglês *volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity*⁹), o ambiente operacional contemporâneo é caracterizado pela presença de ameaças difusas e não-lineares (Department of the Army 1998, 5), tais como um sistema adaptativo complexo. Logo, esse novo cenário exige uma mudança da abordagem tradicional e a busca por soluções interdisciplinares.

Foi nesse contexto que surgiu, no final dos anos 1990, o conceito de *whole of government approach*. Inicialmente aplicada no governo britânico, essa abordagem possui uma estratégia mais holística, usando *insights* de diferentes ciências sociais (Bogdanor 2012) para responder aos desafios impostos à nação. Nesse sentido, a abordagem *whole of government* pode abranger um ou todos os níveis de governo e envolver grupos externos ao governo. Trata-se de unir-se ao topo, mas também de unir-se à base, aprimorando a integração no nível local e desenvolvendo parcerias público-privadas (Stein Rokkan Centre for Social Studies 2006, 8–9).

Também com a intenção de apresentar uma resposta integrada multinível e aberta à contribuição interdisciplinar e multisetorial, nesse mesmo período a OTAN passou a adotar o conceito de *Comprehensive Approach* (CA) como filosofia para pensar problemas complexos que exigem um engajamento abrangente por parte da comunidade internacional. Essa abordagem inclui a ação coordenada de um conjunto apropriado de atores civis e militares com o intuito de compartilharem esforços para a compreensão de um problema e para a sua respectiva solução (NATO 2010, 2–11).

Dessa maneira, em resposta à necessidade de melhorar seu processo decisório e reconhecendo a filosofia de abordagem do CA, a OTAN passou a adotar o *Comprehensive Operations Planning* em todas as atividades de planejamento de operações nos níveis estratégico e operacional de comando, podendo ainda estender sua utilização ao nível tático, a fim de aprimorar a atividade de planejamento colaborativo (NATO 2013, 1–4).

No Brasil, à exemplo da Administração e seguindo a tendência mundial liderada pela OTAN, o MD implementou sua própria versão de Planejamento Estratégico. Nesse sentido, o Sisped adota um método específico para o processo de planejamento estratégico compreendendo sua elaboração, execução, medição de desempenho e sua revisão. O sistema tem como propósito integrar as atividades de planejamento, orçamento e gestão do setor de defesa (Brasil. Ministério da Defesa 2015, 5; 2018, 31). Em paralelo, desenvolveu-se a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), cujo propósito é definir e organizar as atividades rela-

cionadas com o preparo e o emprego do poder militar, bem como estabelecer os parâmetros qualitativos e quantitativos para o dimensionamento, a organização e o equipamento das Forças Armadas, a fim de atender às demandas da defesa do país (Brasil. Ministério da Defesa 2018).

Cabe ressaltar que, para os processos de planejamento das Forças Armadas, o nível base da pirâmide são os planejamentos táticos. Assim, é preciso afastar o conflito de termos, uma vez que na Administração o nível tático é o secundário, ponte entre o estratégico e o operacional. O quadro 1 ajuda a compreender o paralelo entre os níveis de planejamento da administração empresarial e da gestão de defesa.

Quadro 1
Comparação dos Níveis de Planejamento

Administração	Ciências Militares / Defesa
ESTRATÉGICO (Macro orientado aborda a empresa/instituição como um todo)	ESTRATÉGICO (transforma os condicionamentos e as diretrizes políticas em ações estratégicas, a serem desenvolvidas setorialmente pelos diversos ministérios)
TÁTICO (Aborda cada unidade da empresa/instituição em separado)	OPERACIONAL (planejamento militar das campanhas e realizada a condução das operações)
OPERACIONAL (Micro orientado aborda cada tarefa ou operação)	TÁTICO (empregam-se frações de forças militares para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões)

Fonte: Os Autores com dados coletados das seguintes fontes: MD51-M-04 — Doutrina Militar de Defesa (Brasil. Ministério da Defesa 2007, 26) e Introdução à Teoria Geral da Administração (Chiavenato 2004, 171).

O SPEM é dividido em 3 fases: concepção estratégica e configuração de forças; planejamento do preparo; e planejamento do emprego operacional. É na fase inicial da concepção estratégica e configuração de forças que se realizam os estudos, análises e avaliações com o propósito de identificar a configuração de forças militares necessárias à defesa nacional (Brasil. Ministério da Defesa 2018, 23). Ainda nessa fase, a metodologia para a configuração das forças é o Planejamento baseado em Capacidades (PBC), cabe ressaltar que esta se encontra em fase de implementação pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Singulares, tendo iniciado o seu primeiro ciclo em 2020.¹⁰ O PBC foi apresentado em meados do ano 2000, em documento proposto pelo *The Technical Cooperation Program* (TTCP), do qual fazem parte Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido (Neves et al. 2021, 49) O planejamento baseado em capacidades consiste desta forma, de acordo com Eisenhardt e Martin (2000) em processos or-

organizacionais estratégicos como produtos a serem desenvolvidos ou adquiridos, alianças a serem celebradas e decisões estratégicas que criarão valor para as organizações e países.

O termo Capacidade, no contexto militar, refere-se ao modelo *top down* que pode ser definido como a aptidão requerida a uma força ou a uma organização militar para que possa cumprir determinada missão ou tarefa. Ele se assenta num conjunto de elementos funcionais conhecidos pelo acrônimo DOAMEPII (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Ensino, Pessoal, Infraestrutura e Interoperabilidade) (Leite 2011, 3). Dessa maneira, as capacidades permitem que as Forças Armadas tenham a flexibilidade, a adaptabilidade, a modularidade, a elasticidade e a sustentabilidade (Fames) para atuar no amplo espectro das operações (Brasil 2019, 4-2), respondendo de forma conjunta a ameaças desde conflitos convencionais a eventos como a pandemia da Covid-19.

Assim, o PBC identifica as capacidades requeridas frente às complexas ameaças presentes no ambiente operacional contemporâneo, as quais são visualizadas pelo MD por meio dos Cenários Militares de Defesa produzidos por equipes multidisciplinares de militares e civis. A partir da identificação das ameaças em potencial, os planejadores avaliam as possíveis interações em cada cenário, de modo a alcançar uma configuração de força robusta para uma gama de possibilidades de atuação. Portanto, as capacidades militares necessárias às Forças Armadas, visando a enfrentar as possíveis ameaças à nação brasileira, são obtidas em função de análises prospectivas dos cenários passivos de emprego do poder militar nacional (Brasil. Ministério da Defesa 2018)

Além disso, a abordagem por capacidades pode ser orientada para as missões (ou tarefas) operacionais (condicionando os meios em função da eficácia exigida no cumprimento das missões) e/ou para os recursos (otimizando o sistema em vista dos recursos financeiros) (Leite 2011, 3). Todavia, o modelo híbrido é o mais adequado a pensar as capacidades em vista da demanda constante pelos recursos necessários ao seu desenvolvimento ou obtenção.

Atualmente, no nível setorial, as principais Capacidades Militares de Defesa (CMD) levantadas pelo MD para as Forças Armadas no Brasil são: mobilidade estratégica e tática; flexibilidade e adaptabilidade; recursos humanos capacitados para operações conjuntas; comunicação social; prevenção e repressão aos delitos transfronteiriços e ambientais; atuação e manobras de crise; atuação em guerra química, biológica, nuclear, espacial, cibernética, eletrônica e acústica; e atuação em operações psicológicas e assuntos civis. Por sua vez, no nível subsetorial, o Exército Brasileiro desenvolve nove Capacidades Militares Terrestres (CMT) necessárias

para contribuir com os esforços do MD: pronta-resposta estratégica; superioridade no enfrentamento; apoio a órgãos governamentais; comando e controle; sustentação logística; interoperabilidade; proteção; superioridade de informações; e cibernética. Por fim, cada CMT é composta por Capacidades Operativas (CO), em um total de 38, as quais permitem que a Força Terrestre cumpra efetivamente as tarefas e missões que lhe são atribuídas (Grigoli, Silva, and Migon 2020, 5).

Cabe ressaltar que no nível subsetorial, é possível identificar as capacidades ligadas a Força Aérea e a Marinha do Brasil. Por se tratar de operações realizadas em um espaço predominantemente terrestre as capacidades da Marinha não foram abordadas neste estudo. Quanto a Força Aérea, as capacidades foram basicamente exercidas no contexto do Comae, assim sendo também não se tornaram alvo de abordagem. Não obstante, estas não terem sido trabalhadas, o presente trabalho entende que suas contribuições perante o desafio do Covid-19 estão suficientemente representadas nas Capacidades Militares de Defesa.

COMANDO CONJUNTO SUDESTE E A RESPOSTA INTEGRADA

No Brasil, São Paulo tornou-se o epicentro da pandemia da Covid-19 durante a primeira onda. Em 18 de abril de 2020, exatamente um mês após o acionamento dos Comandos Conjuntos, o estado já contava com 13.894 casos, o equivalente a cerca de 38% do total no país. Além disso, o índice de letalidade da doença em São Paulo atingiu a marca de 7,1% entre todos os infectados, superando em mais de meio ponto percentual a média nacional (São Paulo 2020a).



Figura 2 — Evolução de Casos em São Paulo.
Fonte: São Paulo, 2020.

No âmbito de todo o estado, o município de São Paulo foi o mais afetado pela pandemia com aproximadamente 68% de todos os casos (São Paulo 2020b). Assim, somente a capital paulista possuía uma quantidade de infectados duas vezes superior aos números totais do Rio de Janeiro, segundo estado mais atingido (Brasil 2020b) quando considerada a primeira onda.

Tendo em vista essa situação potencialmente dramática com o aumento exponencial dos casos da Covid-19, a resposta do poder executivo estadual baseou-se no Plano Estratégico para a Governança da Crise no Estado de São Paulo. Esse plano estabeleceu a formação de um núcleo estratégico gestor da crise, para atuar de forma estratégica e integrada, composto por quatro comitês extraordinários: Saúde, Econômico, Administrativo e Segurança (São Paulo 2020c)

Além da estruturação em comitês extraordinários, a resposta do governo de São Paulo à crise causada pela pandemia contou com o apoio de um grupo empresarial solidário, visando manter a continuidade da produção de insumos e o abastecimento local; uma consultoria, permitindo uma análise permanente para a construção de cenários; e um grupo de pesquisa, tecnologia e inovação, compreendendo universidades, institutos, empresas e *start ups* (São Paulo 2020d). Ademais, o governo de São Paulo recebeu o apoio do Comando Conjunto Sudeste, que conta com os meios e a estrutura presente das Forças Armadas no estado.

A complexidade da ameaça do Covid-19 provocou uma resposta multinível e multisetorial, comungando esforços de diversas naturezas que propiciassem a melhoria nos processos de planejamento. Ainda dentro deste cenário o Estado de São Paulo mobilizou uma Frente de Pesquisa, Tecnologia e Inovação que congrega universidades, institutos e startups, sob a coordenação do Instituto Paulista de Tecnologia, em assessoria direta ao Governo do Estado de São Paulo.

Este envolvimento e articulação de setores diferentes da sociedade de São Paulo tornou-se inédito, não no que se concebe como ligações e sim, na necessidade de articulação que a pandemia do Covid-19 veio a demandar. Cada um dos atores iniciou um processo interno de autoavaliação e ao aumentar sua conexão com outros setores contribuiu para potencializar a resposta governamental. A percepção da incapacidade de atuar isoladamente, seja na predição do comportamento do vírus, seja no estabelecimento das ações ou mesmo na mitigação dos resultados foi ponto comum nas entrevistas realizadas.

O governo de São Paulo criou, ainda, o Centro de Operações de Emergência, que contribuiu para a análise de dados e de informações para subsidiar a tomada de decisão dos gestores e técnicos, para a definição de estratégias, para a preparação da rede e de ações adequadas e oportunas

para o enfrentamento de emergências em saúde pública; este tornou-se um ponto de convergência das análises que subsidiaram diversos processos adotados pelo CCjSE, que neste contexto contribuiu com pesquisadores para o delineamento da projeção e do modelo matemático de análise do comportamento do vírus.

No que tange ao CCjSE, este se estruturou com base na doutrina conjunta das FA cujo processo de planejamento conjunto serve como ferramenta de apoio a decisão. Todavia, desde o início a percepção sobre a complexidade do problema, no nível conceitual, levou este CCj a reavaliar as suas estruturas tradicionais adotando em seu processo uma abordagem mais integrada e colaborativa. O planejamento estratégico centra sua efetividade na capacidade de integrar diversos componentes para atender a perspectivas múltiplas dos problemas. É fundamental perceber que esta abordagem processual guarda intrínseca ligação conceitual com a teoria da complexidade, sua operacionalização só é possível se a compreensão conceitual do problema se inserir dentro dos pressupostos de uma visão ampliada do problema em questão.

Dessa forma, foi essencial ao CCjSE o estabelecimento de um ponto de partida para analisar conceitualmente o desafio que se apresentava. Este, foi perceber que diferente dos planejamentos normais executados no campo militar o comportamento da ameaça se inseria nos pressupostos comuns aos sistemas complexos, ou seja, a não linearidade, a ambiguidade, a emergência, a caoticidade e o equilíbrio interrompido, uma percepção comum aos militares entrevistados foi de que no que tange a análise da ameaça, os preceitos normalmente adotados se tornariam obsoletos uma vez que sua capacidade de adaptação demanda constante reanálise e seu comportamento se baseia em múltiplos fatores que precisam ser confrontados de maneira isolada, conjunta e constante; produzindo assim uma constante alteração do modo de enfrentamento.

Ciente desta necessidade o CCjSE estabeleceu que a Op Covid-19 em sua área adotaria o formato de Operações Interagências como um dos vetores para a construção da prevenção de ameaças, reação a hostilidades ou para gerenciamento de crises, junto de outras estruturas de poder do Estado e da sociedade (Brasil. Ministério da Defesa 2017b, 11). Neste contexto, como parte do esforço do CCjSE, estabeleceram-se as equipes de ligação junto ao Governo do Estado de São Paulo e de alguns municípios estratégicos, com o principal objetivo de aproximar todas as fases do planejamento estratégico desenvolvido, ampliando a integração.

Esta postura aconteceu dentro de uma perspectiva de governança, que se assemelha ao conceito *Whole of Government*, ao colocar em diálogo órgãos dos três níveis de poder: Federal (representado pelo CCjSE), Estadual

e Municipal (representado pelo Comitê Estratégico para ações relacionadas ao coronavírus); e que abarca a perspectiva do *Comprehensive Approach* ao permitir a aproximação com organizações da academia (como o IPT, o Instituto Butantã e a Universidade de São Paulo), entidades privadas e públicas hospitalares (hospitais como o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo), entre outros atores.

As ligações para coordenação entre o Comando Conjunto Sudeste e o Governo de São Paulo ocorreram em três níveis decisórios. A designação do Chefe do Estado-Maior do Comando Militar do Sudeste para a função de oficial de ligação, suportado por uma equipe que passou a integrar o Comitê Executivo de Governo, permitiu as coordenações no **nível governamental** e o suporte ao planejamento das linhas de ação para o enfrentamento da pandemia. No **nível estratégico**, a designação de equipes atuando dentro Comissão de Segurança e Defesa Civil em duas vertentes, sendo uma no Centro de Operações Integrado participando do planejamento futuro (análise de cenários e prospecção) e outra focada na coordenação com a Força-Tarefa Humanitária para Gerenciamento de Óbitos permitiram a continuidade das relações institucionais e a viabilização do processo de planejamento multinível. Ainda, orbitando entre o **nível estratégico e o operacional** constituiu-se uma equipe para atuar no Centro Integrado de Logística Humanitária, inserida na Frente Econômica e de Engajamento da Sociedade, esta trabalha no esforço de recebimento, processamento e entrega de ajuda humanitária; a célula atua na decisão estratégica, porém com vistas a ampliar os resultados tem desenvolvido ações no campo operacional.

O Comando Conjunto Sudeste, após ter sido ativado, mobilizou o apoio do grupo Redes de Contágio,¹¹ este por meio da Força-tarefa Grupo Observatório Covid-19 — Grupo: Redes de Contágio – Laboratório de Estudos de Defesa, o qual realizou a análise estrutural de redes de transporte rodoviário em diferentes regiões do país, com o objetivo de sintetizar informações potencialmente estratégicas para avaliação por tomadores de decisão perante a expansão geográfica da pandemia do SARS-CoV-2 no Brasil (Força-tarefa Grupo Observatório Covid-19 2020). Especialmente, no estado de São Paulo, os relatórios emitidos possibilitaram estimar a propagação da pandemia na área de responsabilidade do Comando Conjunto Sudeste, aprimorando a consciência situacional de longo prazo e a prospecção dos cenários de comportamentos do vírus através do conhecimento sobre redes complexas e da modelagem matemática para compreender a dinâmica de disseminação do SARS-CoV-2 (Guimarães Lab 2020).

Cabe ressaltar que o trabalho desenvolvido no enfrentamento da crise do Covid-19, no contexto de São Paulo, demonstrou capacidade de articu-

lação interdisciplinar. A interdisciplinaridade é um processo desenvolvido para o estudo de sistemas complexos e dos fenômenos que eles modelam. Por definição, o estudo interdisciplinar extrai *insights* de áreas relevantes e integra esses *insights* em uma compreensão mais abrangente necessárias a compreensão do fenômeno. As teorias da complexidade e interdisciplinaridade, neste caso, oferecem uma maneira de pensar sobre a ameaça que cria significado e ordem, ao mesmo tempo que abraça a fragmentação e reconhece a desordem muito real ao nosso redor.

As Figuras 3 e 4 relacionam a articulação dos atores em São Paulo e a abordagem perante a pandemia. A compreensão de que a ameaça do Covid-19 criou riscos em campos variáveis só foi possível em vista da abordagem interdisciplinar conduzida pela confluência promovida pelos diversos setores e organismos apresentados. A comunicação entre os principais atores e, ainda, entre estes e seus subgrupos foi essencial para a estruturação de processos de resposta multisetoriais.

Esta articulação de atores, profundamente marcada pelo diálogo e intercâmbio de perspectivas, teve resultados desde a primeira fase do SPEM; fase de concepção estratégica e configuração de forças onde se realizam os estudos, análises e avaliações com o propósito de identificar a configuração de forças militares. Assim, os primeiros resultados, frutos da construção interdisciplinar, permitiram a adequação dos módulos de emprego (tropas), conforme o resultado da geração das capacidades necessárias ao enfrentamento da ameaça, e o estabelecimento de três cenários com um sistema de reação a cada um destes, pensando na geração das capacidades e seu efetivo emprego. O Quadro 2 apresenta um dos resultados construídos que permitiu a ampliação da efetividade das ações perante a dinâmica da ameaça do Covid-19.

Quadro 2

Hipóteses, análise de cenários e atuação do Comando Conjunto Sudeste¹²

Hipóteses	Cenário	Ações do C CJSE	
		Atuar	Monitorar / Capacitar
AMARELA (Vetor Principal Interagências)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Epidemia em “propagação controlada”. ➤ Sistemas de saúde e segurança atuando dentro das suas capacidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoio logístico não especializado ➤ Ações de Desinfecção por tropas especializadas ➤ Campanhas subsidiárias (Doação de Sangue – Alimentos) ➤ Campanhas de conscientização (evitar a desinformação) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacitação de pessoal para atuação mortuária (manejo de mortos) ➤ Ações de capacitação de pessoal não especializado para desinfecção ➤ Capacitação de pessoal para emergência básica (saúde)
LARANJA (Vetor Principal Saúde)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Epidemia em “aceleração descontrolada” ➤ Restrições no sistema de saúde ➤ Restrições nos serviços funerários ➤ Nr leitos / leitos UTI insuficientes ➤ Grande número de infectados nas FA ➤ Grande número de infectados nos OSP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atuação mortuária (manejo de mortos) ➤ Ações de pessoal não especializado para desinfecção ➤ Ampliação do pessoal para emergência básica (saúde) ➤ Ampliar as medidas de proteção das tropas empenhadas. ➤ Ampliar as campanhas de conscientização (evitar a desinformação) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliar o monitoramento através da cooperação com os Órgãos de Segurança Pública ➤ Planejar o emprego de tropa em ações de Garantia da Lei e da Ordem ➤ Capacitar pessoal para atuação em apoio ao sistema penitenciário
VERMELHA (Vetor Principal Segurança)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Agravamento da crise no âmbito da saúde ➤ Instabilidade social ➤ Restrições no sistema de Segurança Pública 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cooperar com os Órgãos de Segurança Pública para o reestabelecimento da normalidade ➤ Empregar tropa em ações de Garantia da Lei e da Ordem ➤ Atuar em apoio ao sistema penitenciário 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Monitorar as instabilidades e o progresso de retorno à normalidade

Fonte: Adaptado pelos autores com dados coletados no Comando Conjunto Sudeste.

A construção das hipóteses apresentadas no quadro 2 se basearam no trabalho de geração de capacidades que em vista das características peculiares foi adaptado a uma abordagem colaborativa desde o início do processo. Assim, cabe explicar que as ações adotadas pelo CCJSE no espaço temporal analisado se basearam na interação descrita nas figuras 3 e 4 que detalham a abordagem adotada, configurando, efetivamente, uma alteração de paradigma no processo de planejamento, ao adequar e expandir a capacidade de agregar conhecimentos de múltiplos organismos. Tudo isso com a finalidade de ampliar e multiplicar a efetividade das respostas ao passo que acompanhava a dinâmica do comportamento do vírus.

A Figura 3 permite observar, ao centro, as principais dimensões elencadas na abordagem interdisciplinar, não obstante a existência de outros riscos minoritários. Estes se sobrepõem em diversos pontos e a sobreposição de todos os arcos de análise geram a percepção de complexidade que enquadra a fenomenologia do Covid-19. Em seu entorno, observamos a articulação central dos atores, permeada por conexões secundárias. Para compreender parte desta, a figura apresenta os atores por níveis federativos, permitindo inferir a amplitude do nível decisório.

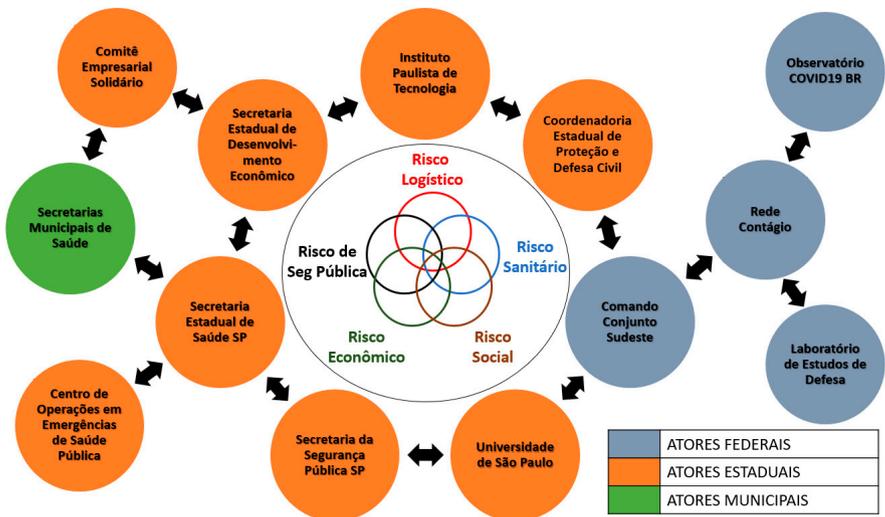


Figura 3 — Articulação dos atores por níveis federativos.

Fonte: Os autores.

A Figura 4, aos moldes da anterior, apresenta a descrição da ameaça. Em seu entorno, todavia, observamos a articulação primária e secundária

ria dos atores, agora, com os mesmos articulados por tipologia do ente. Observa-se, novamente, a amplitude qualitativa de participantes que trabalharam na construção da abordagem. Neste ponto é interessante ressaltar que esta variedade agregou a construção de cenários e as análises do processo decisório expertises inatas a cada um dos atores, movimento que foi fundamental dada a multiplicidade de vetores que o Covid-19 é capaz de atuar simultaneamente.

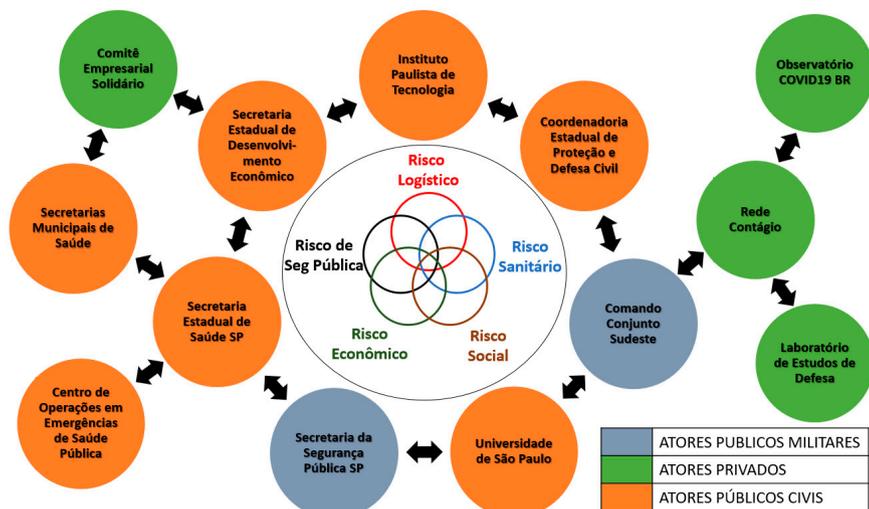


Figura 4 — Articulação dos atores por tipologia do ente.
Fonte: Os autores.

Tal como na geração de cenários, as ações realizadas pelo CCjSE apresentadas, especialmente, na Figura 5 guardam uma fundamental correlação com a análise de propagação viral desenvolvida pela Força-Tarefa Grupo Observatório Covid-19. Pode-se observar que as capacidades militares terrestres mobilizadas, no período de análise deste artigo, atenderam a demanda de ações deficientes no contexto da articulação estadual, ao passo que se distribuíram com objetivo de minimizar e/ou retardar a propagação do vírus pelos modais estudados pela Força-Tarefa Grupo Observatório Covid-19.

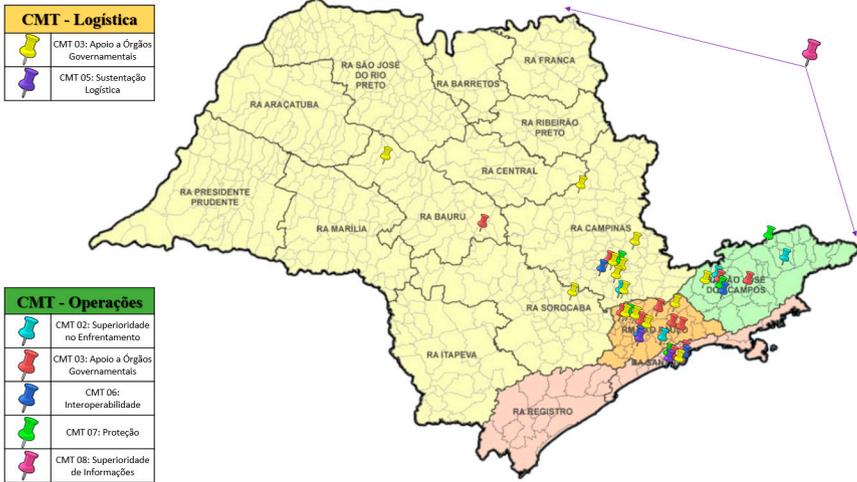


Figura 5 — Distribuição das ações (operacionais e logísticas) realizadas pelo CCjSE, divididas por capacidades militares terrestres mobilizadas.

Fonte: Os Autores com dados coletados no Comando Conjunto Sudeste.

A Figura 6, extraída do relatório Vulnerabilidade das microrregiões do Estado de São Paulo ao Covid-19, construído pela Força-Tarefa Grupo Observatório Covid-19 com base na análise de propagação pelos modais interconectados¹³ foi fundamental ao processo de geração de capacidades e ao processo decisório realizado pelo CCjSE. Se sobrepostas as figuras 5 e 6, é possível observar como ambas dialogam e como estão intrinsecamente conectadas. Não obstante a correlação apresentada, é fundamental ressaltar que a presença de pesquisadores militares integrados na análise reforçou a interdisciplinaridade adotada na construção das ferramentas do processo decisório do CCjSE, sejam elas de apoio a decisão, ou sejam elas inatas ao próprio processo.



Figura 6 — Extrato da figura de vulnerabilidade de microrregiões a chegada de pessoas com Covid-19.

Fonte: Os Autores com dados extraídos do Relatório n° 6, de 05 de abril de 2020 emitido pela Força-Tarefa Grupo Observatório Covid-19.

Tendo como princípio o PBC, e fruto das projeções discutidas no âmbito das articulações interdisciplinares, as Forças Armadas buscaram adquirir e/ou incrementar as capacidades requeridas nesse momento de crise, com destaque para a habilitação de 12 turmas em Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN), as quais foram distribuídas em diferentes regiões do estado. Cabe ressaltar que medidas de desinfecção demandam repetição contínua do processo, o que foi obtido e ampliado com a capacitação de pessoal civil que operam os locais em que o CCj Sudeste atuou para prestar a ação inicial.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Durante o período de análise deste artigo, e mesmo posteriormente, o Comando Conjunto Sudeste tem atuado de forma intensa com o propósito de colaborar para o enfrentamento à pandemia da Covid-19. Mesmo pertencentes a diferentes esferas do poder executivo, a aproximação institucional do Comando Conjunto Sudeste ao governo de São Paulo pode ser tomada como uma referência bastante positiva. A integração de esforços nos níveis superiores replicou em colaborações em todos os níveis, até o plano tático.

É de se destacar, em especial, a efetiva capacidade de cooperação civil-militar alcançada, a qual é decorrente, em boa parte, da interligação e diálogo estabelecido no nível operacional (denominação militar) / tático (denominação governamental). A ativação de uma equipe de ligação e apoio ao planejamento, pelo Comando Conjunto, e o acolhimento e integração desta no âmbito dos esforços estaduais são elementos que influenciaram, de forma significativa, nos resultados alcançados no período, tanto sob a perspectiva das forças militares quanto, na visão destes mesmos atores, na perspectiva dos integrantes da estrutura civil.

Fruto desse entendimento, foram disponibilizadas equipes de ligação do Comando Conjunto Sudeste junto ao Comitê de Crise estadual, o que tem permitido uma resposta integrada e colaborativa às necessidades da população afetada, bem como o aprofundamento do processo de planejamento baseado em cenários e geração de capacidades conforme a evolução da crise.

Nesse sentido, essas equipes têm sido capazes de incrementar a governança através do compartilhamento eficaz de informações, bem como têm prestado um relevante apoio recíproco no que tange à expertise em gerenciamento de crises, aumentando a qualidade da resposta globalmente considerada. É de particular referência o apoio das equipes técnicas do estado de São Paulo, o que vem contribuindo com uma melhor consciência situacional do comando militar, aspecto relevante para o processo de tomada de decisão do Comando Conjunto Sudeste.

Estas articulações em muito foram possíveis em razão do entendimento comum sobre a ameaça do Covid-19. Ao comungarem a percepção de que se estava diante de um evento complexo, naturalmente multifacetado, com alta capacidade de adaptação, capaz de articular os sistemas e gerar resultados diversos as ações conforme a sua mutabilidade, todos os atores iniciaram um processo de aceitação de que a resposta produzida pela sua área de conhecimento era por si só ineficaz, e somente uma abordagem interdisciplinar seria capaz de acompanhar a capacidade de evolução e o comportamento dos cenários pandêmicos.

A necessidade de se trabalhar uma perspectiva interdisciplinar com foco na busca constante do estado da arte se refletiu no discurso de todos os atores entrevistados neste trabalho. Ainda, a necessidade do estabelecimento de processos de governança entre os atores foi ponto nevrálgico ao resultado e ressaltado por todos os entes.

A expansão deste modelo de aproximação e a ampliação dos resultados obtidos levou muitos dos gestores entrevistados a apontar a necessidade de se pensar a aplicabilidade desta abordagem em outros campos das políticas públicas, bem como em outras áreas cujo fato gerador se

assemelha em grau de complexidade ao desafio imposto pela pandemia do Covid-19.

Não se pretende aqui apontar que a resposta dada no estado de São Paulo em resultados numéricos tenha apresentado índice fora da curva padrão nacional. Entretanto, não resta dúvida que a ausência da articulação e do diálogo realizado teria dificultado em muito as decisões e ampliado de modo negativo os resultados obtidos pelo CCjSE e pelos outros atores governamentais.

Conforme extraída das narrativas pessoais e dos documentos de trabalho consultados, o tema segue sendo oportuno ao aprofundamento em pesquisas futuras. Sob a perspectiva da doutrina militar, há que se confrontar a realidade paulista aos esforços dos demais comandos ativados, a fim de verificar se a boa prática local pode, ou, mesmo, deve, ser extrapolada, gerando aperfeiçoamento nos manuais e doutrina em vigor. Sob o ponto de vista das relações civis-militares, o tema tem potencial de inaugurar uma nova agenda de pesquisas, quer examinando os reflexos da articulação dos atores políticos no contexto da eficácia das ações militares no terreno, quer se aprofundando a investigação a fim de colher percepções dos diversos grupos envolvidos ou ainda ao se pensar a possibilidades de expansão para outras áreas.

Por outro lado, podemos citar algumas oportunidades de melhoria no âmbito do Comando Conjunto Sudeste. A primeira delas diz respeito à estrutura do comando conjunto. Para futuras operações, é desejável que haja a instalação de uma célula de operações aéreas e de uma célula de operações navais, aumentando a velocidade da resposta dos meios da Marinha e da Força Aérea.

Ademais, a coordenação civil-militar, seja através da célula de assuntos civis do Comando Conjunto Sudeste ou das próprias equipes de ligação ao governo de São Paulo, está sendo bem conduzida devido ao comprometimento e qualidade dos quadros empregados. Contudo, é necessário um aprimoramento da doutrina de assuntos civis, bem como a ativação de unidades especializadas no assunto, com o objetivo de facilitar respostas integradas a futuras crises.

Ainda neste sentido, o relativo ineditismo da ameaça, uma vez que a ID-24 do documento Cenários de Defesa já apontava como ameaça as pandemias que poderiam surgir em diferentes contextos, fez perceber que cabe ao Ministério da Defesa em conjunto com outros setores ministeriais incentivar políticas de enlace, nas três esferas do poder, entre os atores que podem vir atuar em cada um dos cenários prospectados.

Outro ponto que tem repercutido nos resultados das ações integradas é o compartilhamento de dados nos diversos níveis para evitar a propagação

da desinformação. A colaboração entre setores, e não apenas a troca de informações, fortifica a cientificidade e veracidade dos dados a fim de avaliar as respostas dimensionadas para o real tamanho do impacto prospectado. Tal ação evita o desperdício e mau uso dos meios essenciais ao combate dos efeitos do Covid-19.

Sendo este um estudo exploratório, consequência do ineditismo da situação investigada, torna-se oportuno indicar alguns encaminhamentos, a título de áreas de interesse para pesquisas futuras. Inicialmente, sugere-se quanto à utilidade de se aprofundar a pesquisa associada às relações civis-militares no contexto da resposta das Forças Armadas à emergência Covid-19, tópico que muito provavelmente evoluiu de forma distinta em cada espaço de desdobramento das forças militares. Acredita-se que seja útil aprofundar a pesquisa acerca da integração das forças armadas entre si, investigando aspectos da doutrina de emprego, a exemplo de conceitos como adjudicação de meios e interoperabilidade.

Neste sentido, cabe destacar que os conteúdos expressos evidenciam realidades momentâneas, sendo, naturalmente, sujeitos a aprofundamento e, com maior distanciamento temporal, muito provavelmente, a melhor interpretação. O fenômeno necessita de constante observação, uma vez que tanto o comportamento da ameaça quanto a resposta estão inseridos como apontado inicialmente, no contexto da complexidade e suas características.

Com base nos estudos das semanas iniciais de construção da resposta operativa pelo Comando Conjunto Sudeste verifica-se que esta estrutura organizacional tem sido capaz de colaborar de forma importante no combate à pandemia da Covid-19 no estado de São Paulo. Isso ocorre, muito provavelmente, em especial na visão dos integrantes da organização, devido à boa integração com o Comitê de Crise do governo estadual, à preparação realizada com antecedência e baseada em cenários, às capacidades geradas e incrementadas no âmbito das Forças Armadas, bem como à adaptabilidade e flexibilidade da tropa ao realizar tarefas inéditas.

Considerando-se a presente crise, há indícios de que a sinergia entre as autoridades militares com os titulares e lideranças dos poderes estadual e municipais é elemento que favorece o desempenho operativo. Pensar a gestão de crise, neste caso, é pensar o aprofundamento de uma política de saúde, observada pelo prisma da governança, reconhecendo a contribuição dos diversos setores da sociedade e, ainda, a importância de estabelecer enlaces desde a fase de concepção dos cenários. Tais modelos podem ser pensados e replicados para a gestão de outros tipos de crise.

O tempo é fator primordial a eficácia dos resultados e a complexidade do evento aponta para uma resposta em que os setores compartilhem métodos, aportes teóricos e modelos de análise e gestão com a finalidade de

entender, prospectar e atuar no mais curto espaço de tempo, mitigando os efeitos negativos e ampliando os positivos. O agravamento dos cenários vai exigir o aprofundamento desta postura por parte das Forças Armadas e dos outros atores envolvidos.

No que diz respeito ao longo prazo, no que se refere à estrutura militar, há indícios sugestivos da constituição de comandos conjuntos mais robustos, com uma presença mais efetiva dos meios da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira. Isso vai permitir um apoio ainda mais oportuno e eficiente a futuras crises envolvendo a população civil. Além disso, é interessante o avanço da doutrina de assuntos civis dentro das Forças Armadas, visando a uma melhor integração com uma gama maior de atores civis, facilitando uma resposta civil-militar coesa e efetiva.

Por fim, essa pesquisa não esgota o conhecimento no que tange à resposta institucional das Forças Armadas à crise causada pela pandemia da Covid-19. Tendo em vista esse estudo ter se limitado ao Comando Conjunto Sudeste e à sua área de atuação, o estado de São Paulo, futuras pesquisas sobre os demais comandos conjuntos e suas respectivas regiões podem contribuir de forma complementar quanto ao estudo da integração entre componentes civis e militares em ambiente de resposta a emergências.

REFERÊNCIAS

Os autores agradecem ao Comando Conjunto Sudeste pelo elevado nível de diálogo e pelo amplo acesso à estrutura organizacional e aos dados. Agradecem também ao Prof. Dr. Paulo Roberto Guimarães Junior (Laboratório de Ecologia/USP) e ao Prof. Dr. Rafael Luis Galdini Raimundo (UFPB), pelo inestimável diálogo interdisciplinar, o qual em muito contribuiu para uma melhor compreensão e análise da situação. Por fim, estendemos nossos agradecimentos a todos que contribuíram com a geração de dados, em especial os entrevistados ao longo da pesquisa.

REFERÊNCIAS

Abib, Gustavo, Norberto Hoppen, and Paulo Hayashi Junior. 2013. "Observação Participante Em Estudos de Administração Da Informação No Brasil." *Revista de Administração de Empresas* 53, no. 6: 604–16. <https://doi.org/10.1590/s0034-759020130608>.

Ackoff, Russel L. 1966. "The Meaning of Strategic Planning." *MicKinsey Quarterly* (Summer): 48–61.

Alday, Hernan E. Contreras. 2000. "O planejamento estratégico dentro do conceito de Administração Estratégica." *Revista da FAE* 3, no. 2: 9–16. <https://doi.org/>: planejamento, administração estratégica, estratégia empresarial, ambiente.

Angrosino, Michael. 2009. *Etnografia_E_Observao.Pdf*. Porto Alegre: Artmed.

Beavis, Mark. 2017. *The International Relations Theory Knowledge Base*. 2017.

Bennis, Warren G., and Burt Nanus. 1986. *Leaders: Strategies for Taking Charge*.

Bogdanor, Vernon. 2012. "Introduction." In *Joined-Up Government*, edited by Vernon Bogdanor: 1–120. British Academy Scholarship Online: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.001.0001>.

Bousquet, A., and S. Curtis. 2011. "Complexity Theory, Systems Thinking and International Relations" *Cambidge International Affairs* 24, no. 1.

Brasil. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. 2020. "Instruções Para o Emprego Das Forças Armadas Nr 01 — Apoio às ações para a mitigação dos impactos do Covid-19 'Operação COVID-19.'"

Brasil. Ministério da Defesa. 2007. *MD51-M-04 — Doutrina Militar de Defesa*.

Brasil. Ministério da Defesa. 2015. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa*. <https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/instituicoes-de-ensino-militar/instituicoes-de-ensino-e-pesquisa-vinculadas-ao-exercito-brasileiro/escola-de-comando-e-estado-maior-do-exercito-eceme>.

Brasil. Ministério da Defesa. 2017a. *Cenário de Defesa 2020-2039 Sumário Executivo*.

Brasil. Ministério da Defesa. 2017b. *MD33-M-12 — Operações Interagências*.

Brasil. Ministério da Defesa. 2018. *MD51-M-01 Sistemática de Planejamento Estratégico Militar*.

Brasil. Ministério da Defesa. 2020a. "Portaria N° 1.232/GM-MD."

Brasil. Ministério da Defesa. 2020b. "Portaria N° 646/GM-MD."

Brasil. Ministério da Saúde. 2020. *Boletim Epidemiológico* 10. <https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/17/2020-04-16---BE10---Boletim-do-COE-21h.pdf>.

Brasil. 2020a. *Coronavírus*. Ministério Da Saúde. 2020. <https://covid.saude.gov.br>.

- Brasil. 2020b. “Coronavírus Brasil.” Ministério da Saúde. <https://covid.saude.gov.br>.
- Bui, Yvonne. 2014. *How to Write a Master’s Thesis*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Chiavenato, Idalberto. 2004. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro.
- Creswell, John W., and Vicki L. Plano Clark. 2007. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Choosing+a+mixed+methods+design#0>.
- Department of the Army. 1998. *Strategic Leadership Leadership Primer*.
- Department of the Army. 2019. “ADP 6-22 — Army Leadership and the Profession.” <https://armypubs.army.mil/>.
- Eisenhardt, Kathleen M., and Jeffrey A. Martin. “Dynamic capabilities: what are they?” *Strategic Management Journal* 21, no. 10-11 (2000): 1105–21. [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200010/11\)21:10/11%3C1105::aid-smj133%3E3.0.co;2-e](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11%3C1105::aid-smj133%3E3.0.co;2-e).
- Força-tarefa grupo Observatório Covid-19. 2020. *A propagação geográfica da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) demanda informações e planejamento estratégicos para diminuir a vulnerabilidade do interior do Brasil*.
- Gain, Nathan. 2020. “Spanish Navy’s LPD Galicia Tasked with COVID-19 Relief Mission.Pdf.” *Naval News*. <https://www.navalnews.com/naval-news/2020/04/spanish-navys-lpd-galicia-tasked-with-covid-19-relief-mission/>.
- Grigoli, Guilherme, Josias Silva, and Eduardo Migon. 2020. “O Exército Brasileiro e a resposta à pandemia da Covid-19: geração de capacidades no Comando Conjunto Leste.” *Military Review*. <https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-on-line/artigos-exclusivamente-on-line-de-2020/o-exercito-brasileiro-e-a-resposta-a-pandemia-da-covid-19/>.
- Guimarães Lab. 2020. *Redes de Contágio*. <https://guimaraeslabbr.weebly.com/contagio.html>.
- Kotler, Philip., and Kevin Lane Keller. 2006. *Administração de Marketing*. <https://doi.org/Estante de Casa 2a prateleira>.
- Leite, Marcio Dantas Avelino. 2011. “Planejamento estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro.” *Coleção Meira Mattos*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

Mariotto, Fabio Luiz, Pedro Pinto Zanni, and Gustavo Hermínio Salati Marcondes de Moraes. 2014. “What Is the Use of a Single-Case Study in Management Research?” *RAE Revista de Administracao de Empresas* 54, no. 4: 358–69. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140402>.

Mitchell, Melanie. 2009. *Complexity: A Guided Tour*. Oxford: Oxford University Press.

NATO. 2010. *AJP-01(D) — Allied Joint Doctrine*.

NATO. 2013. *Comprehensive Operations Planning Directive Interim V2.0*.

Neves, Angela Nogueira, Julia Lucena de Souza Nishio, Jairo Luiz Fremdling Farias Júnior, and Tassio Franchi. 2021. “Planejamento Baseado em Capacidades nos Documentos de Defesa Brasileiros”. *Revista Hoplos* 5, no. 9: 48–69. <https://periodicos.uff.br/hoplos/article/view/51343>.

Pellegrini, Robert. 1997. *The Links between Science, Philosophy, and Military Theory: understanding the past, implications for the future*. Maxwell AFB, Alabama: Air University Press. https://media.defense.gov/2017/Dec/29/2001862104/-1/-1/0/T_PELLIGRINI_SCIENCE_PHILOSOPHY_MILITARY_THEORY.PDF.

Pereira, Carlos, Amanda Medeiros, and Frederico Bertholini. 2020. “O Medo Da Morte Aproxima Os Polos.” *O Estado de São Paulo* (April).

Pollina, Elvira, and Agnieszka Flak. 2020. *Exército da Itália retira corpos de cidade sobrecarregada pelo coronavírus.pdf*. Reuters. <https://br.reuters.com/article/idBR-KBN2162AZ-OBWRD>.

Richardson, Kurt e Paul Cilliers. 2001 “What is Complexity Science? A View from Different Directions.” *Emergence* 3, no. 1: 5–23. DOI: 10.1207/S15327000EM0301_02.

Richardson, Kurt, Graham Mathieson, and Paul Cilliers. 2000. *The Theory and Practice of Complexity Science: Epistemological Considerations for Military Operations Analysis*. https://www.researchgate.net/publication/2457321_The_Theory_and_Practice_of_Complexity_Science_Epistemological_Considerations_for_Military_Operational_Analysis.

Rosenau, James. 1997. “Many Damn Things Simultaneously: complexity theory and world affairs.” In *Complexity, Global Politics, and National Security*, edited by David Alberts, and Thomas Czerwinski. Washington D.C.: National Defense University.

São Paulo. 2020a. “Coronavírus São Paulo.” Governo de São Paulo. 2020. <https://www.seade.gov.br/coronavirus/>.

São Paulo. 2020b. *Coronavírus São Paulo*. Governo de São Paulo.

São Paulo. 2020c. *Pandemia Novo Coronavírus*.

São Paulo. 2020d. *Planejamento Estratégico para a governança da crise*. São Paulo.

Stein Rokkan Centre for Social Studies. 2006. *The Whole-of-Government Approach-Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*.

Taliaferro, Aaron C., et al. 2019. “Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions A Guide to Capability-Based Planning (CBP)”. *Report*. Institute for Defense Analyses.

Universidade Johns Hopkins. 2020. *Covid-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. ArcGIS dashboards. Johns Hopkins University. <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.

Villa, Luis. 2020. *Segurança e defesa nacional dos EUA: papel das Forças Armadas dos EUA na luta contra o coronavírus (Covid-19) nos Estados Unidos*. Observatório Militar da Praia Vermelha. <http://ompv.eceme.eb.mil.br>.

Weaver, Warren. 1948. “Science and Complexity.” *American Scientist* 36, no. 536: 1–11. <https://people.physics.anu.edu.au/~tas110/Teaching/Lectures/L1/Material/WEAVER1947.pdf>.

Yin, Robert K. 2015. *Estudo de Caso — Planejamento e Métodos*. 5. ed. Bookman Editora S.A.

Zampano, Giada. 2020. *Italy: army to patrol streets to avoid curfew breaches*.pdf. Anadolu Agency. <https://www.aa.com.tr/en/europe/italy-army-to-patrol-streets-to-avoid-curfew-breaches/1773379#>.

NOTAS

1. No contexto da evolução da pandemia cabe destacar a dinâmica exponencial de propagação, com reflexos importantes, em curtos períodos, nos dados numéricos. Assim sendo, ressalva-se que os dados numéricos e as informações associadas à casuística Covid-19 são referentes à data de 30 de abril de 2020. Sempre que disponível os dados foram cotejados em mais de uma fonte pública, em especial nas seguintes bases de dados: WorldMeters (<https://www.worldometers.info/coronavirus/>), Johns Hopkins Modelling 2019-nCov (<https://systems.jhu.edu/research/public-health/ncov-model-2/>), Our World in Data (<https://ourworldindata.org/coronavirus>), Coronavírus Brasil (<https://covid.saude.gov.br/>) e Coronavírus São Paulo (<https://www.seade.gov.br/coronavirus/>). Em face da imprecisão dos registros, aspecto agravado pela dificuldade de registros, pelas assimetrias quanto à testagem em cada espaço geográfico de referência, pelas dificuldades associadas à subnotificação, atraso de notificação e mesmo manipulação de informações, sugere-se que os valores numéricos sejam considerados como ordem de grandeza do fenômeno, e não como medida precisa deste.
2. O Comando de Operações Aeroespaciais é o Comando Operacional Conjunto, permanentemente ativado, responsável pelo planejamento, coordenação, execução e controle das operações aeroespaciais, tanto recorrentes quanto eventuais. Uma vez observada a necessidade da continuidade de suas ações, bem como a demanda de coordenação entre as Forças Singulares, o Ministério da Defesa decidiu pela mobilização permanente do Comae, bem como por sua composição conjunta, tendo sido ativado nestes moldes em 2017.
3. Uma contextualização introdutória pode ser obtida em <https://operacao-covid19.defesa.gov.br/>
4. As Forças Singulares se estruturam fora do contexto de Operações Conjuntas em Comandos Militares de Área, estrutura do Exército Brasileiro; Distritos Navais, estrutura da Marinha do Brasil; e Comandos Aéreos Regionais, estrutura da Força Aérea. Quando são instituídas operações de natureza conjunta sob responsabilidade do Ministério da Defesa, são criadas estruturas *ad hoc* que são os Comandos Conjuntos temporariamente ativados ou ativados para executar a coordenação das Forças Singulares e dos meios adjudicados para uma missão específica, como no caso abordado neste artigo.
5. Trata-se de cautela adotada com a finalidade de assegurar que os conteúdos desta comunicação são decorrentes, **integralmente**, de informações públicas e/ou formalmente disponibilizadas pelo Comando Conjunto Sudeste. Buscou-se, assim procedendo, evitar quaisquer conflitos de interesse com relação ao tratamento de dados sensíveis.

6. A Interdisciplinariedade é o estágio em que mais de uma disciplina são envolvidas numa perspectiva teórico-metodológica comum, promovendo a integração dos resultados, preservando o interesse de cada disciplina. Reside na articulação das disciplinas o processo de solução dos problemas propostos. Permite a solução de problemas relativamente complexos, que demandam a construção de relações sistêmicas
7. A Multidisciplinariedade envolve mais de uma disciplina, que, no entanto, mantém sua metodologia e teoria sem modificações, não ocorre assim a integração dos resultados obtidos por cada uma das abordagens propostas. A multidisciplinariedade, é capaz de responder ao problema proposto utilizando apenas dados dos enfoques disciplinares, sem no entanto modificá-los (Piaget 1972, 166).
8. Como se detalha no quadro 1, no âmbito do planejamento de defesa o nível de execução é denominado “tático”. Trata-se de singularidade na taxonomia, a ser ressaltada quando analisando operações militares.
9. Utilizado pela primeira vez em 1987, com base nas teorias de liderança estratégica de Warren Bennis e Burt Nanus para definir o ambiente em que a liderança atua (Bennis and Nanus 1986)
10. A Portaria Nr 646-GM-MD, de 11 de fevereiro de 2020, instituiu no âmbito do Ministério da Defesa, o Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GT-PBC), com a finalidade analisar e propor melhorias no Guia do PBC; desenvolver a Metodologia do PBC no Setor de Defesa; e elaborar o Plano de Obtenção de Capacidades, como produto da implantação da Metodologia do PBC no Setor de Defesa (Brasil. Ministério da Defesa, 2020b).
11. O Grupo de Redes de Contágio é composto por 21 cientistas de 14 instituições e tem como objeto de estudo as consequências das redes formadas por fluxo de pessoas para a propagação de vírus, como o SARS-CoV-2, causador da Covid-19. Os relatórios são utilizados, preponderantemente, pelo Centro de Operações Integradas, do Governo de São Paulo, e pelo Centro de Coordenação das Operações, do Comando Conjunto do Sudeste
12. Importante enfatizar que cenários e/ou hipóteses são tão somente modelos conceituais, construídos a fim de diminuir a incerteza do ambiente de operações e, de tal modo, permitir a construção de um modelo inicial de resposta. Não sendo objeto desta comunicação o detalhamento do processo de planejamento de defesa, apenas se ressalva que o quadro 2 não reflete elementos decisórios e sim, tão somente e em termos específicos, elementos de reflexão acerca de possibilidades, não de certezas.
13. Para aprofundamento no trabalho desenvolvido sugere-se a leitura da metodologia e dos relatórios emitidos pela Força-Tarefa Grupo Observatório Covid-19, os quais podem ser acessados através do Instituto de Estudos Avançados e Estratégicos – Universidade Federal de São Carlos e no link <https://guimaraeslabbr.weebly.com/contagio.html>

AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS E O COVID 19: A ARTICULAÇÃO DE UMA RESPOSTA INTERDISCIPLINAR AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

RESUMO

Trata-se de estudo de caso associado às ações do denominado Comando Conjunto Sudeste (CCJSE), estrutura organizacional integrada e provisória ativada por ordem do Ministério da Defesa para as ações de resposta à pandemia Covid-19 no âmbito do estado de São Paulo. A metodologia adotada vincula-se à perspectiva qualitativa, apoiada em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas e observação participante. Foram utilizados dados abertos e dados disponibilizados em consequência de solicitação formal e/ou referenciados pelos entrevistados. Especificamente, perguntamos como o CCJSE se articulou junto aos diversos atores (públicos e privados), no estado de São Paulo, para atuar sobre os impactos do Covid-19, dentro do contexto de uma ameaça complexa e uma resposta interdisciplinar. O conteúdo é de potencial interesse de áreas como planejamento estratégico, planejamento operacional, gestão de operações e gestão em ambientes complexos. Também da administração pública, em especial quanto à gestão de setores específicos (Defesa Nacional). Ao final do artigo, apresentamos boas práticas, dentre as quais se destacam a integração obtida entre a componente militar e as instâncias de governo e as estruturas administrativas civis, propondo formas de aprimorar o trabalho interdisciplinar na gestão pública, mas, principalmente perante fenômenos cuja complexidade exigem respostas integradas e multisetoriais.

Palavras-chave: Administração de Setores Específicos (Defesa); Planejamento Baseado em Capacidades; Operações Militares Complexas; Covid-19; Resposta a Emergências.

ABSTRACT

This is a case study associated with the actions of the so-called Southeast Joint Command (SEJC), an integrated and provisional organizational structure activated by order of the Ministry of Defense for actions in response to the Covid-19 pandemic within the state of São Paulo. The adopted methodology is linked to the qualitative perspective, supported by bibliographical research, documental research, interviews, and participant observation. Open data and data made available as a result of a formal request and/or referenced by respondents were used. Specifically, we asked how the SEJC articulated with the various actors (public and private) in the state of São Paulo to act on the impacts of Covid-19, within the context of a complex threat and an interdisciplinary response. The content is of potential interest to areas such as strategic planning, operational planning, operations management, and management in complex environments. Also from the public administration, especially regarding the management of specific sectors (Defense). At the end of the article, we present good practices, among which the integration obtained between the military component and government instances and civil administrative structures stands out, proposing ways to improve interdisciplinary work in public management, but mainly in the face of complex phenomena require integrated and multi-sector responses.

Keywords: Administration of Specific Sectors (Defense); Capability-Based Planning; Complexity; Complex Military Operations; Covid-19; Emergency Response.

Recebido em 10/09/2021. Aceito para publicação em 14/06/2022.

Inteligência e cooperação na área de segurança pública na América, no começo do século XXI

Intelligence and cooperation in the area of public security in America at the beginning of the 21st century

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 159–178

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75235

ISSN 2358-3932

PRISCILA CARLOS BRANDÃO

INTRODUÇÃO

Contrapondo-nos ao estigmatizado e obscuro conceito de *segurança nacional*, trabalhamos nesta pesquisa com a perspectiva da *segurança institucional*, a qual comporta a existência de uma tensão permanente entre segurança coletiva e individual, e entre interesses estatais e individuais, que demandam limites muito claros sobre a esfera de atuação dos organismos governamentais responsáveis por prover a ordem, a segurança e a defesa (Brandão 2010, 24).

Segurança é entendida aqui como uma situação *percebida* como livre de ameaças ou de quaisquer outros fatores conflitivos. Na presença de ameaças ou conflitos identificáveis, a segurança, do ponto de vista institucional compreende a possibilidade de articulação de mecanismos institucionais capazes de neutralizá-los, a fim de se alcançar determinado ordenamento e assegurar o conjunto de garantias e direitos constitucionais, bem como o funcionamento integral das instituições políticas. A segurança institucional pode estar tanto relacionada às ameaças externas, que dizem respeito à própria existência do Estado em aspectos organizacionais, como preservação de território, sobrevivência de sua população etc., quanto a aspectos internos da sociedade (Brandão 2010, p.23). É responsabilidade do Estado empregar os elementos humanos e materiais de todas as forças policiais e de segurança na prevenção de delitos e detecção e neutralização dos fatores

Priscila Carlos Brandão — Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em Ciência Política. Professora de História Contemporânea da UFMG, professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Minas Gerais. Responsável pela implementação do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, Seção Minas Gerais (Gedes-MG).

de risco de violência, através de uma ação coordenada que interaja com os interesses da sociedade civil e com as instituições do sistema democrático (Albergaria and Leonelli 2016, 26).

Em países com alto grau de institucionalização dos processos democráticos, a função das organizações integradas ao sistema de inteligência diz respeito principalmente à capacidade de análise de informações sobre assuntos de importância estratégica. Tais organizações fornecem avaliações e subsidiam o processo de tomadas de decisões nas áreas de Defesa Externa, Segurança Pública e Relações Internacionais, com informações que auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas e que ajudam a identificar fatores que possam afetar o ambiente estratégico (Brandão 2013, p.107). Tal modelo ainda não se aplica aos recentes governos democráticos latino-americanos, embora não defendamos que modelos produzidos em contextos externos devam ser *encaixados* em realidades distintas, mas podem sim, servir de parâmetros face às necessidades específicas de cada país. Na América Latina as questões e atores relacionados à política interna foram os principais alvos das agências de informações/inteligência das ainda recentes ditaduras. Na América Latina estes sistemas foram construídos dentro da lógica da Doutrina de Segurança Nacional e ainda demandam esforço de superação, a exemplo da própria composição da Força Tarefa de Inteligência brasileira, acima citada. Caracterizadas pela centralização das tarefas de repressão, agências civis e militares adquiriram poder e autonomia e se transformaram nas principais responsáveis pela identificação dos *inimigos do Estado* e por sua conseqüente neutralização e eliminação. O inimigo externo, considerado o alvo dos principais serviços de inteligência dos países democráticos, significou nestes países qualquer um que fosse externo ao centro do poder, e foi desses *excluídos do poder* que se procurou proteger o Estado, através da banalização da violência e do reforço de uma cultura de segredos governamentais (Bruneau and Dombroski 2003, p.03). No entanto, os desafios impostos pela violência atual impõem uma refundação. É preciso contribuir no sentido de esclarecer sobre a utilidade e necessidade da inteligência na democracia, quando age de forma eficiente e legítima, na avaliação de ameaças, hoje em dia cada vez mais diversificadas, e cuja complexidade cresce em relação proporcional à quantidade de variáveis a serem consideradas. A ignorância sobre sua atuação dificulta o conhecimento sobre suas potencialidades e impede um efetivo controle sobre ela. Mas afinal de contas, o que é e para que serve a inteligência?

De forma sucinta, a atividade de inteligência governamental é uma componente atual e significativa do poder de Estado, enquadrando-se no núcleo coercitivo que provê a prestação de serviços públicos de defesa externa, segurança pública e da manutenção da ordem institucional, as duas

funções constituindo características do monopólio legítimo do uso da força. Diz respeito à produção de certos tipos de informações relacionadas a essas esferas, às atividades desempenhadas no sentido de obtê-las ou impedir que outros as obtenham, e às organizações responsáveis pela realização e coordenação da atividade na esfera estatal, que visam subsidiar o processo decisório nas áreas que lhes compete (Antunes 2002, 16). Prunckun estabelece quatro processos de produção de inteligência que interdependem entre si, dentro do que entendemos como um ciclo informacional: as ações ou o processo usado para produzir o conhecimento; o conteúdo produzido a partir da etapa de coleta e processamento; as organizações que lidam com o conhecimento; e os relatórios e briefings resultantes do processo (Prunckun 2019, 19).

Cepik (2017) também defende que inteligência governamental não é apenas uma metodologia de produção de conhecimento, nem produção de informações para subsidiar “todo” o processo decisório. Tampouco é meramente segurança ou segredo. É o produto resultante da coleta e análise de informações necessárias para vencer um conflito entre duas vontades, e se caracteriza pela aquisição, processamento, análise, produção e disseminação de informações sensíveis à segurança institucional.

Existe uma tendência, tanto em termos de política pública, quanto da bibliografia pertinente, de dividir a inteligência governamental em categorias funcionais, que basicamente se enquadram em questões de inteligência externa e inteligência interna. A externa está relacionada às capacidades, intenções e atividades de Estados, grupos ou indivíduos estrangeiros, a exemplo da inteligência militar, responsável por estudar, em particular, fatores do poder bélico dos países que potencialmente são considerados adversários, ou que neles podem se converter, a fim de satisfazer as necessidades da condução de estratégia militar. Na realidade, a atuação da *inteligência externa* tem abrangido tanto as relações interestatais, algum tipo de conflito estabelecido entre dois ou mais estados, quanto atores transnacionais, como é o caso do terrorismo e do narcotráfico, alvos mais afetos à inteligência interna. A maleabilidade e complexidade dessas redes criminosas tornam cada vez mais frágil esta distinção entre o que pode ser considerado inteligência externa ou interna. Na prática, componentes da segurança interna e da inteligência externa se confundem, pois ameaças externas têm componentes internos e vice-versa.

Cepik define que a área de inteligência interna compreende “as informações sobre identidades, capacidades, intenções e ações de grupos e indivíduos dentro de um país, cujas atividades são ilegais ou alegadamente ilegítimas”. Os valores atribuídos a essas capacidades e a tolerância do Estado em relação à dissidência variam conforme o regime político de cada país,

sendo o *status* da segurança interna um reflexo do processo político em que vive o Estado, quanto mais fechado for o regime, menor será a tolerância e maior será a ênfase sobre a segurança interna (Cepik 2001, 25). Mas mesmo em se tratando de democracias consolidadas, sempre existirá uma tensão entre a vigilância estatal de um lado, e a privacidade e os direitos individuais do outro.

A complexidade de áreas abrangidas pela inteligência interna dentro do contexto da *segurança institucional* demanda considerações. É crucial compreender as diferenças entre o nível estratégico da segurança interna, e suas diferenças com a inteligência policial. Ainda que a validade sobre a separação entre segurança externa e segurança interna seja questionável, se sustenta na diferença entre o ordenamento jurídico interno de um país (estado de direito, leis) e a lógica do cenário global (distribuição internacional do poder). A função assumida pela inteligência em vários órgãos está diretamente relacionada à sua localização na estrutura estatal, o que define a diferença entre seus propósitos e especialização e é quem determina diferentes regras, procedimentos e práticas para cada um de seus componentes. O setor estratégico da inteligência interna é responsável por subsidiar o processo de tomada de decisões no mais alto nível do Estado e não deve possuir poderes de polícia (alguns autores ainda expressam sua preferência pela ausência de capacidade para desenvolver operações ou realizar tarefas de obtenção de informações por meios próprios), já o setor de inteligência policial está inserido na estrutura das funções policiais e judiciais e obedece a lógica do ordenamento jurídico criminal.

A experiência relatada no *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* pelo cientista político Marco Cepik (2021), que atuou como consultor e professor na área, atuando em distintas instâncias governamentais no país e no exterior, nos permite afirmar que quanto mais nos afastamos do plano conceitual e nos acercamos da prática, mais difícil se torna a identificação das fronteiras entre essas *inteligências*, o que reforça a importância da definição dos mandatos legais, capazes de delimitar as funções de cada órgão dentro do sistema de inteligência. Se o desenvolvimento da atividade de inteligência policial dentro do território nacional deve, em princípio, ajustar-se às normas constitucionais e legais em vigência, é necessário que tal atividade, que goza de poder discricionário, esteja balizada por normas claras. Ao se pensar o desenho das funções e estruturas de inteligência policial dentro do contexto democrático, na medida em que a mesma se relaciona à prevenção de delito, é fundamental refletir tanto sobre o papel das autoridades responsáveis pelo controle, quanto no papel dos responsáveis por sua avaliação.

Com o objetivo de tentar definir critérios claros de separação entre a tarefa de inteligência policial (clássica, preditiva), e a tarefa de investigação criminal dentro da inteligência policial, Marylin Sommers (1986), em trabalho clássico, propõe o estudo de seus respectivos alcances a partir do tipo de análise que cada uma desenvolve. A autora identifica três tipos de análise dentro da inteligência policial: análise de delitos, análise investigativa e análise estratégica, a *análise de delitos* é realizada sobre uma série de crimes realizados, é reativa ao passado; a *análise investigativa* está vinculada a uma investigação em andamento e visa atender a uma demanda presente; e a *análise estratégica*, é responsável por uma ampla gama de sujeitos ou um tipo de atividade criminosa em específico, a exemplo do narcotráfico, contrabando ou descaminho (Sommers 1986, 26).

Pela tipologia e análise desenvolvida pela autora, a análise estratégica deveria ser considerada a parte mais importante do trabalho de inteligência de segurança, na medida em que é a única que inclui em seu processo as etapas de interpretação e predição, não estando voltada apenas para o objetivo tático de apoiar uma investigação específica. Enquanto a análise estratégica identifica a atividade criminosa em potencial, a análise investigativa documenta a atividade delituosa presente. A redução de taxas de criminalidade, da atividade do crime organizado,¹ e a melhora da eficácia policial, são as funções e objetivos específicos da *inteligência policial estratégica*. (Sommers 1986, 27–39).

A ênfase na análise estratégica como parte integrante e mais importante do trabalho de inteligência de segurança é útil também por uma razão prática. Como se sabe, a diferença entre a investigação criminal e o trabalho de coleta de informações no âmbito de uma operação de inteligência policial é, sobretudo, uma diferença de finalidades: enquanto a investigação criminal visa a obtenção de provas válidas sobre a autoria de um crime, a inteligência policial visa a obtenção de conhecimento para instruir uma decisão. Na prática, porém, é muito difícil delimitar as duas funções, e quando a atividade de inteligência está operando no suporte tático a uma investigação criminal, ela deve submeter-se às mesmas regras processuais e critérios de legitimidade e admissibilidade de provas que a investigação criminal. Nestes casos, um critério unificador é que tanto a *investigação criminal*, quanto a *inteligência policial tática*, estão orientadas pelas regras jurídicas que balizam a admissibilidade das provas. No caso das operações de inteligência policial voltadas para a prevenção de delitos, crimes e graves perturbações da ordem pública, operações muitas vezes levadas a cabo pela polícia ostensiva e não pela polícia investigativa, os parâmetros para a admissibilidade da utilização de meios intrusivos de busca de dados negados são muito menos claros e demandam muita atenção dos poderes

legislativos latino-americanos, o que implica no aperfeiçoamento da capacidade de controle. Como analisa Sommers (1986) o objetivo do controle é a detecção de possíveis falhas do sistema e a proposição dos ajustes que se fizerem necessários com vistas a atribuir maiores graus de eficiência e adequar a atividade de inteligência aos valores democráticos.

A cooperação na área de inteligência entre países é um projeto desafiador, na medida em que demanda a construção de confiança entre países que possuem conflitos entre interesses específicos, que podem tornar seus objetivos refratários aos interesses uns dos outros, principalmente em cenários de disputa por projeção internacional. No entanto, diferentemente do caso da inteligência de Estado ou outras tipologias de inteligência, na área vinculada ao crime organizado (narcotráfico e terrorismo, sobretudo) o interesse de todos está direcionado a um único objetivo, o de combater tais crimes, o que demanda conhecimentos necessários para elaboração de medidas de prevenção, investigação e repressão. Em realidade, a inteligência orientada para o combate ao crime organizado é a única capaz de promover, em uma relação inter-agências, um nível real de permeabilidade de informações, com fluxo constante e permanente. O reconhecimento desta constatação deve ser compreendido como passo decisivo para a promoção da cooperação inter-agências, seja no nível nacional ou internacional.

Ao discutir questões relacionadas às ameaças à governabilidade democrática, Rojas (2003) destaca que um dos grandes desafios no combate ao narcotráfico encontra-se justamente na incapacidade de se produzir políticas capazes de superar o que denominou “efeito global”, ou seja, tais políticas têm sido marcadas pela implementação de ações de prevenção e repressão que tem gerado apenas um deslocamento, por exemplo, dos focos de produção/rota/consumo de drogas em regiões específicas.

Passemos ao caso europeu, por exemplo, estudado por António Diaz, igualmente no início do século XXI. Desde a década de 1970 havia sido criado, pelo Conselho Europeu de Roma — composto pelos ministros de Justiça e Interior — um fórum orientado ao combate ao terrorismo, denominado Fórum Trevi. Projetado para comunicar e trocar informações sobre crimes transfronteiros, implicava uma combinação entre serviços de inteligência e agências policiais (Diaz 2012, 164). O Acordo Schengen assinado em 1985 (e colocado em vigor em 1990) demandou o aprofundamento dessas trocas. Entre os aspectos essenciais dessa cooperação destacou-se a criação de uma base de dados comum, denominada Sistema de Informação Schengen (tradução livre) (*apud* Diaz 2012, 165). Diaz destaca que apesar das dificuldades iniciais, os ataques de 11 de setembro, que ampliaram aos Estados Unidos o acordo de cooperação (os EUA passaram a compor a Europol), impuseram um ritmo muito mais acelerado ao processo inter-

câmbio de informações, uma vez que foram agravados os sentimentos de vulnerabilidade da população mundial. Para o autor houve um processo de solidificação dessa cooperação, bem como um incremento em relação aos temas envolvidos, produzindo-se uma ampliação de sua área de atuação, ao inserir-se, também, em um contexto de cooperação com a OTAN (Diaz 2012, 172).

Os atentados de março de 2004 em Madrid evidenciaram algumas falhas ainda existentes nesse sistema de comunicação e um novo plano de ação definiu as principais prioridades: estabelecimento de um novo mecanismo de coordenação capaz de realçar a confiança mútua entre as forças policiais, as autoridades judiciais e os órgãos de inteligência; implementar uma política europeia de informações com objetivos de aplicação da lei; e produzir sinergia entre o sistema existente e os futuros sistemas de inteligência que já começavam a ser pensados, a fim de agregar valor à luta contra o terrorismo, no marco dos respectivos marcos legais e técnicos. (Diaz 2012, 174).

De modo geral, António Diaz destaca a tradição existente na Europa em relação à cooperação no intercâmbio de informações, fortalecida após o 11 de setembro de 2001 e destaca, que para além do terrorismo, essas trocas têm sido cada vez mais importantes no setor de crime organizado, ainda que não tenha uma perspectiva otimista acerca da criação de uma Agência Europeia de Inteligência (Diaz 2012, 184).

Em texto produzido alguns anos antes, Gustavo Diaz não chegara à conclusão otimista de António Diaz. Para o autor, a própria existência da EU já se consubstanciaria em um marco perfeito para a implementação do intercâmbio de informações na área de inteligência, uma vez que *“los requerimientos de la inteligencia no se basan en concepciones políticas abstractas sino en la obligación de los servicios de inteligencia nacionales de satisfacer las necesidades de información de sus políticos”* (Diaz 2007, 43). Mas ainda que existissem acordos de cooperação anteriores e que tenha havido uma intensificação dessa cooperação após o 11 de setembro, Diaz enfatiza a questão dos interesses nacionais enquanto óbices para essa cooperação. A questão da cooperação sempre havia sido embaraçada pelos interesses nacionais, de forma que nem mesmo a criação do Programa Hélios-1 de 1995, implementado por França, Espanha e Itália, e que implicou na colocação de um Satélite de Reconhecimento com um centro de coordenação na Guiana Francesa, trouxe resultados significativos em termos de trocas, para além da coleta técnica de informações. Segundo o autor, cada país continuou aplicando seus próprios procedimentos e metodologia de segurança, orientados por seus interesses, em termos de segurança interna e de projeção internacional, usando códigos específicos para a classificação de informações, *“lo que*

hace que los oficiales de enlace no tengan fácil el poder cooperar de una manera efectiva” (Diaz 2007, 44). Destaca que a coleta técnica de informações compõe apenas uma parte do ciclo da produção de inteligência e o que torna essa interação viável é a percepção de ameaças comuns. Passa pela necessidade de um debate muito claro e por uma “afinação” entre os distintos membros da União Europeia, do que seriam essas novas ameaças. Para o autor, no findar da primeira década do século XXI essa percepção comum ainda não estava pautada, ainda que a União Europeia se configurasse como uma grande janela de oportunidades para essa cooperação (Diaz 2007, 45). “*Será realmente complicado avanzar hacia la integración en materias de inteligencia sin voluntades políticas nacionales claras así como percepciones de amenazas comunes para los 27 estados miembros*”.(Dias 2007, p.51) Será que esses mesmos desafios configuravam o sistema de segurança americano nesse período?

COOPERAÇÃO AMERICANA EM INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA, NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

O Brasil é signatário de várias convenções, tratados e acordos internacionais relacionados à segurança e defesa, áreas de atuação relevantes para o setor de inteligência. A segurança institucional, conforme discutido, envolve uma série de subáreas que estão presentes em acordos elaborados com a Organizações das Nações Unidas (ONU); a Organização dos Estados americanos (OEA); o Mercado Comum do Sul (Mercosul); etc.. Junto à ONU, por exemplo, podemos identificar um conjunto de estruturas institucionais que contribuem para o combate ao crime organizado, como a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (*Crime Commission*); o Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (*Crime Congress*); A Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (*CoP de Palermo*); bem como a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*CoP de Mérida*) e o Grupo de Trabalho sobre Recuperação de Ativos.

Sabemos da importância de todas estas instituições enquanto instâncias orientadoras das políticas nacionais e transnacionais para o combate ao crime organizado, mas neste trabalho focaremos nos principais acordos elaborados no âmbito dos países americanos na virada desse século. E ainda, não obstante a tentativa de militarização do combate ao narcotráfico empreendida pelos estadunidenses na região latino-americana desde o fim da Guerra-Fria, optamos por privilegiar dentro dos debates desenvolvidos nas conferências, aqueles que abordassem a discussão sobre a inteligência

de segurança vinculada ao crime organizado. Nossa análise privilegia as esferas da OEA, sobretudo no que diz respeito à atuação do Comitê de Segurança Hemisférica, criado em 1995 com o objetivo de analisar as novas ameaças e propor mecanismos cooperativos capazes de contribuir para seu enfrentamento. Eventuais análises ainda serão realizadas no que tange ao debate sobre inteligência de segurança no âmbito do Mercosul.

A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

A OEA é uma organização regional criada para congregar a diversidade dos interesses dos países americanos, considerando as perspectivas econômica, social e cultural. No que nos interessa diretamente, contribui também para as políticas de controle e repressão a entorpecentes, ao tráfico de armas, à corrupção e à lavagem de dinheiro, cuja dimensão e organização nos permite qualificá-los como crime organizado. O recorte do tema segurança aqui é necessário, dada a complexidade das questões em torno da reelaboração da concepção de segurança construída no período pós-Guerra Fria, e que ainda demanda maiores consensos. Desde o início da década de 1990 vinha sendo estimulado um debate, principalmente em função da agenda política estadunidense, no sentido de se repensar as ameaças à segurança hemisférica americana. Exemplos importantes são o Compromisso de Santiago do Chile de Defesa da Democracia (1991), e a *Cumbre de Ministros de Defensa*, realizada em 1995.² Desde estes debates as questões em torno da segurança e defesa na América ganharam novos contornos, com duas ênfases específicas. Por um lado, a busca de identificação das novas ameaças à segurança e defesa do continente, por outro, o repensar e contribuir na redefinição do papel das forças armadas, reafirmando a democracia e os conceitos contidos na carta da OEA enquanto valores norteadores. Em contrapartida ao conceito de segurança nacional, restrito às áreas político-militar orientadas para a contenção ao comunismo, a nova proposta doutrinária buscava reafirmar a soberania dos países americanos, cuja democracia deve pautar-se pela sua capacidade de desenvolvimento nas esferas política, econômica, social e cultural.

Já há alguns anos a OEA buscava fortalecer sua Comissão de Segurança Hemisférica, criada em 1995 com o objetivo de analisar as novas ameaças, definir quais seriam comuns à maioria dos países, bem como desenvolver mecanismos cooperativos para enfrentá-las.³ Desde a sua criação até os atentados às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, suas preocupações guardavam muitas semelhanças aos interesses demonstrados nas conferências de Ministros de Defesa da América, relacionados ainda, além dos fatores destacados, à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo. No

entanto, a troca de informações sempre se restringiu àquelas produzidas sobre as políticas para a área de defesa e não se prezava por debates relativos à cooperação na área de inteligência, apesar de o aspecto evidenciado na maioria das reuniões da instituição ser a preocupação em fomentar transparência e confiança mútua na região:

[...] cualquier definición nueva de la seguridad debería estar informada por los principios básicos de la soberanía y la no intervención, por objetivos tales como la preservación de la democracia y la promoción de la confianza mutua, y por consideraciones en torno a las amenazas no tradicionales y las diferencias entre las preocupaciones de cada Estado miembro. (OEA 1998).

Já após 2001, há uma acumulação de esferas de preocupação da Comissão de Segurança do OEA, que passa a ser fortemente impulsionada pelo debate em torno do terrorismo e das velhas, mas chamadas *novas ameaças*: “*El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos*” (OEA 2003).

Foram destacadas as necessidades de estabelecer acordos e mecanismos de cooperação bilaterais e regionais, tanto em matéria de defesa, quanto de segurança, capazes de incrementar a segurança no hemisfério. Para tanto, reforçaram a importância das reuniões dos ministros de Justiça ou outras autoridades em matéria de justiça penal, bem como a importância de tipificar como delitos, ações relacionadas à lavagem de dinheiro e fortalecer as instituições responsáveis pelo setor de segurança pública. Impulsionados pela preocupação em elaborar políticas antiterroristas, a Comissão ainda destacou a necessidade de fortalecer o Comitê Interamericano contra o Terrorismo e a Cooperação Sub-regional e Hemisférica, por meio da troca de informações e assistência jurídica mútua (OEA 2003).

Em outubro de 2008 foi realizada a Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (Mispa I). Para a realização da reunião, vários aportes foram enviados pelos países membros e algumas reuniões temáticas antecederam o encontro, no sentido de agilizar suas discussões. Entre os aportes pertinentes ao tema da inteligência de segurança, destacamos a contribuição da Argentina, que trouxe críticas importantes à discussão sobre combate ao crime organizado. Alegou-se em documento apropriado, que durante as reuniões da comissão muitas vezes se falou em fortalecer as instituições responsáveis pelo combate ao narcotráfico, não obstante, não tenha sido elaborada uma definição mais clara e rigorosa sobre o termo. Para os argentinos havia um grande problema em se mesclar termos que agrupavam crime organizado, tráfico ilícito de drogas, delitos associados à tecnologia etc., como membros

de uma mesma categoria analítica, desconsiderando suas especificidades (OEA 2008).

Foi durante as reuniões preparatórias para o Mispa I que identificamos, pela primeira vez, um debate a respeito da necessidade de cooperação na área de inteligência. Foi a delegação da Colômbia quem propôs um acréscimo às propostas enviadas pela Comissão por meio da “Carta Compromisso”, agregando o artigo “26 bis”:

Fortalecer los canales de comunicación e información ya existentes, consolidando la cooperación y el intercambio entre los estados miembros en pro de la lucha común frente a los delitos que atentan contra la seguridad pública, incluidos los canales existentes entre los organismos de inteligencia de las Américas. (OEA 2008a).

Outra referência à atividade de inteligência, da qual podemos inferir algum tipo de cooperação, estava relacionada à proposta de criação da Academia Interamericana de Polícia, órgão especializado da OEA, enquanto ferramenta útil e inovadora para a melhoria da qualidade da vigilância policial e a administração civil das instituições de segurança pública da região (OEA 2008c).

A Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, promovida pela Comissão de Segurança do OEA, ocorreu entre os dias 7 e 8 de outubro, na Cidade do México, quando aprovou o “Compromisso pela Segurança Pública nas Américas”. As maiores preocupações do encontro giravam em torno dos temas da delinquência organizada transnacional, do tráfico ilícito de drogas e armas, da lavagem de dinheiro, corrupção, terrorismo, sequestros, bandos criminosos e delitos associados ao uso de tecnologias, incluídos aí, os crimes cibernéticos. Foi acordado que quaisquer políticas orientadas para a solução destes problemas deveriam primar pelo pleno respeito aos direitos humanos, abordando uma concepção de segurança cidadã. Em termos institucionais, a ênfase recaiu em questões como a necessidade de se *educar* as forças de segurança americanas: promover a modernização (o que envolve transparência e rendição de contas), a profissionalização e a melhoria das condições de vida e trabalho dos integrantes dos sistemas de segurança. Além disso, seria necessário considerar a criação e manutenção, de acordo com as necessidades, de observatórios governamentais relativos à observação e mapeamento da delinquência e violência, com o propósito de contribuir com o desenho de planos estratégicos e operacionais para a área de segurança pública, com o objetivo de fortalecer a prevenção ao crime. Por fim, em termos de cooperação internacional propriamente dita, as propostas seriam de *fortalecer, con un enfoque multidimensional (...)* los canales de comunicación y el intercambio de

información, prácticas y experiencias entre los Estados Miembros en el combate y la prevención de los delitos que atentan contra la seguridad pública (OEA 2008b).

Não obstante em documentos preliminares tenha havido referências à necessidade de desenvolvimento, aperfeiçoamento e capacitação na área de inteligência de segurança, consideradas todas as ameaças acima elencadas, a posição final do encontro foi pautada por uma postura conservadora no que diz respeito à apropriação e incorporação do tema ao debate, como também ficou refletido nas várias reuniões que se seguiram, a exemplo da segunda Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (realizada em São Domingos, em novembro de 2009), que contou com a participação da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (Flacso-Chile), e com apoio do *Open Society Institute* (OSI), além de 23 organizações da sociedade civil, de 15 países da região, com o objetivo de elaborar os documentos preparatórios do Mispa II. Muito se falou em estabelecer marcos conceituais rigorosos, da necessidade de se considerar os distintos níveis de desenvolvimento existentes em matéria de segurança nos países da região, em aprofundar o desenvolvimento de estatísticas sistemáticas e comparáveis sobre o tema, mas não foi tocada a questão da cooperação em inteligência de segurança. Nem mesmo na proposta sobre o Programa Interamericano de Capacitação Policial foi identificado um debate em termos de necessidade de formação de quadros/capacitação, ou mesmo cooperação (OEA 2009a). A área foi totalmente negligenciada. Tampouco outros textos que precederam a reunião tocaram no tema. Reconhecerem os desafios das polícias no hemisfério com o crime organizado, o terrorismo e o narcotráfico, e se declararam convencidos da necessidade urgente de fortalecer a cooperação, a fim de prevenir e combater de forma mais eficaz essas atividades nos planos nacional, regional e internacional, mas o máximo que fizeram foi definir que deveriam “incentivar os Estados a intercambiar informações sobre melhores práticas e experiências em temas vinculados à prevenção da criminalidade, da violência e da insegurança” (OEA 2009b).

Em relação às reuniões preparatórias para o Mispa III, ocorridas ainda em 2010, previsto para o quarto trimestre de 2011 em Port of Spain, as contribuições para a área de inteligência permaneceram tímidas. Foi fortalecido o debate em torno da necessidade de profissionalização das forças de segurança pública do continente, dada a dimensão que atingira as novas ameaças (OEA 2010a). Falaram de inteligência relativa à segurança apenas duas delegações, a do Equador, que ao abordar o processo de reforma institucional das forças policiais equatorianas destacou como resultados esperados a eficiência na luta contra a delinquência e o crime organizado, por meio, inclusive, da inteligência policial (OEA 2010b), e El Salvador,

que ao apresentar sua própria reforma na área de segurança, destacou a necessidade de se modernizar e profissionalizar a Polícia Nacional Civil em suas quatro funções chaves: “*gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia*” (OEA 2010c).

Ponto crítico e importante deste debate, que nos fornece indícios da dificuldade que havia para se implementar, na prática, a cooperação em termos de intercâmbio de informações (estamos falando de dados gerais, ostensivos e estatísticos, longe da troca de dados sigilosos produzidos pela área de inteligência), estão expressos nas divergências geradas em torno da proposta de criação do Observatório Interamericano de Segurança, apresentada por Julio Rosenblatt, chefe da Seção de Políticas de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA (esta proposta seria concluída apenas na década seguinte). A proposta daquele momento era de se criar um espaço no qual os Estados membros pudessem intercambiar informações, sendo sua implementação constituída de três fases: centralização da informação, capacitação no uso dos sistemas, e descentralização, este último, no sentido de ajudar os Estados membros a criarem seus próprios observatórios nacionais. Apesar de a maioria destacar a importância da disponibilidade destes tipos de dados para viabilizar a cooperação em termos de segurança no continente, as críticas variaram desde a dificuldade de se pensar a alimentação e padronização dos dados a serem fornecidos (Canadá), até o fato de que este mecanismo poderia ser usado como uma ferramenta para medir a capacidade de uns países contra os outros, *o para crear un enfoque de “talle único”, frente a un tema que tiene muchos aspectos políticos*. (Brasil). A postura do Brasil, por exemplo, foi taxativa no sentido de que a criação de um conjunto unificado de dados não seria o que poderia ajudar os países americanos a cooperar mutuamente, porque *es más valioso intercambiar experiencias, que tratar de participar en actividades excesivamente técnicas* (OEA 2010d).

Mas as posturas em relação à criação do Observatório naquele momento não foram pautadas apenas pelo sentimento de desconfiança acima exemplificados. Várias outras delegações e instituições demonstraram seu apoio ao projeto, a exemplo da Argentina, do Chile e do representante da Interpol. No entanto, não deixa de ser interessante destacar esta posição do Brasil, mediante o fato de que uma semana antes, em reunião do Mercosul, ter sido oficialmente implementado, com apoio do país, o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul/Sisme.⁴

No que diz respeito à atividade de inteligência para a área de segurança, o Mercosul também é melindroso. Criado em 1990, o órgão possui entre suas funções a responsabilidade de promover cooperação em matéria de segurança e integração sub-regional em políticas de segurança cooperativas.

Entre 1991 e 2010, o Mercosul gerou cerca de 123 documentos principais, incluídos aí protocolos, acordos e memorandos, além de contar com encontros regulares de Ministros de Justiça e de Ministros do Interior.

Em documento produzido a partir do encontro realizado em dezembro de 2002 no Rio de Janeiro, muito se debateu sobre terrorismo e os crimes a ele conexos, em função dos atentados às Torres Gêmeas de setembro de 2001, sem que, entretanto, fosse estabelecida qualquer definição mais clara do que pudesse ser enquadrado como crimes conexos. Sobre crime organizado houve apenas um debate relativo à necessidade de se incrementar a eficiência dos meios utilizados no combate às novas características dos atos criminais, “advindas do fenômeno da globalização e do processo de integração regional” (Mercosul 2002). Ao menos, o acordo resultante deste encontro definiu regras e condições que regulariam formas de cooperação nas áreas de segurança pública, bem como as condições e responsabilidades que cada país membro envolvido deveria exercer. Destaque nesta discussão para o respeito à soberania e às leis de cada país no qual a operação seria desenvolvida, e ao fato de que foi, a partir de então, que teve início o processo de institucionalização da Rede Internacional de Informação de Segurança Pública/Resinf, um sistema de transmissão segura de dados desenvolvido pelo Brasil, e cujas bases de cooperação já haviam sido estabelecidas desde o ano de 1998 (Mercosul 2007).

Em termos estruturais, o Resinf é formado por *nós nacionais*, estruturas encarregadas de concentrar as comunicações a partir do exterior e para o exterior, com os outros *nós*, e internamente, com as bases de dados descentralizadas dos *nós usuários* do sistema, o que em tese, já implicaria uma interação no nível nacional, desafio presente ainda nos dias de hoje (Mercosul 2004). Desde que assegurados os níveis de confidencialidade, acordou-se que excepcionalmente poderia ocorrer intercâmbio de informações não estruturadas, por outros meios (*informais*). Na regulamentação do Sistema define-se como *nós usuários* cada instituição ou organismo que oferece e/ou acessa *informação* sobre segurança pública com relação ao Sisme (Mercosul 2004). Ou seja, nem no âmbito do Mercosul nenhuma palavra foi dita em termos de inteligência.

CONCLUSÕES

Os acordos analisados no âmbito do continente americano na primeira década do século XX evidenciam o interesse na formação de uma comunidade de segurança na América do Sul com o objetivo de institucionalizar os pactos de integração relacionados ao combate ao narcotráfico e posteriormente ao terrorismo, em substituição à agenda da Guerra Fria, mas

isto não se reflete em termos de inteligência. Em relação aos documentos da OEA, embora alguns países tenham feito referências às necessidades de capacitação na área e de fortalecimento da atividade em suas estruturas nacionais, primou-se pelo silêncio. O que na realidade pode implicar desconfianças recíprocas ou apenas uma estratégia de mascarar acordos de cooperação na área, face à sua ainda questionável legitimidade por alguns setores. Já no que diz respeito ao Mercosul, assim como no caso da União Europeia, ele poderia se apresentar como um marco mais propenso à uma efetiva interação na área de inteligência. Não obstante, a primeira referência a um sistema de troca de informações que envolveria a inteligência no nível do combate ao crime organizado no Mercosul remonta ao fim da década de 1990, mas de acordo com a regulamentação consultada, nada de efetivo teria se realizado até o ano de 2007. Impactou mais efetivo teve a agenda estadunidense, a partir dos atentados às torres Gêmeas, que de alguma maneira conduziu à implementação efetiva do Resinf desde 2002. O pouco peso da opinião da sociedade civil no debate, o baixo interesse dos Poder Legislativo, as disputas interburocráticas das instituições policiais, e a ausência de um *lobby* capaz de convencer os representantes regionais da importância de um sistema articulado de troca de informações produzidas no âmbito da inteligência de segurança (o que não envolve necessariamente a disputa dos países por projeção internacional, a exemplo do que ocorre com o produto da área de inteligência clássica), inviabilizaram, naquele momento, qualquer tipo de aprofundamento em relação ao tema. Assim, de uma forma geral, podemos inferir que não obstante a existência destes acordos, a escassez dos vínculos, as reações aos debates, os preconceitos explícitos, e a desconfiança presente nesta esfera evidenciaram a fragilidade deste tipo de cooperação. Trata-se a atividade de inteligência de uma área ainda marcada pela carência de conhecimento sobre suas missões e capacidades, e não obstante o discurso sobre a necessidade de se produzir mais e melhores informações no mais alto nível de decisão nas áreas relevantes ser uma moeda corrente, no fim da primeira década de 2000 ainda não havíamos alcançado na América, principalmente na América Latina, um grau de especialização e proeminência capaz de gerar o que nos países anglo-saxões é chamado de policiamento liderado pela inteligência (*intelligence led-policing*), no combate ao narcotráfico. Restou evidente a incapacidade de construir uma cultura capaz de perceber as respostas e os resultados operacionais imediatos que a atividade de inteligência poderia fornecer, o que depende fundamentalmente da sinergia produzida entre os ganhos tecnológicos viabilizados pela infra-estrutura de Tecnologia de Informações e Comunicações, pela riqueza dos bancos de dados e das informações entranhadas na própria atividade operacional (preventiva e investigativa) e pela

capacidade analítica. Bem, outros dez anos já se passaram. Em que medida este cenário evoluiu? Vale uma nova pesquisa.

DOCUMENTOS

MERCOSUL. 2002. Acta 02/02 – Anexo IX – XII Reunião de Ministros do Interior, do Mercosul. — Acordo 24/02 — Brasília – 06 de dezembro de 2002.

MERCOSUL. 2007. Acordo sobre o Regulamento de organização e funcionamento do sistema de Intercâmbio de informação de segurança do MERCOSUL. Acordo 03/07. 26 de outubro de 2007.

MERCOSUL (2004) — Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME). Belo Horizonte. <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3604p.asp>.

Organización de los Estados Americanos. 1998. *Síntesis de la reunión del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica*. Cartagena, Colombia. <http://www.oea.org/csh/spanish/sint59.asp>.

Organización de los Estados Americanos. 2003. *Tercera Sesión Plenaria. Declaración Sobre Seguridad en las Américas*. Ciudad de México, México. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiErYbr-rfbuAhU7D7kGHeP_BWEQFjABegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fscm.oas.org%2Fdoc_public%2FSPANISH%2FHIST_03%2FCE00339S03.doc&usq=AO-vVaw1xigo5gP2Fz03PWVWNBGaS.

Organización de los Estados Americanos. 2008. *Comentarios de la delegación de la República Argentina al Documento “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CSH/GT/MISPA&classNum=15&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2008a. *Comentarios de la Delegación de Colombia al documento “Compromiso por la seguridad pública en las Américas”*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CSH/GT/MISPA&classNum=16&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2008b. *Compromiso por la seguridad pública en las Américas*. Ciudad de México. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/RM00028S10.doc>.

Organización de los Estados Americanos. 2008c. *Algunas Consideraciones sobre la Propuesta de Creación de una Academia Interamericana de Policía*. Ciudad de México. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.1%20MISPA/INF.&classNum=4&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2009a. *Reunión de organizaciones de la sociedad civil preparatoria para la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas*. Lima, Perú. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.%202%20MISPA-II/doc.&classNum=9&lang=s.

Organización de los Estados Americanos. 2009b. *Consenso de Santo Domingos sobre Seguridad*. <http://www.oea.org/csh/spanish/sint59.asp>.

Organización de los Estados Americanos. 2010a. *Documento de Concepto hacia un enfoque sobre “Gestión de la Policía” para la MISPA III*. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.3%20MISPA-III/RE/doc&classNum=7&lang=s.

HERVAS, Gustavo. 2010b. “*El proceso de reforma institucional – Ministerio del Interior – Policía Nacional*”. *Organización de los Estados Americanos*. Santiago, Chile. scm.oas.org/pdfs/2010/RE00284T.pdf.

Ministerio de Justicia e Seguridad Pública (El Salvador). 2010c. “Presentación de la delegación de El Salvador”. *Organización de los Estados Americanos*. scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=XLIX.3%20MISPA-III/RE/INF&classNum=15&lang=t.

Ministerio de la Justiça de Brasil. 2010. “*Presentación de la Delegación de Brasil*”. *Organización de los Estados Americanos*. <http://scm.oas.org/pdfs/2010/RE00287T.pdf>.

REFERÊNCIAS

Albergaria, M., and Vera. Leoneli. 2016. “Direitos Humanos e Segurança Cidadã”. In: *Convivência e Segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem*. PNUD. Brasília: PNUD, Conviva.

Antunes, P. 2002. *SNI e ABIN*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

Brandão, P. 2010. *Serviços Secretos e democracia no Cone Sul*. Niterói: Impetus.

Brandao, P. 2013. *Inteligência de Segurança Pública*. Niterói: Impetus.

Bruenau, T., and K. Dombroski. 2003. “Intelligence reform and democratization: the challenge of control in new democracies.” *National Security Affairs Department*. Monterey: Naval Postgraduate School.

Cepik, M. 2001. *Serviços de Inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese (Doutorado) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Cepik, M. 2017. “Bosses and gatekeepers: A network Analysis of South America’s Intelligence Systems”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30: 701–22. Taylor & Francis Group.

Cepik, M. 2021. “Intelligence and Security Services in Brazil Reappraising Institutional Flaws and Political Dynamics”. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 23, Issue 1.

Diaz, António. 2012. “Evolución de la cooperación europea en inteligencia. *Vária História* 8, no. 47: 163–85 (Jan./Jun.).

Díaz, Gustavo. 2007. “La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿Cooperación transnacional o multinacional? *UNISCI Discussion Papers* (Jan.).

Mingardi, Guaracy. 2007. “O trabalho de inteligência no controle do Crime Organizado”. *Estudos Avançados* 21, no. 61. <https://www.scielo.br/j/ea/a/ygZ-tbk53FgrM4ZfjMLnf74h/?format=pdf&lang=pt>.

Prunckun, H. 2019. “Counterintelligence Theory and Practice”. *Journal os Strategic Security* 6, no. 3 (Fall). <https://henley-putnam.national.edu/wp-content/uploads/2017/01/Counterintelligence-Theory-and-Practice.pdf>.

Rojas, A. 2003. *América Latina: en búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*. Santiago: Flacso – Chile.

Sommers, M. 1986. “Law enforcement intelligence: A new look”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 1, no. 3: 25-40.

NOTAS

1. Vale destacar que, embora narcotráfico, terrorismo, contrabando sejam os principais componentes dessa modalidade, nem sempre implicam a sua existência. Em muitos casos, por exemplo, o tráfico de drogas é extremamente desorganizado. Falar em crime organizado implica a existência de pelos 5 critérios básicos: hierarquia, previsão de lucros, divisão do trabalho, planejamento empresarial e simbiose com o estado (Mingardi, 2007, 55)
2. A primeira conferência dos Ministros das Defesas das Américas foi realizada em Williamsburg (EUA), entre os dias 24 e 26 de julho de 1995.
3. São convenções estabelecidas no âmbito da Comissão: *Convención Interamericana Contra El Terrorismo* (CICTE); *Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas* (Cicad); *Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos* (Cifta); *Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales*.
4. As Normas Gerais para implementação do Sisme já haviam sido aprovadas desde 27 de março de 1998, fixadas durante a Reunião de Ministros do Interior, realizada em Buenos Aires, mas ainda não haviam entrado em vigência.

INTELIGÊNCIA E COOPERAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA, NO COMEÇO DO SÉCULO XXI

RESUMO

A finalidade deste artigo é dupla: a) subsidiar o debate sobre o conceito e o escopo da atividade de inteligência orientada a apoiar o setor de segurança pública, pois contribui para a definição de quais mecanismos legais podem regular a atuação dos órgãos vinculados ao poder coercitivo, com capacidade de desempenhar tal atividade. Vivemos atualmente no país o imbróglio da existência de uma Força Tarefa de Inteligência para o combate ao crime organizado, composta pelas forças armadas (Decreto 9.527, de 15 de outubro de 2018), que não tem esses atributos como sua função constitucional; b) Avaliar o nível de cooperação internacional realizado no âmbito das Américas na virada do século XXI, na área de “inteligência de segurança”, com vistas a subsidiar operações policiais de alta complexidade. As décadas de 1990 e de 2000 foram atingidas pela mudança da agenda de segurança dos Estados Unidos pós-Guerra Fria, o que promoveu impactos diretos nas suas áreas de influência. Buscaremos compreender como o hemisfério americano se comportou em termos de cooperação na área de inteligência de segurança, considerando os novos desafios impostos pela agenda internacional. Partimos da premissa que a cooperação em inteligência de segurança é um componente fundamental para a viabilização de um desempenho eficaz na desarticulação das organizações criminosas, sobretudo aquelas vinculadas ao narcotráfico e terrorismo. Para realização desta tarefa, analisamos os principais acordos elaborados por mecanismos e instituições internacionais responsáveis por promover esta cooperação, a exemplo da Organização dos Estados Americanos e do Mercosul.

Palavras-chave: Inteligência; Cooperação Internacional; Segurança Pública.

ABSTRACT

The purpose of this article is twofold: a) to support the debate on the concept and scope of intelligence activity aimed at supporting the public security sector, as it contributes to the definition of which legal mechanisms can regulate the performance of bodies linked to coercive power, capable of performing such activity. We are currently experiencing in the country the imbroglia of the existence of an Intelligence Task Force to combat organized crime, composed of the Armed Forces, which do not have these attributes as their constitutional function; b) Assess the level of international cooperation carried out in the Americas at the turn of the 21st century, in the area of “security intelligence”, with a view to subsidizing highly complex police operations. The 1990s and 2000s were affected by the change in the United States’ post-Cold War security agenda, which had direct impacts on its areas of influence. We will seek to understand how the American hemisphere behaved in terms of cooperation in the area of security intelligence, considering the new challenges imposed by the international agenda. We start from the premise that cooperation in security intelligence is a fundamental component for the viability of an effective performance in the dismantling of criminal organizations, especially those linked to drug trafficking and terrorism. In order to carry out this task, we analyzed the main agreements drawn up by international mechanisms and institutions responsible for promoting this cooperation, such as the Organization of American States and Mercosur.

Keywords: Intelligence; International Cooperation; Public Security.

Recebido em: 19/02/2021. Aceito para publicação em 19/04/2022.

O fenômeno do terrorismo jihadista como inimigo existencial: A política antiterrorismo da União Europeia 2015-2020

The phenomenon of jihadist terrorism as an existential enemy: The European Union's counter-terrorism policy 2015-2020

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 179–203

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75244

ISSN 2358-3932

DANIELLA MOTTA DA SILVA
MARCIAL ALÉCIO GARCIA SUAREZ

INTRODUÇÃO

Neste artigo visamos desenvolver um estudo sobre as ações de contra-terrorismo da União Europeia (doravante UE) no período entre 2015 e 2020, escolhemos este período levando em consideração a pressão migratória e de refugiados que o bloco europeu começou a viver neste período, e a partir do problema inerente da complexidade do arranjo europeu, logo, a questão central que propomos; de que maneira um bloco que possui interpretações distintas sobre a ideia de segurança, por parte dos atores que o formam, absorve normas a partir de um arranjo securitário regional? Trataremos a UE como um Complexo Regional de Segurança (CRS) o qual resulta de estados que produzem em maior ou menor densidade uma compreensão de segurança comunitária. Entendemos que, pois, a partir

Daniella Motta da Silva — Daniella Motta da Silva é Mestre e Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, e Bacharel em Relações Internacionais pelo IUPERJ/UCAM. Membro do Grupo de Análise em Política Internacional. Atua nas seguintes linhas de pesquisa: Relações Internacionais e bilaterais; Ciência Política; Política Comparada; Migrações Internacionais; Segurança Internacional; Atores e agendas de Política Internacional.

Marcial Alécio Garcia Suarez — Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ e Professor Associado II do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. *Research Fellow* (2006/2007) do International Security Program / Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Estados Unidos. Professor credenciado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (Curso de Mestrado/Doutorado).

deste modelo de análise qualificamos o espaço político e delimitamos nosso escopo, a partir das categorias fundamentais da definição de CRS:

1) *They are composed of two or more states; 2) These States constituted a geographically coherent grouping (because threats sectors travel more easily over short distances than over long ones); 3) The relationship among these states was marked by security interdependence, which could be either positive or negative but which had to be significantly stronger among them than between them and outside states; 4) The pattern of security interdependence had to be deep and durable [...].* (Buzan, Waever, and Wilde 1998, 15).

Neste sentido, nos propomos a uma discussão sobre o conjunto político-legislativo do bloco europeu, o qual será analisado à luz do conceito de securitização, entendido como;

Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization. (Buzan, Waever, and Wilde 1998, 23).

Ao compreendermos o bloco europeu como uma unidade ao nível macro e produtora de normas, devemos por uma relação lógica compreender que uma identidade europeia estará no centro de nossa análise, para tanto, precisamos discutir brevemente as outras dimensões da teoria de securitização da Escola de Copenhagen para definir nossa interpretação:

- a) O agente securitizador: União Europeia;
- b) A ameaça existencial: terrorismo jihadista;
- c) Objeto de referência: segurança europeia;
- d) Audiência: atores comunitários europeus.

Seguindo neste propósito, este artigo se subdivide em três momentos: o primeiro movimento propomos uma aproximação a teoria da Escola de Copenhagen com foco específico lastrear conceitualmente nossas categorias de análise; num segundo e terceiro movimentos propomos um estudo de caso de matriz analítica na busca da compreensão da relação ataques terroristas cometidos entre 2015 e 2020 e a produção normativa antiterrorista da UE; por fim propomos uma leitura crítica do projeto de construção de um inimigo político, cultural, étnico e existencial, compreendido como o islamismo na sua face da ação violenta definida como terrorismo *jihadista*.

A UE ao politizar e securitizar o islamismo *jihadista* elegeu, portanto, sua ameaça existencial, associando-o ao terrorismo. No entanto, ainda assim, se mostra incapaz de construir uma solução em conjunto que tenha efetivamente dado sinais positivos. Por fim, este artigo tem por objetivo,

demonstrando a complexidade resultante do grau de interdependência entre as regiões, e partindo do conceito de securitização, explorar a forma por meio da qual o bloco europeu estrutura seu ambiente político-legal partindo da sensação de ameaça constante causada por frequentes atos violentos perpetrados por atores orientados por ideologias de matriz islâmica *jihadista* radical.

UMA APROXIMAÇÃO AOS ESTUDOS EM COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

O que significa segurança? A partir dessa questão se deseja, ainda que de maneira breve, introduzir o viés analítico que compõe a matriz teórico-metodológica deste trabalho. A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), possuem três principais raízes: Aberystwyth, ou Escola de Gales, a qual possui uma marcante influência da teoria crítica de orientação marxista, entre os teóricos dessa escola estão: Richard Wyn Jones e Ken Booth; a Escola de Paris, sob uma orientação mais sociológica pautada nos estudos de Pierre Bourdier, onde encontramos Didier Bigo e Jeff Huysmans e por fim, a Escola de Copenhague que deu maior projeção aos estudos críticos em segurança. O termo *escola* não deve ser compreendido de maneira literal, mas sim como a união de diversos pesquisadores que se encontram sob uma mesma ótica de análise que, durante os anos da década de 1990, estiveram sob o abrigo institucional no Copenhaguen Peace Research Institute.¹

Stefano Guzzini and Dietrich Jung, com o seu estudo “Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research” (2004), afirmam que, o principal desafio que as “novas agendas” de segurança trazem para a tradição militar e centradas no Estado, se define pela noção de setores, isto é, ambientes que se intercomunicam e variam de acordo com os contextos específicos analisados a partir de sua complexidade:

This conceptual widening had led to an erosion of the walls that previously divided strategic studies and peace research. To some extent, the two fields merged to become security, which covers a range from more traditional approaches to so-called “critical security studies.” (Guzzini 2004, 11).

O Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) se desenvolveu a partir de uma pequena base de pesquisadores e sobre uma parca estrutura institucional. Fundado em 1985, alcançou uma certa estabilidade a partir de 1988 sob a coordenação de seu primeiro diretor oficial, Hakan Wiberg. Duas premissas teóricas poderiam ser adotadas como norteadoras do tipo de análise desenvolvida no Instituto que visava realizar uma crítica ao *status quo* da pesquisa em segurança:

One hand, classical security studies, with their focus on parameters of rational action as exemplified by deterrence theories, underplayed the role of structural factors, which might systematically favour an international arms race. On the other hand, peace research claimed that the Cold War was partly a result of the very mindset of scholarly observers and politicians alike: by assuming a permanent state of war, they were compelled to produce it in the first place. (Guzzini 2004, 3)

O tema da segurança pode ser pensado antes e depois do declínio da União Soviética e do fim da bipolaridade. A tradição na discussão em segurança era pautada por duas vertentes, uma realista, que era determinada pelas premissas do realismo, isto é, pela capacidade dos atores estatais em entrar em conflito e ter a guerra como a última *ratio*.

Em “People, States and Fear” (1991), afirma que a decorrência desse pensamento é bastante conhecida, na disputa pelo poder os atores entram num ciclo de competição para maximização ou manutenção de sua posição relativa em termos de poder no cenário internacional, e daí decorrem conceitos como anarquia e dilema de segurança, que caracterizam a vertente de pensamento realista: “Realists tended to see security as a derivative of power: an actor with enough power to reach a dominating position would acquire security as a result” (Buzan 1991, 2).

O trajeto escolhido por meio do conceito da anarquia teria encontrado nesse momento sua lógica como veio principal para explorar a Teoria de Relações Internacionais. Segurança, em seus diversos sentidos (tomando como referência realistas e idealistas), significa, em última instância, diminuir ou eliminar qualquer possibilidade de ameaça. Isto é, com base no pressuposto de que o sistema internacional é anárquico, o que, por decorrência lógica, implica a não anuência por parte das unidades em ficar sob a regra de um governo central (contraditório com o princípio da soberania estatal), tem-se um cenário no qual a ameaça pode surgir de qualquer um dos atores, tornando o conceito de segurança extremamente ambíguo.

Essa exposição se baseia numa lógica materialista e unidimensional e não considera as possibilidades de análise sobre segurança disposta sob um outro olhar. Sendo assim:

a) States are the principal object of security [...] This explains the dominating policy concern with “national” security; b) Although states are the principal objects of security, the dynamics of national security are highly relational and interdependent between states. Domestic insecurities may or may not dominate the national security agenda [...]; c) [...] Among other things, this means that under anarchy, security can only be relative, never absolute. (Buzan 1991, 23).

Segurança é um conceito por vezes fugidio e com certa plasticidade, isto é, segurança de quem, em relação ao que? Ao responder essa simples questão se percebe a variedade de respostas possíveis, contudo, ao nos aproximarmos dos ECS e tomando o conceito a partir dessa chave analítica, as perspectivas de análise se abrem em sua complexidade. Além disso, se torna possível retornar ao princípio da exposição, no qual uma das características centrais do conceito de segurança está em designar, significar, indicar: “Security as a concept clearly requires a referent object, [...] to the question ‘The Security means what?’” (Buzan 1991, 26)

A análise que Buzan introduz é conhecida por ser compartimentalizada em setores – militar, político, societal, econômico, ecológico (ambiental). Sendo assim, se expressa em diferentes níveis, que, no entanto, não podem ser pensados separadamente. No terceiro capítulo de seu estudo “People, States and Fear”, Buzan explora os elementos centrais de ameaça para cada setor, no intuito de analisar o conceito de segurança nacional (*national security*).

Buzan elabora um quadro abrangente² e importante para se pensar como a segurança em termos regionais desempenha um papel fundamental no cenário da política internacional pós-Guerra Fria. A análise do autor se desenvolve em quatro níveis: doméstico, regional, inter-regional e global. O objetivo desse tipo de análise é demonstrar a complexidade gerada pelo grau de interdependência entre as regiões: “[...] one cannot understand the national security of any given state without understanding the international patterns of security interdependence in which is embedded” (Buzan 1991, 187).

No estudo “Security – A new framework for analysis”, Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap de Wilde (1998) introduzem um dos estudos representativos da visão que caracteriza os “os novos estudos em segurança”.³ O conceito de segurança se faz central, principalmente na crítica à visão tradicionalista e de cunho militar, usualmente relacionada ao realismo:

The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them [...] Traditionally, by saying “security”, a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development. (Buzan, Weaver, and Wilde 1998, 21).

Duas categorias importantes presentes nesse estudo são a de ameaça existencial (*existential threat*) e medidas de emergência (*emergency measures*). Essas duas categorias implicam a circunstancialidade da ameaça em questão, bem como a definição do que significa para um determinado ator (setor) uma ameaça a sua existência. Logo, a questão que os autores apre-

sentam é: “How, in practice, can the analyst draw between processes of politization and processes of securitization on this basis?” (Buzan, Weaver, and Wilde 1998, 21).

Uma das principais contribuições teórico-metodológicas oferecidas pela Escola de Copenhague seja o conceito ou processo político de securitização. Sem dúvida, a percepção sobre esse traço, ou melhor, sobre esse movimento político de enquadramento e de redefinição do espectro de ameaças se torna uma lente de análise importante.

O processo discursivo e político que se traduz no conceito de securitização seria o seguinte:

[...] can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from non-politicized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision). (Buzan, Weaver, and Wilde 1998, 23).

A securitização permanece no campo da política e, assim, no campo do discurso político. Logo, o deslocamento da designação de um ator como não politizado para politizado e, então, para securitizado mostra o caminho pelo qual um ator se coloca como tema relevante na agenda de segurança de determinado Estado.

A partir do conceito de securitização, se pretende explorar a maneira pela qual a UE modela sua agenda política a partir da percepção da ameaça da violência extremista de matriz islâmica jihadista.⁴ Esse deslocamento é compreendido como um movimento que se dá em diferentes ambientes. A noção de setores é fundamental para o estudo, pois o processo de securitização, tomado o fenômeno do terrorismo, necessita se expandir por diversas áreas a fim de buscar implementar um discurso de legitimação de uso de medidas excepcionais.

DESAFIOS DO TERRORISMO DE BAIXA TECNOLOGIA: INFLEXÕES NAS DINÂMICAS DAS AÇÕES TERRORISTAS

Entre as principais características do terrorismo contemporâneo estão: a organização descentralizada; a utilização de tecnologias informacionais; a inserção no sistema financeiro internacional; e o uso dos meios de comunicação em tempo real. O que eram no começo do século XX ações claramente definidas e com contornos conhecidos,⁵ ganharam no século XXI, um conjunto amplo de designações, tais como: terrorismo biológico; terrorismo nuclear; terrorismo simbólico; terrorismo químico; *cyber* terrorismo; e tantas outras possíveis e dispostas pelo avanço técnico e pela imaginação.

Chenoweth (2012) afirma que o terrorismo é um fenômeno tanto presente nas democracias e que tem aumentado nas *anocracias*.⁶ Ao revisar a literatura sobre a relação terrorismo e democracia, a autora destacou que “*If there is a common message emerging from recent research, it is that a country’s best defense against terrorism is to enhance its legitimacy, not only thorough democratic practice but also through genuine practices both at home and abroad*”⁷ (Chenoweth 2013, 375). Ash (2016) mostra que a democracia e a representação podem ser uma forma de lidar com o terrorismo a longo prazo, pois galvaniza os atores políticos e cria um amplo consenso para combater essas ameaças. O problema, então, parece ser quando as democracias adotam práticas iliberais.

As soluções potenciais para o problema urgente de lidar com o terrorismo internacional e, ao mesmo tempo, equilibrar os interesses da segurança nacional e dos direitos individuais variam, desde não adotar tais práticas de inteligência até ignorar os direitos individuais em nome da “proteção territorial”. E a solução intermediária é construir instituições judiciais sólidas que apliquem a proporcionalidade caso a caso, avaliando o mérito com base na necessidade e nas evidências (Lowe 2016).

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

Ataques que podem acontecer em qualquer lugar sob a premissa de que os perpetradores não precisam de recursos ou de altos níveis de organização implicam em um aumento substancial na sensação de incerteza sobre a ocorrência de tais ataques. A literatura aponta para um debate sobre a priorização da segurança sobre as liberdades no contexto das ameaças à segurança, os Estados são obrigados a decretar políticas de segurança que priorizam a vigilância dos indivíduos em seus territórios, a fim de prevenir a ocorrência de ataques. O ponto final desse processo é o sistema de Estados que normalizam as práticas de vigilância e exceção pelas quais o controle é uma prioridade das políticas de segurança.

Diante da nova onda de recrutamento de jovens e do novo modelo de organização de atentados, as autoridades da UE vivem um momento de alerta total e preocupação diária, tentando entender o que tanto atrai os jovens do país, e faz com que almejem participar de missões terroristas.

Sem contar que as formas de aliciamento tomaram novos contornos a partir do lançamento do aplicativo *Telegram*, que conta com um sistema de mensagens criptografadas e que, aos poucos, se tornou a plataforma de aliciamento preferida dos membros do grupo terrorista, Estado Islâmico. Anteriormente as ações dos terroristas *online* acabavam esbarrando em barreiras impostas pela censura fixada sobre conteúdos violentos em plataformas como *Facebook*, *Twitter* e *YouTube*, neste sentido, o aplicativo russo contribuiu para facilitar o contato entre àqueles que cooptam e os possíveis novos *jihadistas*, mesmo a milhares de quilômetros de distância.

Segundo Farhad Khosrokhavar,⁸ outro fator, igualmente crucial, para além das plataformas usadas, é, sem dúvida, o que ele chama de “carisma à distância”. Para tanto é suficiente a presença ainda que virtual de um tipo de líder convincente e popular, assim como Rachid Kassim, por exemplo, que mesmo que esteja a milhares de quilômetros do solo francês, ainda consegue trabalhar nas mentes dos jovens do país e convencê-los a se associar a causa jihadista. Para Khosrokhavar, “Ele envia mensagens, motiva os candidatos e à medida que conhece novos recrutas, torna-se mais carismático. Ele exerce uma importante fascinação sobre os jovens”, assim alicia e impulsiona jovens a atitudes bárbaras contra seu próprio Estado-nação.

Desde 1981 [governo de François Mitterrand] esquerda e direita, alternando-se no governo, puseram em marcha uma “política da cidade” que se traduziu em mais desemprego, mais controles policiais dirigidos contra os *bronzés* [negros, de origem árabe ou da África subsaariana], mais humilhação, mais desesperança. (Coggiola 2006)

Nesses territórios sitiados onde residem em sua maioria os imigrantes vindos de países muçulmanos, descritos como “zonas sensíveis” em relatório do Ministério do Trabalho e da Coesão Social francês, o desemprego entre os jovens chega a atingir os 40%, segundo o mesmo relatório,⁹ cujo título consiste em “Bairros sensíveis: as desigualdades persistem”. Os índices de desemprego em geral são altíssimos nessas periferias étnicas, de acordo com este dado relatório chegam a atingir 21%, o que representa o dobro da média nacional. Para além do desemprego, que tem afetado a juventude trabalhadora, a discriminação e o preconceito contra trabalhadores de origem árabe têm aumentado cada vez mais. “Até os que têm nível universitário acabam em empregos muito abaixo de sua qualificação”, disse Samuel Thomas, vice-presidente da entidade SOS-Racismo. Segundo o Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos, a taxa de desemprego de pessoas com ensino superior é de somente 5%, porém, no caso de diplomas de origem Magreb,¹⁰ este mesmo índice atinge a casa dos 26,5%. A marginalização destes grupos imigrantes, auxiliada pela discriminação social,

ligada ao controle e vigilância estatal, divide essas comunidades em guetos, ao que parece, visando controlá-los e desprender sua subjetividade em prol de, como relata Simon Kuper,¹¹ torná-los “pequenos franceses”.

Recentemente a publicação de um livro escrito por uma policial francesa, Sihem Souid, de origem árabe denuncia práticas de ódio e racismo para com os imigrantes de origem árabe e muçulmana, por parte, neste caso específico, dos serviços franceses de segurança, no aeroporto de Orly em Paris. O livro de título, “*Omerta dans la police*” (2012) narra experiências vividas pela autora dentro dos corredores do aeroporto, com fundamentação em documentos recolhidos durante seu tempo de trabalho no local. Material este, que expõe instruções de repressões ilegais, incitando policiais a expulsarem do país, o máximo possível de árabes e muçulmanos. Sihem declarou também haver cobrança, por parte de seus superiores, que os policiais de origem árabe fossem duros com os imigrantes, para que pudessem “fazer jus à nacionalidade francesa”.

“Novos atores” para “novas táticas”?

A UE recrudescer a legislação antiterrorista logo no início de 2016 com o objetivo de criminalizar como combatente estrangeiro, os cidadãos do bloco que viajam para territórios relacionados à grupos terroristas e que em seguida retornavam às fronteiras da comunidade europeia, conforme relatado pelo comissário europeu para a Migração e Assuntos Internos, Dimitris Avramopoulos. Cinco dos seis terroristas acusados dos ataques ao *Bataclan* e ao *Café Comptoir Voltaire*, em Paris, eram cidadãos europeus, que já haviam viajado recentemente à Síria, por exemplo. As medidas implementadas foram desenvolvidas para articular os instrumentos legais dos mais diferentes países-membro do bloco abarcando a criminalização de ações como: a) viagens sob o objetivo de efetuar atos terroristas; b) ajudar possíveis terroristas em seus deslocamentos; c) ser treinado, visando realizar atentados terroristas, assim como; d) inibir financiadores de movimentos terroristas, com medidas como, confiscando bens ou fiscalizando pagamentos efetuados via internet por meio de cartões pré-pagos.

A preocupação da UE com o fenômeno do *jiihadismo* interno se mostra cada vez mais respaldado pelo cenário atual, o que acabou por criar a figura do “outro europeu”, isto é, o indivíduo que é cidadão europeu por ter nascido, na maioria dos casos em alguns dos países da UE, mas é de origem imigrante ou refugiada, o que lhe conferia um status de cidadania de *segunda classe* ficando alijado de uma plena cidadania. Alguns dos casos mais emblemáticos de atentados terroristas em solo europeu, nos últimos cinco anos tiveram foram praticados por cidadãos com esse perfil.¹²

Os irmãos Said Kouachi e Chérif Kouachi, 34 e 32 anos, mataram 12 pessoas no dia 7 de janeiro de 2015, o atentado ocorreu na sede do jornal Charlie Hebdo, em Paris. Os irmãos Chérif e Said eram franceses de origem argelina, órfãos, que cresceram em um centro educativo em Treignac, na região de Limousin, no centro-oeste da França.

Foram realizados ataques em série à capital francesa no dia 13 de novembro de 2015, matando mais de 120 pessoas, sendo 70 só na casa de shows Bataclan. As investigações chegaram aos suspeitos que tinham entre 20 e 31 anos, em sua maioria de nacionalidade europeia, Ismaïl Omar Mostefai, francês de 29 anos, tinha origem argelina; Samy Amimour, francês de 28 anos; Ibrahim Abdeslam, francês de 31 anos, participou do ataque ao Café Comptoir Voltaire; Bilal Hadfi, francês de 20 anos; aliados a Ahmad Al-Mohammad, presumidamente sírio de 25 anos, que tiveram, segundo os investigadores, como responsável pela logística Salah Abdeslam, francês de 26 anos, ainda seguindo o raciocínio da polícia, o líder por de trás dos atentados seria, Abdelhamid Abaaoud, belga de 28 anos. Em 14 de julho de 2016 em Nice, um motorista usa um caminhão contra a multidão e mata pelo menos 84 pessoas, o terrorista foi identificado como Mohamed Lahouaiej Bouhlel, de 31 anos, nascido na região tunisiana de Msaken, morava na cidade litorânea francesa e tinha visto de residência de 10 anos.

Um caminhão também atropelou dezenas de pessoas em um mercado de Natal na capital alemã, em 19 de dezembro de 2016, 12 pessoas morreram, o terrorista tunisiano chegou à Alemanha em 2015, fez o registro de refugiado, mas seu pedido não foi aceito, os serviços secretos do país o classificaram como “perigoso”, seguindo seus passos de perto, mas nunca o expulsaram. Após o atentado, as autoridades da região da Renânia, onde residia como requerente de asilo, e de Berlim, trocaram acusações de negligência.

No dia 22 de março de 2017, um terrorista arquitetou um atentado nos arredores do Parlamento britânico, em Londres, cerca de 40 pessoas ficaram feridas e 5 morreram, incluindo o terrorista identificado como Khalid Masood, de 52 anos, nascido em Kent e morador de West Midlands. O autor do atentado em Manchester, Inglaterra, no dia 22 de maio de 2017, deixando 22 mortos e 59 feridos, foi identificado pela polícia local como sendo Salman Abedi, um britânico de origem líbia de 22 anos, com pais refugiados, Abedi nasceu no Reino Unido. Uma van atropelou muitas pessoas em La Rambla, em uma região turística da cidade de Barcelona, no dia 17 de agosto de 2017, ao menos 13 pessoas morreram e 130 foram feridas no atentado. O suspeito é Younes Abouyaaqoub nascido em 1995 na cidade marroquina de Mrirt, mas que havia se mudado com a família aos quatro anos para Ripoll, Girona, Espanha, onde residia.

Ainda em 2017, no primeiro dia do mês de outubro, um homem esfaqueou e matou duas mulheres na principal estação de trem de Marselha, sul da França. O procurador responsável pelo caso contou que o homem reconhecido como Ahmed H, tunisiano, nascido em 1987, já tinha sido detido na cidade de Lyon por suspeita de roubo, havia, entretanto, um dia antes do atentado sido liberado pela polícia por falta de provas. Em 29 de maio de 2018, também no sul da França, agora entre as cidades de Carcassonne e Trèbes, um atentado em várias etapas reivindicado pelo grupo terrorista ISIS foi executado por um homem, matando ao menos três pessoas e deixando um número maior de feridos. O autor foi identificado como sendo Radouane Lakdim, um francês nascido no Marrocos de 25 anos. Na noite do dia 11 de dezembro deste mesmo 2018, em Estrasburgo na França, um homem reconhecido como Cherif Chekatt nascido em 24 de fevereiro de 1989, na cidade francesa, matou três pessoas e deixou muitos feridos ao atirar contra frequentadores de um mercado de Natal tradicional. Em novembro de 2019, um paquistanês de 28 anos membro de um grupo de nove extremistas de Londres, Stoke-on-Trent e Cardiff, conhecido como Usman Khan, foi responsável por um ataque que deixou dois mortos e, pelo menos, três feridos, no coração da capital inglesa na *London Bridge*.

Em 2020, dois importantes atentados ocorreram na França a morte de um professor em Yvelines e um atentado a faca em uma igreja na cidade de Nice. Anos após o trágico atentado a revista satírica *Charlie Hebdo*, a ferida se reabre novamente, quando no dia 16 de outubro deste ano um jovem de 18 anos chamado Abdullah A., nascido em Moscou, russo de origem chechena, que vivia há 12 anos na França, com visto de refugiado de 10 anos, recém renovado em março deste mesmo ano, assassina e decapita o professor francês de história da escola secundária de Conflan Saint-Honorine, Samuel Paty. Samuel Paty foi atacado nos arredores de Paris, após ter mostrado em sala de aula, em meio a uma aula sobre liberdade de expressão, caricaturas do profeta Maomé, o que gerou uma mobilização contra o professor e culminou em seu assassinato em plena rua. O presidente francês Emmanuel Macron se colocou em apoio à liberdade de publicação das caricaturas do jornal satírico *Charlie Hebdo*, que continham charges do profeta Maomé e que foram republicadas em 2020 marcando o início do julgamento do atentado cometido contra a revista cinco anos antes. O ocorrido gerou uma onda de manifestações em diferentes Estados de maioria islâmica. Pedidos de boicote aos produtos franceses foram endossados inclusive pelo presidente turco Recep Tayyip Erdogan.

Tabela 1
Ataques cometidos entre 2015 e 2020 por atores com cidadania/
nacionalidade comunitária

Data do atentado	Local	Número de mortos	Perpetradores	Nacionalidade
7/1/2015	Paris, Charlie Hebdo	12	Said Kouachi e Chérif Kouachi	Franceses de origem argelina
13/11/2015	Paris, Bataclan, Café Comptoir Voltaire	Mais de 120 pessoas	Ismaïl Omar Mostefaï, Samy Amimour, Ibrahim Abdeslam, Bilal Hadfi, Ahmad Al-Mohammad, Salah Abdeslam, Abdelhamid Abaaoud	Franceses, belgas e sírios
14/7/2016	Nice, motorista usa um caminhão contra a multidão	84 pessoas	Lahouaiej Bouhlel	Tunisiano
19/12/2016	Berlin, motorista usa um caminhão contra a multidão	12 pessoas	Anis Amri	Tunisiano
22/3/2017	Londres, atentado nos arredores do Parlamento britânico	40 pessoas ficaram feridas e 5 morreram	Khalid Masood	Inglês, de origem nigeriana
22/5/2017	Manchester, atentado a bomba em uma arena durante um show.	22 mortos e 59 feridos	Salman Abedi	Britânico de origem líbia
17/8/2017	Barcelona, atropelamento em massa em <i>La Rambla</i> .	13 pessoas morreram e 130 foram feridas	Younes Abouyaaqoub	Marroquino
1/10/2017	Marselha, esfaqueamento na principal estação de trem da cidade	2 mortos	Ahmed H	Tunisiano
23/03/2018	Carcassonne e Trèbes, atentado em um supermercado	3 mortos e um número indeterminado de feridos.	Radouane Lakdim	Francês nascido no Marrocos

11/12/2018	Estrasburgo, atentado contra frequentadores de um mercado de Natal da cidade.	3 mortos e 14 feridos.	Cherif Chekatt	Francês de origem marroquina
29/11/2019	Londres, atentado na ponte de Londres	2 mortos e pelo menos 3 feridos	Usman Khan	Paquistanês
16/10/2020	Yvelines (arredores de Paris), decapitação de um professor do secundário.	1 morto	Abdullah A.	Russo de origem chechena
29/10/2020	Nice, Atentado a faca na basílica de Notre-Dame, no sul da cidade.	3 mortos e um número indeterminado de feridos	Brahim Aioussaoi	Tunisiano

Fonte: Organizado pelos autores.

CONTRA O INIMIGO JIHADISTA: CONSTRUÇÃO DO APARATO LEGAL ANTITERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA

A UE a partir desses atentados iniciou um trabalho coordenado para diminuir as deficiências no que tange o combate a radicalização, apesar de o termo “radicalização” ser, por vezes, impreciso, afinal, como ideologia, o radicalismo opõe-se a legitimidade das normas e políticas vigentes, porém, por si só, não leva necessariamente à violência. Portanto, a Comissão Europeia estabelece como sendo radicalização o fenômeno que advém de indivíduos que abraçam opiniões, pontos de vista e ideias que de alguma forma podem levar ao terrorismo. Assim, um relatório de 2008 do Grupo de Peritos da Comissão sobre Radicalização Violenta¹³ entende que a radicalização pode também ser considerada com um tipo de sociabilização para o extremismo, podendo levar ao terrorismo.

Ainda assim, há muitos limites à atuação da UE sobre a legislação nacional dos Estados-membros, mesmo nas questões que envolvem o contraterrorismo. Além disso, desacordos internos levam a impasses que prejudicam a execução plena das políticas de contraterrorismo do bloco. O Reino Unido, por exemplo, sempre foi considerado o Estado europeu mais *atlanticista*, ou seja, mais cooperativo com a dedicação norte-americana em sua “guerra ao terror”, enquanto, Berlim preza pelo *européismo* e multila-

teralismo efetivo, priorizando meios civis de gestão de crise e deixando a força militar como artifício de última instância. Ao passo que, a França, seguindo no mesmo sentido de priorizar a Europa, entendia que uma política europeia de segurança e defesa seria a melhor forma de combater, o que entendia como, hegemonia norte americana.

Apesar destas contradições entre os Estados-membros, desde 2001 a UE abrange em seus acordos bilaterais e multilaterais cláusulas antiterrorismo, em parcerias e acordos de cooperação, por exemplo, como no caso dos acordos de estabilização e associação com os países dos Balcãs Ocidentais. Outro exemplo, é o Acordo UE-EUA sobre o Programa de Detecção do Financiamento do Terrorismo (TFTP), celebrado em 2010, acerca do intercâmbio de informações financeiras, como formas de facilitar o alcance das autoridades policiais às informações financeiras. Em outro caso, no ano de 2020, o Conselho instituiu uma cooperação para reforçar laços com as regiões mais afetadas pelo terrorismo, como os Balcãs Ocidentais, o Norte de África e o Médio Oriente, o Sahel e o Corno de África. Entretanto, apesar de todas as tentativas, os principais instrumentos jurídicos de contraterrorismo da UE, incluindo até mesmo a definição comum de terrorismo, ainda não atingiram a plena implementação à nível nacional.

Ainda que, as origens da política de contraterrorismo da UE remontem ao grupo TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale*), uma rede intergovernamental de representantes de Ministérios da Justiça e dos Assuntos Internos, que foi criada em 1976. Ao que se refere, a legislação de contraterrorismo, assim como a importância maior que passa a ser dada a construção de um arcabouço jurídico em matéria de imigração, está muito condicionada aos atentados terroristas mais emblemáticos do mundo Ocidental e, em específico, os que ocorreram em solo europeu. Porém, fortemente influenciado pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA, na sequência deste atentado a UE adotou o seu primeiro plano de ação contra o terrorismo *jihadista*, em junho de 2002. Em 2005, após os ataques à Madrid e Londres, entre 2004 e 2005, o bloco adotou sua primeira estratégia global de luta contra o terrorismo, que estava baseada em quatro pontos principais: prevenção, proteção, perseguição e resposta.

Após os atentados à França em 2015, em âmbito nacional, a Alemanha, à título de exemplo, alterou seu Código Penal, complementando as disposições já existentes sobre financiamento do terrorismo, ainda que logo depois, uma decisão do Tribunal de Justiça Federal sobre a criminalização de atos terroristas preparatórios indicasse que para ser condenado um indivíduo investigado por fornecer fundos a grupos terroristas deveria

estar ciente de que tais fundos se destinariam para estes fins. No mesmo ano, o Reino Unido aprovou o *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, resultando em um aumento do nível da ameaça terrorista de ‘Substancial’ para ‘Grave’, significando que um ataque terrorista era considerado altamente provável. Além disso, este ato legislativo forneceu à polícia o poder de apreender um passaporte na fronteira temporariamente e providenciar uma Ordem de Exclusão Temporária para interromper e controlar o regresso ao Reino Unido de cidadãos britânicos suspeitos de envolvimento em atividades terroristas no exterior, e aumentou substancialmente o controle nas fronteiras.

Já em âmbito europeu, em 7 de março de 2017, menos de dois anos depois dos atentados de 13 de novembro de 2015 em Paris e Saint-Denis, na França, o Conselho aprovou, igualmente, um dispositivo que modificou o Código das Fronteiras *Schengen* de forma a fortalecer os controles nas fronteiras externas. A modificação incube aos Estados da UE a manutenção do controle sistemático de todas as pessoas que perpassam suas fronteiras externas. Até setembro de 2019, ao menos 12 Estados-membros já haviam anunciado a transposição da Diretiva de 2017 do Conselho para o direito nacional em prol do combate ao terrorismo. De acordo com a Agência não governamental, Anistia Internacional, a Diretiva tem em seu conteúdo medidas que impactam na liberdade de expressão e de circulação. Para a Agência tais disposições geram discriminação, além de alastrarem o medo e ampliarem hostilidades.

Tabela 2

Legislação da União Europeia ligadas ao combate ao terrorismo no bloco após 2001

Data	Regulamento	Assunto
2001	Posição Comum 2001/931/PESC	Estabeleceu o sistema para a construção das listas de pessoas, grupos e entidades, e instituiu as dinâmicas em que constituem as ações terroristas, assim como as disposições restritivas a adotar.
2002	Decisão-Quadro 2002/475/JAI	A diretiva criminaliza: deslocar-se dentro da UE, para fora da UE ou com destino à UE para fins de terrorismo; organizar e facilitar essas deslocações; treinar e ser treinado para fins de terrorismo; fornecer ou recolher fundos para cometer infrações terroristas.
2011	2011/0023 (COD)	Relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, detecção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

2015	Diretiva (UE) 2015/849	Relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo [alterada pela Diretiva (UE) 2018/843].
2017	Diretiva 91/477/CEE	Relativa ao controle da aquisição e da detenção de armas, que revê e complementa a atual Diretiva 91/477/CEE. A revisão reforça as regras de marcação das armas de fogo.
2018	Diretiva Branqueamento de Capitais (Diretiva (UE) 2018/843)	Altera a Diretiva (UE) 2015/849, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.
2019	Diretiva (EU) 2019/1153	Estabelece regras que facilitam a utilização de informações financeiras e outras para a prevenção, detecção, investigação ou ação penal de certas infrações penais e revoga a Decisão 2000/642 / JAI do Conselho.

Fonte: Organizado pelos autores baseados em dados do Conselho da União Europeia.

CONCLUSÃO

Dito isto, portanto, seguindo o alicerce teórico dos Estudos Críticos em Segurança (ECS), através do conceito de securitização, cuja abordagem teórica contribuiu significativamente para a compreensão do conceito e de seu respectivo processo político, este artigo se pretendeu observar a forma pela qual a UE estrutura sua agenda política a partir da percepção da ameaça da violência extremista de matriz islâmica *jihadista*. Analisando, assim, como os atentados terroristas *jihadistas* impactam diretamente na construção de instrumentos jurídicos-legais de contraterrorismo na UE.

Deste modo, este artigo buscou explorar o fenômeno da radicalização, que pode levar a violência, e que, como processo de violência terrorista, gera como consequência imediata a ampliação da vigilância embasado em legislações, cada vez mais, repressivas. Levando-se em conta, que ataques terroristas podem ser perpetrados em qualquer momento e lugar partindo da premissa de que seus principais atores não necessariamente requerem recursos ou de um alto grau de sofisticação na organização, o que, por sua vez, provoca um aumento substancial na sensação de incerteza coletiva. Entretanto, a adversidade que o Ocidente encara, frequentemente, diante dos desafios e ameaças resultantes do radicalismo *jihadista*, não está somente relacionado a uma possível inabilidade em derrotá-los em campos militares ou ainda ao que tange a utilização da inteligência e polícia dos Estados.

Assim sendo, diante do fenômeno da radicalização de jovens e do novo modelo de organização de atentados, a UE recrudescer a legislação anti-

terrorista. Desta forma, a inquietação gerada pelo fenômeno da radicalização e do terrorismo *jihadista* se mostra, mais e mais, apoiada no cenário contemporâneo no qual, Estados normalizam as práticas de vigilância, exceção e controle, os quais se tornam prioridades das políticas de segurança. Por outro lado, os efeitos políticos, sociais e econômicos desta construção normativa da EU que elege o terrorismo jihadista como sua ameaça existencial, gera uma série de segregações nos diversos setores da segurança, criando por efeito contrário uma condição de insegurança e ressentimento político e social por parte dos atores que sofrem os efeitos imediatos das políticas de segurança antiterrorismo da EU.

REFERÊNCIAS

Abellán, Lucía. 2015. “A União Europeia tenta se blindar contra o terrorismo”, *El País* [online], 18 January. <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/17/internacional>.

ACNUR [online]. 2015. “Um milhão de refugiados e migrantes fugiram para a Europa em 2015”, ACNUR[online], 22 December. <https://www.acnur.org/portugues/2015/12/22/um-milhao-de-refugiados-e-migrantes-fugiram-para-a-europa-em-2015>.

Allison, Graham. 2006. “The ongoing failure of imagination”. *Bulletin of the Atomic Scientists* no. 62: 34–45.

Ash, Konstantin. 2016. “Representative Democracy and Fighting Domestic Terrorism.” *Terrorism and Political Violence* 28, no. 1: 114–34.

“Ataque do Estado Islâmico deixa ao menos 29 mortos em prisão no Afeganistão”. 2020. *Folha* [online] (3 August). <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/08/ataque-do-estado-islamico-deixa-ao-menos-24-mortos-em-prisao-no-afeganistao.shtml>.

“Autor de atentado a Manchester é identificado como filho de líbios”. 2017. *O Globo* [online] (23 May). <https://oglobo.globo.com/mundo/autor-de-atentado-manchester-identificado-como-filho-de-libios-21380843>.

“Autor do atentado de Berlim recebeu ordens diretas do Estado Islâmico”. 2017. *Diário de Notícias* [online] (15 April). <https://www.dn.pt/mundo/interior/autor-do-atentado-de-berlim-recebeu-ordens-diretas-do-estado-islamico---der-spiegel-6222620.html>.

Ayuso, Silvia. 2020. “França ativa alerta máximo de terrorismo após ataque que matou uma brasileira”. *El País* [online] (29 October). <https://brasil.elpais.com/>

internacional/2020-10-29/ataque-com-faca-em-igreja-de-nice-na-franca-deixa-pelo-menos-tres-mortos.html.

Balzacq, Thierry. 2005. "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context". *European Journal of International Relations* 11, no. 2: 171–201. doi: 10.1177/1354066105052960. S2CID 145147916.

Bauman, Zygmunt. 2002. "Reconnaissance wars of the planetary frontierland". *Theory, Culture & Society* no. 19: 81–90.

BBC News. 2020 "Macron, o demônio de Paris: por que há tanta revolta contra presidente francês no mundo islâmico". *BBC News* [online] (30 October). <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54732021>.

Becker, Howard S. 1977. *Uma teoria da ação coletiva*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar.

Bigo, Didier. 2002. "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease". *Alternatives* 27, no. 1 (Winter): 63–92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>.

Bigo, Didier. 2006. *Security, exception, ban and surveillance*. Devon: Willan Publishing.

Bressan, Regiane Nitsch. 2015. "Elites políticas, integração regional e política externa". *Revista Estudos Políticos: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF)* no. 6: 228–53.

Bures, Oldrich. 2016. *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?* London: Routledge.

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap De Wilde. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Callimachi, R. and J. Yardley. 2015, "From Amateur to Ruthless Jihadist in France". *The New York Times* [online] (17 January). <https://www.nytimes.com/2015/01/18/world/europe/paris-terrorism-brothers-said-cherif-kouachi-charlie-hebdo.html>.

Carretero, N. 2017. "Tímido, bom aluno e fanático por carros e futebol: assim era o suspeito do ataque em Barcelona". *El País* [online] (24 August). https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/21/internacional/1503338036_400134.html.

Carta, Gianni. 2015. “A Europa entre o oportunismo e a xenofobia”. *Carta Capital* [online] (14 September). <http://www.cartacapital.com.br/>.

Casciani, D. 2017. “O que se sabe sobre Khalid Masood, apontado como autor do atentado em Londres”. *BBC* [online] (24 March). <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39379731>.

Cepaluni, Gabriel. 2010. “Coalizões Internacionais: Revisão da Literatura e Propostas para uma Agenda de Pesquisa”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* no. 69: 5–22.

Chenoweth, Erica. 2012. “Is Terrorism Still a Democratic Phenomenon?” *Uluslararası İlişkiler* 8, no. 32 (Winter): 85–99.

Chenoweth, Erica. 2013. “Terrorism and Democracy.” *Annual Review of Political Science* 16, no. 1 (May): 355–78.

Clayton, Jonatas. 2016. “Cerca de 80.000 refugiados chegam à Europa nas primeiras seis semanas de 2016”. *ACNUR* [online] (20 February). <https://nacoesunidas.org/acnur-mais-de-80-mil-refugiados-e-migrantes-chegaram-a-europa-nas-seis-primeiras-semanas-de-2016>.

Cockburn, Patrick. 2015. *A Origem do Estado Islâmico: o fracasso da guerra ao terror e a ascensão jihadista*. São Paulo: Autonomia Literária.

Coggiola, Osvaldo. 2006. “O galo da Europa se espreguiça”. *O Comuneiro* [online] (Março). http://www.ocomuneiro.com/nr02_08_O%20galo%20da%20Europa%20se%20espreguica.htm.

“Combatendo o terrorismo durante a pandemia da Covid-19”. 2020. *Nações Unidas Brasil* [online] (10 July). <https://nacoesunidas.org/artigo-combatendo-o-terrorismo-durante-a-pandemia-da-covid-19/>.

“Conservadores europeus pedem rigor para refugiados após ataque”. 2015. *Valor Econômico* [online] (15 November). <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2015/11/15/conservadores-europeus-pedem-rigor-para-refugiados-apos-ataque.ghtml>.

“Coronavírus reforça tendência anti-imigração na EU”. 2020. *Deutsche Welle* [online] (29 March). <https://www.dw.com/pt-br/coronav%3%ADrus-refor%C3%A7a-tend%C3%Aancia-anti-imigra%C3%A7%C3%A3o-na-ue/a-52950441>.

Crenshaw, Martha. 1995. *Terrorism in Context*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Daehnhardt, Patrícia. 2010. “O novo conceito estratégico da NATO: as relações com a União Europeia”. *Revista Nação e Defesa* 5, no. 126: 93–119. <http://hdl.handle.net/10400.26/3028>.

Desjardin, Sophie, and Ricardo Figueira. 2016. “Em discurso de reentrée Hollande fala de Islão, Terrorismo, Laicidade”. *Euronews* [online] (8 September). <https://pt.euronews.com/2016/09/08/em-discurso-de-rentree-hollande-fala-de-islao-terrorismo-e-laicidade>.

Dias, João Almeida. 2016. “Depois de Berlim, que futuro está guardado para Angela Merkel?”. *O Observador* [online] (20 December). <https://observador.pt/2016/12/20/depois-de-berlim-que-futuro-esta-guardado-para-angela-merkel/>.

Díaz, Naomí Ramírez. 2011. “Siria: Crónica de una represión anunciada”. *Revista CIDOB d'afers internacionals* no. 96: 171–89.

Esposito, John L. 1995. *The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World*. Oxford: Oxford University Press.

“Estratégia antiterrorista da EU”. 2015. *Conselho Europeu* (30 November): 2–17, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>.

“European Union Terrorism Situation and Trend Report”. 2016. *European Police Office*: 4–55. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf.

Faiola, Anthony. 2001. “Terrorist Search Reaches Paraguay: Black Market Border Hub Called Key Finance Center for Middle East Extremists”. *Washington Post* [online] (13 October). <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2001/10/13/us-terrorist-search-reaches-paraguay/f69d9ed5-bee6-4b55-af81-cbdd43025371/>.

Figueira, Alexandre. 2015. “Europa aberta controlo de armas e lei antiterrorismo”. *Jornal de Notícias* [online] (19 November). <http://www.jn.pt/mundo/interior/europa-aperta-controlado-de-armas-e-lei-antiterrorismo>.

Garcia, Blake and Nehemia Geva. 2016. “Security Versus Liberty in the Context of Counterterrorism: An Experimental Approach”. *Terrorism and Political Violence* 28, no. 1 (June): 30–48.

Gearsin, John. 2002. “The Nature of Modern Terrorism”. In *Superterrorism – Policy Responses*. Massachusetts: Blackwell Publishing, .

Graham, Phil et al. 2004. “A call to arms at the end of history: a discourse-historical analysis of George W. Bush’s declaration of war on terror”. *Discourse & Society* no.15: 199–221.

Grässler, Bernd. 2016. “Merkel apela à solidariedade em discurso de Ano Novo”. *Deutsche Welle* [online] (31 December). <http://www.dw.com/pt-br/merkel-apela-à-solidariedade-em-discurso-de-ano-novo/>.

Guzzini, Stefano, and Dietrich Jung. 2004. *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. London: Routledge.

Halliday, Fred. 2004. “Terror in Historical Perspective”. *Arab Studies Quarterly*: 139–148. Pluto Journals. <https://www.jstor.org/stable/41857902?seq=1>.

Hoffman, Bruce. 2003. *Al Qaeda, Trends in Terrorism and Futures Potentialities an assessment*. Santa Monica: RAND.

Hoffman, Bruce. 2004. *The Crisis of Universalism: America and radical Islam after 9/11*. London: Open Democracy.

“Idomeni e o efeito dominó nas fronteiras europeias”. 2016. *Deutsche Welle* [online] (26 February). <https://www.dw.com/pt-br/idomeni-e-o-efeito-domin%C3%B3-nas-fronteiras-europeias/a-19077819>.

James, Robert Rhodes (ed.). 1974. *Winston S. Churchill: His Complete Speeches 1897-1963 Volume VII: 1943-1949*. New York: Chelsea House Publishers.

Laqueur, Walter. 1998. “The New Face of Terrorism”. *Washington Quarterly* no. 21: 169–78.

“Le Pen responsabiliza governo francês depois de ataque em igreja”. 2016. *Jornal de Notícias* [online] (16 July). <http://www.jn.pt/mundo/interior/le-pen-responsabiliza-governo-frances-depois-de-ataque-em-igreja>.

Lowe, David. 2016. “Surveillance and International Terrorism Intelligence Exchange: Balancing the Interests of National Security and Individual Liberty.” *Terrorism and Political Violence* 28, no. 4: 653–73.

Madeira, Nara. “Presos entre a Grécia e a Macedónia os refugiados desesperam”. 2016. *Euro News* [online] (7 March). <https://pt.euronews.com/2016/03/07/presos-entre-a-grecia-e-a-macedonia-os-refugiados-desesperam>.

“Marine Le Pen sugere referendo pela volta da pena de morte na França”. 2016. *O Globo* [online] (8 January). <http://oglobo.globo.com/mundo/marine-le-pen-sugere-referendo-pela-volta-da-pena-de-morte-na-franca-14996740>.

Melo Junior, João Alfredo C. de Campos. 2007. “A ação coletiva e seus intérpretes: As perspectivas teóricas de Charles Tilly e Mancur Olson”. *XXIV Simpósio Nacional de História* (26 June). Associação Nacional de História: ANPUH. <http://shh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Junior.pdf>.

Merari, Ariel. 1994. *Characteristics of Terrorism, Guerilla, and Conventional War as Modes of Violent Struggle*. V.S. Ramachandran, Encyclopedia of Human Behaviour.

Montenegro, Carolina. 2016. “Como é a vida no maior campo de refugiados da França”, *BBC* [online] (22 February). https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160220_campo_refugiados_calais_franca_cm_rb.

Morhadam, Assaf. 2006. “Suicide Terrorism, Occupation, and the Globalization of Martyrdom: A Critique of Dying to Win”. *Studies in Conflict & Terrorism* no. 29: 707–29.

“Na falta de problemas, coronavírus trouxe a volta do Estado Islâmico”. 2020. *Exame* [online] (4 May). <https://exame.com/mundo/na-falta-de-problemas-coronavirus-trouxe-mais-a-volta-do-estado-islamico/>.

Olson, Mancur. 2011. *A lógica da ação coletiva*. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp.

“O que se sabe até agora sobre o atentado em Barcelona”. 2017. *O Globo* [online] (17 August). <https://oglobo.globo.com/mundo/o-que-se-sabe-ate-agora-sobre-atentado-em-barcelona-21716491>.

Orav, Anita. 2015. “Religious fundamentalism and radicalization”. *European Parliamentary Research Service* (March): 1–8.

Pape, R. 2003. “The Strategic Logic of Suicide Terrorism”. *American Political Science Review* 97, no. 3: 343–36.

Pinto, Julianny H. das G. 2013. “A influência de Mancur Olson sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica de Robert Gilpin”. *Conjuntura Global* no. 2: 165–72.

“Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho”. 2008. *Conselho Europeu* (28 November): 2–11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52014DC0554>.

“Relatório da Comissão apresentado nos termos do artigo 11º da Decisão-Quadro do Conselho (relativa à luta contra o terrorismo)”. 2004. *Conselho Europeu* (8 July): 2–7. <https://op.europa.eu/mt/publication-detail/-/publication/dae04232-354a-40e4-85b5-4bf9ec66a36b/language-pt>.

“Resposta à ameaça terrorista e aos recentes atentados terroristas na Europa”. 2020. *Conselho Europeu* (17 November). <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/response-terrorist-threat/>.

Seelow, S. 2016. “Le profil inédit de Mohamed Lahouaiej Bouhlel, auteur de l’attentat de Nice”. *Le Monde* [online] (15 July). http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/16/attaque-de-nice-les-motivations-troubles-de-mohamed-lahouaiej-bouhlel_4970489_3224.html.

Serrano, Pedro Estevam,. 2015. “Leis antiterrorismo e suas perigosas peculiaridades”. *Carta Capital* [online] (27 November). <http://www.cartacapital.com.br/politica/leis-antiterrorismo-e-suas-perigosas-peculiaridades>.

Sistema Europeu Comum de Asilo. 2014. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Shmid, Alex. 2004. “Terrorism – The Definitional Problem. Presented at the War Crimes and Research Symposium: Terrorism on Trial”. *Case Western University School of Law* no. 36: 375–419.

Shmind, Jongman et al. 1988. *Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories, and literature*. Amsterdam: North Holland.

Souid, Sihem. 2012. *L’Omerta dans la police*. Paris: Le Cherche-Midi.

“Merkel diz que ‘terrorismo islâmico’ é maior desafio da Alemanha”. 2016. *Veja* [online] (31 December). <http://veja.abril.com.br/mundo/merkel-diz-que-terrorismo-islamico-e-maior-desafio-da-alemanha/>.

Voronova, Sofija. 2021. “Understanding EU counter-terrorism policy”. *European Parliamentary Research Service* (January): 1–12.

Walsh, P. F., and S. Miller. 2016. “Rethinking ‘Five Eyes’ Security Intelligence Collection Policies and Practice Post Snowden”. *Intelligence & National Security* 31, no. 3: 345–68.

Wilkinson, P. 1997. “The Media and Terrorism: A Reassessment”. *Terrorism and Political Violence* no. 9: 51–64.

NOTAS

1. Alguns estudos são emblemáticos para a compreensão dessa escola de pensamento, entre eles estão: Barry Buzan — *People State and Fear* (1983 reeditado em 1991), *Security: a new framework for Analysis*; Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde — *Regions and Powers* (1998), Barry Buzan, Ole Weaver — *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003).
2. Ver páginas 225–6.
3. Por novos apenas se está fazendo menção ao debate no interior dos estudos sobre segurança, entre os tradicionalistas (estado-centrista e militar) *versus* os estudos amplos em segurança.
4. O conceito de jihad remonta às guerras travadas pelo Profeta Muhammad e sua reflexão escrita no Alcorão. [...] A experiência colonial afetou a visão de alguns intelectuais muçulmanos sobre a jihad. O pensamento contemporâneo sobre a jihad oferece um espectro mais amplo de pontos de vista, [...] ideólogos do islamismo radical clamam pela jihad como meio de difundir sua marca do Islã. Alguns desses grupos radicais exigem o uso da violência para derrotar governos estabelecidos (*The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World*).
5. Os atentados da primeira metade do século XX eram, quase todos, assassinatos realizados com armas de fogo ou explosivos.
6. Regimes de governos com características inerentes a democracias, ao passo que possuem, igualmente, características de regimes autocráticos, convivendo com instabilidades políticas e certa ineficácia governamental.
7. Tradução livre dos autores: Se há uma mensagem comum emergindo de pesquisas recentes é que a melhor defesa de um país contra o terrorismo é aumentar sua legitimidade, não apenas por meio de práticas democráticas, mas também através de práticas liberais genuínas tanto em casa quanto no exterior.
8. Sociólogo franco-iraniano pesquisador da Fundação Maison.
9. Divulgado em outubro de 2005.
10. Países ex-colônias francesas no Norte da África.
11. Kuper, Simon. *Conto das arábias*.
12. *Le Monde* [online]; *BBC* [online]; *El País* [online]; *O Globo* [online]; *Diário de Notícias* [online]; *The New York Times* [online].
13. Religious fundamentalism and radicalization (European Parliamentary Research Service).

O FENÔMENO DO TERRORISMO JIHADISTA COMO INIMIGO EXISTENCIAL: A POLÍTICA ANTITERRORISMO DA UNIÃO EUROPEIA 2015-2020

RESUMO

Frente ao cenário de incertezas e insegurança em que está imerso o bloco europeu e suas lideranças diante da nova onda de radicalização de jovens e da nova forma de organização de atentados terroristas, um sistema legal europeu de contraterrorismo insiste em revelar-se, apesar instabilidades entre os próprios Estados-membros. Dessa forma, com a abordagem teórica que identificamos como mais apropriada para nossa proposta que está pautada pelos estudos da Escola de Copenhague, tendo como chave analítica o conceito de securitização, pois entendemos ser a maneira adequada para analisar o ambiente político-legal que emerge perante à ameaça do terrorismo extremista jihadista na União Europeia. Assim, com o suporte empírico que será realizado através do levantamento das principais legislações da União Europeia ligadas ao processo de contraterrorismo entre 2015 e 2020, este artigo visa a analisar o arcabouço político-legal de contraterrorismo da União Europeia e como se relaciona aos atentados mais destrutivos ocorridos no continente. A análise divide-se em três seções, uma teórica, na qual se estabelece uma releitura da literatura de segurança; uma segunda em que são apresentados alguns dos principais atentados perpetrados em solo europeu nos últimos anos; e, por fim, uma seção que pretende levantar as principais estruturas legais de contraterrorismo na União Europeia.

Palavras chave: União Europeia; Segurança internacional; Terrorismo.

ABSTRACT

Faced with the scenario of uncertainty and insecurity in which the European bloc and its leaders are immersed in the face of the new wave of radicalization of young people and the new form of organization of terrorist attacks, a European legal system of counterterrorism insists on revealing itself despite instabilities between the Member States themselves. In this way, with the theoretical approach that we identified as the most appropriate for our proposal, which is guided by the studies of the Copenhagen School. Having as an analytical key the concept of securitization, as we understand it to be the appropriate way to analyze the political-legal environment that emerges before the threat of jihadist extremist terrorism in the European Union. Thus, with the empirical support that will be carried out through the survey of the main European Union legislation related to the counterterrorism process between 2015 and 2020, this article aims to analyze the European Union's political-legal framework of counterterrorism and how it relates to the most destructive attacks occurred on the continent. With the analysis divided into three sections, one theoretical, in which a re-reading of the security literature is established; a second in which some of the main attacks perpetrated on European soil in recent years are presented; and finally, a section that intends to raise the main legal structures of counterterrorism in the European Union.

Keywords: European Union; International Security; Terrorism.

Recebido em 20/04/2021. Aceito para publicação em 01/06/2022.

Segurança alimentar e nacional da China no século XXI: rivalidade com os Estados Unidos e oportunidades para o Brasil

China's food and national security in the 21st century: rivalry with the United States and opportunities to Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 205–227

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75182

ISSN 2358-3932

DANIEL SANTOS KOSINSKI
TICIANA DE OLIVEIRA ALVARES

INTRODUÇÃO

Esse artigo tem como objetivo investigar o problema da segurança alimentar (e conseqüentemente, nacional) da China no século XXI, conforme percebido pelos chineses, no contexto da sua rivalidade crescente com os Estados Unidos e a posição central que cabe – e deverá caber cada vez mais nas próximas décadas – ao Brasil nessa questão.

Para isso, ele está dividido em seis tópicos. No primeiro, teorizamos a segurança alimentar como elemento básico da segurança nacional. No segundo, apresentamos alguns dados sobre a histórica carência alimentar da China e analisamos a concepção de segurança nacional dos dirigentes chineses, enfatizando o papel dos recursos agrícolas. No terceiro, investigamos as principais características do regime alimentar mundial contemporâneo, descrito como corporativo, financeirizado e hegemônico pelo

Daniel Santos Kosinski — Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Economia Política Internacional (PEPI/IE/UFRJ), mestre em Ciência Política (PPGCP/UFF), especialista lato sensu em Políticas Públicas (IE/UFRJ), bacharel em Ciências Sociais (IFCS/UFRJ). Ex-pesquisador do Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval e pesquisador do Laboratório da Conjuntura de Políticas Públicas de Direitos Humanos à Cidade (LDC/NEPP-DH/UFRJ). Pesquisador colaborador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ).

Ticiana de Oliveira Alvares — Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutoranda em Economia Política Internacional (PEPI/IE/UFRJ), mestra em Economia Política Internacional (PEPI/IE/UFRJ), especialista lato sensu em Estudos Estratégicos Internacionais Contemporâneos (PPGEEI-UFRGS) e bacharel em Ciências Econômicas (UFRGS). É assessora técnica do Consórcio de Governadores da Amazônia Legal.

dólar e por agentes governamentais e privados dos Estados Unidos. No quarto, tratamos das iniciativas adotadas pelos chineses nos últimos anos para lidar com o problema da sua segurança alimentar. No quinto, investigamos o papel hoje desempenhado pelo Brasil na geopolítica da segurança alimentar mundial. Finalmente, no sexto, avaliamos o papel central que o Brasil desempenhará na estratégia chinesa de segurança alimentar nos próximos anos e as oportunidades e ameaças que tal posição implicará.

A SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ELEMENTO BÁSICO DA SEGURANÇA NACIONAL

É lugar-comum associar a noção de “segurança nacional”, em primeiro lugar, à aquisição de potência militar e à inviolabilidade das fronteiras. Nessa visão, a segurança é concebida prioritariamente como a proteção do Estado e da sociedade contra ameaças externas, isto é, contra o emprego da violência por forças estrangeiras.

Não obstante, de acordo com vários autores, essa concepção é incompleta. Em *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War*, Barry Buzan discutiu o tema numa perspectiva mais ampla. Então, afirmou que a segurança nacional deve ser considerada em relação às inseguranças, que se traduzem nas vulnerabilidades dos Estados e nas ameaças à sua existência. As vulnerabilidades seriam as “inseguranças internas”, enquanto as ameaças seriam externas, relativas às disputas interestatais. Ambas podem ser mitigadas pela busca do desenvolvimento e pela política externa, guiadas pelo que chamou de “interesse nacional” (Buzan 1983).

Em *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Hans J. Morgenthau, discutindo os elementos básicos constituintes do poder nacional, considerou os alimentos “o mais elementar” dentre todos os recursos naturais. Para ele, “um país que é autossuficiente, ou quase autossuficiente, tem uma grande vantagem sobre uma nação que não é e tem que ser capaz de importar os alimentos que não cultiva, ou então morrer de fome” (Morgenthau 1993, 127, traduções livres). Isso acontece porque:

Um país desfrutando de autossuficiência, como os Estados Unidos, não precisa desviar suas energias nacionais e políticas externas dos seus objetivos primários para assegurar que suas populações não morrerão de fome na guerra. (Morgenthau 1993, 127)

Por outro lado, países que convivem com escassez de alimentos, como a Índia na segunda metade do século XX, possuem “uma fonte de fraqueza permanente na política internacional”, uma “deficiência insuperável” os

compelindo a “agir na sua política externa a partir das fraquezas em vez da força” (Morgenthau 1993, 128). Por essas razões, Morgenthau concluiu que “a autossuficiência em alimentos, ou a falta dela, é um fator relativamente estável no poder nacional” (Morgenthau, 1993, 128).

Por sua vez, em *Food and National Security*, Cheryl Christensen considerou que “países importadores de alimentos têm muitas razões para considerar a sua posição alimentar internacional uma questão de segurança nacional” (Christensen 1977, 289, 290, traduções livres). Primeiramente, esses países convivem com o risco permanente de interrupção, deliberada ou involuntária, no abastecimento de produtos agrícolas, condição decorrente de qualquer dependência de recursos estratégicos estrangeiros. Em segundo lugar, enfrentam incertezas quanto às condições de financiamento das suas importações necessárias, que dependendo do caso podem exigir o consumo de reservas cambiais limitadas ou levar ao endividamento externo em moedas estrangeiras.

Portanto, além da obtenção dos recursos alimentares em si, os países importadores também possuem vulnerabilidades decorrentes dos custos em fazê-lo. Assim, devem procurar adotar um conjunto de medidas tais como: aumentar a sua autossuficiência na produção de alimentos; diversificar as suas fontes de abastecimento, se possível, investindo para ampliar ou criar novas áreas fornecedoras, mais confiáveis; reduzir ou estabilizar os preços que pagam pelos seus alimentos; e constituir e manter estoques consideráveis visando se proteger de flutuações na produção e no fornecimento (Christensen 1977, 290-293).

Felipe Torres, no seu artigo *La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional*, também tratou dessa questão. Segundo ele:

La seguridad nacional se convierte entonces en un asunto de Estado que deriva de objetivos fundamentados en el desarrollo, mediante un sistema de seguridad con la capacidad suficiente para preservar el modo de vida y la autodeterminación nacional, impidiendo el sometimiento material y espiritual; es decir, asegurar la independencia política y la integridad de la nación donde cada estado enfrente su seguridad organizando sus recursos. Desarrollo y seguridad son dos aspectos con absoluta interdependencia. (Torres 2003, 19)

Já em artigo mais recente, Torres considerou que as vulnerabilidades podem se tornar ameaças aos Estados na medida em que geram tensões e conflitos nas sociedades. Então, destacou o papel da segurança alimentar¹ na segurança nacional, identificando:

[...] una clara relación con la orientación distributiva del desarrollo económico y los desequilibrios que este genera [...]. Resolverlos implica encauzar los procesos económicos de tal manera que garanticen estabilidad social, atendiendo, principalmente el acceso a la alimentación, por su dimensión vital a la reproducción humana y estabilidad material. (Torres 2014, 75)

Na sua visão, a segurança alimentar tem duas dimensões: uma interna, que se refere à capacidade do Estado de coordenar a produção de alimentos e o seu acesso à população através de políticas de desenvolvimento e distributivas; e outra externa, relacionada às *“formas de control que ejercen en el mercado mundial de alimentos los grupos económicos hegemónicos, así como en el desarrollo y apropiación de las tecnologías agrícolas”* (Torres 2014, 76). Assim, Torres considerou a segurança alimentar prioritária para diminuir as vulnerabilidades e ameaças aos Estados.

A HISTÓRICA CARÊNCIA ALIMENTAR DA CHINA E O PAPEL DA SEGURANÇA ALIMENTAR NA CONCEPÇÃO CHINESA DE SEGURANÇA NACIONAL

Desde os primórdios da sua cultura, os chineses convivem com um problema perene de escassez de alimentos. Durante o período imperial (211 a.C. – 1911 d.C.), ocorreram mil e oitocentos episódios de fome crônica no país (Belik 2019). Pelo menos um deles desencadeou rebeliões camponesas generalizadas que resultaram na queda de uma dinastia, a Yuan, em 1368 (Roberts 2012).

Com pouco mais de nove milhões e meio de quilômetros quadrados, a República Popular da China é o terceiro maior país do mundo em extensão territorial. Todavia, a maior parte do seu território é árida e montanhosa, ocupada por cordilheiras como o Himalaia e por grandes desertos. Com isso, as suas terras agricultáveis somam apenas metade das brasileiras, ao passo que a sua população é sete vezes superior: ultrapassa 1,4 bilhão de habitantes, pouco menos de 20% da população mundial (Lima and Oliveira 2019). Apesar da urbanização acelerada nas últimas décadas, a China ainda possui 35% dos agricultores do planeta, mas apenas 8 a 9% das suas terras aráveis (Santos and Glass 2018, 36) e 6% da sua água potável (Morán 2019).

À luz dessas circunstâncias históricas e demográficas, garantir a segurança alimentar se revela um desafio crucial para a estabilidade social e política e para a segurança nacional da China. Partindo desse entendimento, a questão agrária foi considerada um dos eixos estruturantes das políticas de “Reforma e Abertura” adotadas sob a liderança de Deng Xiaoping a partir de 1978 e que tinham por objetivo modernizar o Estado e a sociedade a

partir da modernização agrícola, da industrialização, do avanço científico e tecnológico e do investimento nas Forças Armadas (Vogel 2011).

Para isso, as principais políticas agrícolas executadas foram o “Sistema de Responsabilidade Familiar” (1978-1990), o princípio do “*Sannong*” (1991-2005) e, a partir de 2005, o “Novo Meio-Rural Socialista” (Ye et al 2010). Sem espaço para detalhá-las, os avanços obtidos permitiram à China alcançar em 2017 a maior produção mundial de grãos com quase 620 milhões de toneladas – um incremento de 127% desde 1978, muito embora a área cultivada tenha crescido apenas 5% (FAO 2019). Segundo o governo, essas e outras conquistas permitiram que 700 milhões de chineses superassem a pobreza nas últimas décadas (Xi 2017).

Mesmo assim, essa imensa produção agrícola ainda está bastante aquém do necessário para assegurar a autossuficiência alimentar. Tomemos como exemplos os quatro grãos básicos da dieta mundial: trigo, milho, soja e arroz. Entre 2017 e 2020, os chineses importaram anualmente, em média, 4,5 milhões de toneladas de trigo, cerca de 4% do seu consumo, com expectativa de aumentar essas importações para 10,8 milhões em 2021 e 9,5 milhões em 2022. Em grãos brutos, incluindo milho, sorgo e cevada, foram importadas mais de 14,6 milhões de toneladas, 6% do seu consumo, com expectativa de expandir significativamente as suas compras para 48,5 milhões em 2021 e 44,6 milhões em 2022. Quanto à soja e seus derivados, como rações animais e óleos, a China importou 96,9 milhões de toneladas, 53% do total mundial e quase 2/3 do consumo doméstico, com expectativa de ampliar as compras para 104,5 e 106 milhões nos anos seguintes. Já as importações de arroz somaram 3,8 milhões de toneladas, cerca de 3% do seu consumo, com tendência estável. Além disso, em 2020, o país também comprou 3,3 milhões de toneladas de carne bovina, 1/3 do seu consumo; 5,7 milhões de toneladas de carne suína, 13,5% do seu consumo; quase 2,2 milhões de toneladas de carne de frango, 10% do seu consumo; 6,3 milhões de toneladas de açúcar, 37% do seu consumo; e 16,9 milhões de toneladas de leites e laticínios, quase 1/3 das suas necessidades, com expectativa de ampliar para 21,7 milhões em 2021 (FAO 2021).

Dessa forma, se em 1990 a China apresentou saldo positivo no comércio mundial de produtos agrícolas, exportando dois bilhões de dólares a mais do que importou, já em 2017 o seu saldo no setor havia se tornado negativo em 105 bilhões, superando em muito o Japão como o maior importador mundial de alimentos (Mendonça de Barros 2019, 49). Em 2020, segundo a Organização Mundial do Comércio (WTO, 2022), os chineses importaram 215,8 bilhões de dólares em produtos agrícolas, resultando num imenso déficit comercial de 137,6 bilhões de dólares no setor. Essas importações representaram 11,6% do total mundial e um crescimento su-

perior a onze vezes desde o ano 2000. Esses dados ilustram a enorme (e crescente) dependência da China de fontes estrangeiras para assegurar o seu abastecimento alimentar. Não por acaso, a questão vem sendo considerada central pelos dirigentes chineses para asseverar a segurança nacional do seu país num contexto internacional visto como cada vez mais instável.

Zheng Bijian, um experiente funcionário do governo chinês, apresentou os principais pontos do documento *Research Findings on the Path of China's Peaceful Rise*. Nesse estudo, elaborado em 2004, foram apresentadas dezoito “questões estratégicas” a serem resolvidas para que a China garanta a sua segurança, desenvolvimento e ascensão internacional e alcance os objetivos primordiais de “rejuvenescimento nacional” e de se tornar uma “sociedade moderadamente próspera” até meados do século XXI.

Uma questão levantada foi se a China conseguirá “assegurar que as necessidades materiais e culturais associadas com o crescimento contínuo da população de 1,3 para 1,5 bilhão serão coordenadas adequadamente com o desenvolvimento ambiental, dos recursos e da produtividade” (Zheng 2018, 16). Apontou-se o contraste entre a enorme população e a escassez dos recursos naturais: em relação à média mundial, o país possui apenas 25% da água potável, 40% das terras agricultáveis, 8% do petróleo, 4% do gás natural, 25% do cobre e 9% do alumínio por habitante.

Então, destacou-se que as principais carências chinesas são “energia, alimentos, matérias primas e água” e que a eficiência do país em produzi-los ainda era baixa. Portanto, para manter a estabilidade social e levar adiante o desenvolvimento nacional, urgia “assegurar a estabilidade no abastecimento de longo prazo dos recursos estratégicos” e “conduzir as revoluções” nas novas tecnologias e indústrias, considerando que “esse não é meramente um problema econômico; é parte da segurança econômica e nacional da China” (Zheng 2018, 16).

Em maio de 2016, Xi retomou o tema, citando especificamente a questão da escassez dos recursos naturais e dos alimentos:

Estamos sofrendo pressões relacionadas à energia, alimentos, ciberespaço, ecologia, biologia e defesa nacional, e temos que nos apoiar em [...] inovações científicas e tecnológicas para garantir a segurança nacional. [...] A inovação é a chave para o desenvolvimento do nosso país. (Xi 2017, 297)

Já em fevereiro de 2017, Xi tratou da necessidade de “aderir ao caminho da segurança nacional com características chinesas” a partir de uma “abordagem holística” do problema, provendo “a garantia de segurança para a realização do sonho chinês do rejuvenescimento nacional” e protegendo “os interesses do nosso povo” (Xi 2017, 411). Para isso, no seu entendimento:

Devemos adotar uma visão global na segurança nacional, coordenar desenvolvimento e segurança, combinar princípios com táticas, e sempre manter [...] a iniciativa estratégica [...]. Grandes esforços devem ser dedicados à segurança política, econômica, territorial, social e cibernética. (Xi 2017, 412)

Em suma, a concepção de segurança nacional das autoridades chinesas é ampla, abrangendo aspectos militares, materiais, financeiros, sociais, culturais e até ambientais, tidos como indissociáveis. Os recursos alimentares ocupam uma importância central, pois o seu abastecimento adequado é considerado a condição mais elementar de estabilidade social e política, desenvolvimento nacional e legitimidade do regime. Não obstante, a insuficiência produtiva chinesa somado às características do sistema agroalimentar contemporâneo implicam em elevada vulnerabilidade externa para o país.

O REGIME ALIMENTAR MUNDIAL CONTEMPORÂNEO: CORPORATIVO, FINANCEIRIZADO E HEGEMONIZADO PELOS ESTADOS UNIDOS

Em 1989, Harriet Friedmann e Philip McMichael publicaram o ensaio *Agriculture and the State System. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present*. Trata-se de um trabalho considerado seminal na análise dos sistemas agroalimentares, inaugurando uma agenda de pesquisa cujo objetivo central era o de investigar “o papel da agricultura no desenvolvimento da economia capitalista mundial e na trajetória do sistema estatal” (Bernstein 2015, 1).

Com isso, Friedmann e McMichael ensejaram uma investigação dos padrões de produção e circulação dos alimentos e dos arranjos globais de poder que eles expressam dentro de uma “perspectiva histórica mundial”. Central para esse intento é a noção de “regime alimentar”, com a qual eles pretenderam conectar “as relações internacionais da produção e consumo de alimentos às formas de acumulação, distinguindo os períodos da acumulação capitalista” com base em perguntas tais como: Onde, como e quais alimentos são produzidos e consumidos na economia internacional do capitalismo? Quem os consome? Quais os efeitos sociais e ecológicos da produção e do consumo de alimentos em diferentes regimes alimentares? (Bernstein 2015, 1-2).

Com base nessas premissas, Friedmann e McMichael identificaram três regimes alimentares históricos. Aqui, importa avaliarmos o Terceiro Regime, formado a partir de meados dos anos 1970 e vigente nos nossos dias. Resumidamente, ele se caracteriza: a) pela liderança do setor agropecuário dos Estados Unidos, que em termos *per capita* permanece o mais

produtivo e (ainda) é o maior exportador mundial (FAO 2021), embora venha perdendo espaço nas últimas décadas; b) pela posição incontestável do dólar como meio hegemônico de comando no comércio e nas finanças internacionais; c) pela ampla liberalização comercial e financeira, através da redução das funções e regulações governamentais; e d) pelo aprofundamento do domínio das grandes corporações transnacionais, em sua ampla maioria oriundas dos países do “norte” e, em particular, dos Estados Unidos (Bernstein 2015, 11-18).

Em rigor, essas grandes corporações estão localizadas em diversas etapas das cadeias produtivas de alimentos² como no comércio atacadista (Wal-Mart, Tesco, Carrefour); no processamento (Nestlé, PepsiCo, Coca-Cola, Kraft Heinz, Unilever, JBS, Tyson Foods); na produção de máquinas agrícolas (Deere & Company, AGCO, Kubota); fertilizantes (Agrium, Potash, Mosaic, Sinofert); agrotóxicos e sementes (Syngenta, Bayer, BASF, Monsanto, Dow Chemical e DuPont). Além delas, desempenham papel crucial as chamadas *Trading Companies*, especialmente as “ABCD” — as estadunidenses Cargill, Archer Daniels Midland (ADM) e Bunge e a holandesa Louis Dreyfus. Elas formam um oligopólio que historicamente tem controlado 70% ou mais do comércio internacional de grãos e figuram entre as 200 maiores empresas do mundo em faturamento. Para isso, mantêm enorme infraestrutura global de armazéns, portos, ferrovias, refinarias, silos, moinhos e fábricas, exercendo elevado poder de controle sobre o sistema agroalimentar mundial ao coordenar a logística das cadeias produtivas desde a produção e distribuição dos insumos e produtos agrícolas até a comercialização dos produtos finais (Santos and Glass 2018).

Outra característica central desse regime é o seu grau cada vez mais elevado de financeirização. Embora bolsas de futuros agrícolas existam desde o século XVIII, esse fenômeno se refere à “importância crescente dos [...] motivos financeiros, instituições financeiras e elites financeiras na operação da economia e das suas instituições governantes, tanto no nível nacional quando no internacional” (Clapp 2014, 798-799), tendo ganhado força a partir das décadas de 1970 e 1980 no bojo da “desregulação dramática” e da “globalização” financeira mundial (Fiori 1997).

No contexto do sistema agroalimentar, essa financeirização vem implicando no crescimento exponencial na criação e comercialização de instrumentos financeiros ligados às *commodities* agrícolas e terras por bancos, corporações transnacionais (incluindo as próprias *Trading Companies* agrícolas), fundos de investimento e soberanos, pessoas físicas, entre outros. Eles adquirem ativos representativos dos produtos “reais” — como os *Commodity Index Funds*, ligados aos preços dos produtos agrícolas, minerais

e energéticos, e os *Exchange Trade Funds* (ETF) — sem qualquer obrigação ou interesse na sua aquisição. Esses ativos são negociados incessantemente numa rede mundial de bolsas de valores agrícolas cujo principal centro é a *Chicago Board of Trade* (CBOT).

Dessa forma, as finanças vêm desempenhando um papel crucial no funcionamento do sistema agroalimentar. Os imensos fluxos de capitais especulativos afetam intensamente os preços internacionais dos produtos agrícolas, tornando-os muito voláteis — um fato que compromete, em particular, a segurança alimentar dos países importadores (Christensen 1977), como a China. Entre 2006 e 2008, no contexto da crise financeira do capitalismo global, houve crescimento de 217% nos preços internacionais do arroz, 136% do trigo, 125% do milho e 107% da soja. Entre 2007 e 2014, o alqueire do milho subiu de 2,50 dólares para mais de 8,00; o do trigo, de 3,50 para 11,00; o da soja, de 6,00 para 16,00; porém, todos caíram 50% ou mais desde então (Mendonça de Barros 2019, 44), demonstrando as razões puramente financeiras, especulativas, desses movimentos (Oliveira 2015).

Portanto, nesse regime alimentar, são praticamente inexistentes as distinções entre os agentes produtivos e os financeiros. O seu foco não é assegurar a segurança alimentar mundial, mas promover e acelerar a acumulação privada de capitais. Por isso, a transformação dos alimentos em *commodities* e a financeirização dos seus preços, sob a égide das grandes corporações e dos mercados financeiros, caminham juntas, razão pela qual o regime foi considerado “corporativo” e “financeirizado” (Goldfarb 2015). Todavia, este fato não resulta, em absoluto, na perda de controle pelos governos. Embora o regime seja majoritariamente operado pelas grandes corporações, suas operações são intensa e permanentemente condicionadas pelas políticas fiscais, trabalhistas, monetárias e ambientais adotadas em cada país. Este fato “permite aos Estados exercerem grande controle sobre o desenvolvimento agroindustrial para os seus próprios propósitos geopolíticos” (Oliveira 2015, 16).

Nesse regime, os Estados Unidos não exercem mais um *Food Power* (“Poder Alimentar”) análogo ao que desfrutavam até meados da década de 1970. Também chamado de *agripower*, ele partia da percepção de que os recursos alimentares do país “poderiam prover um novo tipo de poder que poderia ser usado para conter ações que se acredita ameaçar a segurança nacional”, permitindo ao governo “exercer poder comportamental baseado nos seus recursos agrícolas” (Christensen 1977, 293). As bases desse poder repousavam sobre a enorme produção agrícola estadunidense — muito além do seu consumo doméstico —, gerando grandes excedentes exportáveis e lhe permitindo constituir enormes estoques. (Christensen 1977, 294–298). A partir dessa posição, as autoridades dos EUA puderam cooptar aliados

entre os países pobres, fornecendo alimentos baratos; e também praticar um “poder alimentar coercitivo” (Christensen 1977, 302).

Na década de 1970, com a transição para um novo regime alimentar, os estoques dos Estados Unidos em relação ao total mundial declinaram rapidamente, chegando a 24,5% em 1974-5; e foram em grande medida privatizados (Christensen 1977, 294-298). Desde então, o país também reduziu a sua participação na produção e nas exportações globais de grãos com a ascensão de outras potências agrícolas, como o Brasil. Ainda assim, o regime atual se caracteriza:

Pela presença dos EUA entre os líderes na exportação dos principais produtos. Entre 2017 e 2020 (FAO 2021), o país foi o terceiro maior exportador mundial de trigo (25,2 milhões de toneladas anuais); o maior de milho (53 milhões de toneladas, quase 1/3 do total mundial); o segundo maior de soja (53 milhões de toneladas); o terceiro maior de rações animais (13 milhões de toneladas); e o segundo maior de carnes (8,4 milhões de toneladas). O país exportou em 2020 170 bilhões de dólares em produtos agrícolas, atrás apenas dos 231 bilhões exportados pelos 27 países da União Europeia somados. Além disso, tem sido o principal fornecedor de alimentos para a China nas últimas décadas (WTO 2022);

Pelo controle logístico da produção e da distribuição global dos insumos e produtos agrícolas pelas grandes corporações transnacionais oligopolistas, principalmente as grandes *Trading Companies* sediadas nos Estados Unidos;

Pela posição hegemônica do dólar como meio de comando do comércio e das finanças internacionais num regime alimentar cada vez mais financeirizado. Os preços internacionais dos principais produtos agrícolas são denominados em dólares e estabelecidos por fluxos desregulados de capitais financeiros, sob a influência direta das políticas monetárias estadunidenses, numa rede global de bolsas de valores agrícolas interconectadas cujo centro é a *Chicago Board of Trade* (CBOT) (Oliveira 2015).

Diante disso, embora as autoridades dos Estados Unidos não possuam o controle direto sobre a produção e a distribuição global de produtos agrícolas que exerciam em décadas anteriores, ainda conservam um “Poder Alimentar” considerável, indireto. Com efeito, elas o exercem sobre a logística global dos produtos agrícolas, realizadas primordialmente por corporações sediadas no seu território e, portanto, subordinadas à sua jurisdição; e também sobre a formação dos preços internacionais dos produtos agrícolas, cruciais para determinar a sua distribuição e apropriação pelos países.

Portanto, trata-se de um regime alimentar não apenas corporativo e financeirizado, mas também hegemônico pelos Estados Unidos (Oliveira 2015). Por essas razões, a China, dotada de uma insuficiência alimentar

estrutural e altamente dependente do comércio internacional de produtos agrícolas para se abastecer, tem a sua segurança alimentar consideravelmente vulnerável, exposta às ações do governo, das autoridades monetárias e das empresas estadunidenses. Na visão dos seus dirigentes, esse fato faz com que o controle sobre o abastecimento de alimentos possa ser utilizado pelos EUA como uma arma de desestabilização contra a China, expondo a sua segurança nacional às ações deste país.

AS RECENTES INICIATIVAS CHINESAS PARA O PROBLEMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR NACIONAL

Diante disso, o Partido Comunista da China, na ocasião do seu 19º Congresso, reafirmou a tarefa de “garantir a segurança alimentar do país, mantendo firmemente a tigela dos chineses em nossas próprias mãos” (Partido Comunista da China 2017). Vejamos, então, as principais iniciativas tomadas com vistas ao problema.

A primeira delas tem sido a constituição de grandes estoques estratégicos dos principais produtos agrícolas consumidos pelo país. Segundo dados da FAO (2022), a China possuía entre 2018 e 2020 estoques de grãos de cerca de 390 milhões de toneladas, montante correspondente a 46% das reservas mundiais. No trigo, os estoques chineses de 117,7 milhões de toneladas representavam quase um ano do seu consumo; no milho, as 163,6 milhões de toneladas representavam 51% das reservas mundiais e supriam mais da metade do consumo anual; no arroz, os estoques chineses de 105 milhões de toneladas representavam quase 60% do total mundial e mais de sete meses de consumo. A manutenção dessas reservas requer uma imensa infraestrutura de silos, armazéns, terminais de carga e de transportes, administrada pela *China National Grain Reserves Corporation (Sinograin)*, uma empresa estatal criada em 2000.

A segunda iniciativa vem sendo promover a ampliação do controle chinês sobre o regime agroalimentar mundial vigente através da expansão das empresas chinesas, principalmente as estatais, nas cadeias globais de produção de alimentos. Destaque-se a rápida ascensão da estatal China Food and Oil Corporation (Cofco), tornando-se uma das principais *trading companies* mundiais.

A terceira iniciativa diz respeito ao aumento da produção e produtividade internas. De acordo com o 14º Plano Quinquenal (2021-2025), as medidas para esse fim incluem: um sistema de proteção rigoroso das terras agrícolas e melhoramento de sua qualidade, garantindo que sua área total fique acima dos 120 milhões de hectares, focado na produção de grãos; a construção de um cinturão industrial nacional de segurança alimentar; a

implementação de projetos de desenvolvimento de terras agrícolas contíguas de alta qualidade, superando 71 milhões de hectares. Além disso, o Plano também prevê políticas de conservação e fortalecimento do solo de *chernozem* e a restauração do solo na região nordeste da China; investimentos em pesquisa e desenvolvimento a fim de levar o nível geral de mecanização na lavoura em 75%; investimentos em melhoramento biológico, dentre outros.

Outra iniciativa importante vem sendo tomada no campo financeiro pela *China Securities Regulatory Commission*. Essa agência vem estimulando o crescimento de bolsas chinesas de valores agrícolas. O objetivo é fomentar um comércio internacional de produtos agrícolas precificados na própria moeda chinesa e protegido dos fluxos internacionais de capitais especulativos dolarizados. Com isso, os chineses objetivam estabilizar o financiamento das suas importações de produtos agrícolas.

Por fim, as autoridades chinesas também têm tomado diversas iniciativas no campo da diplomacia e na organização de uma nova divisão internacional do trabalho, diversificando geograficamente as suas fontes de abastecimento de recursos naturais, entre eles os produtos agrícolas. Em primeiro lugar, no contexto da “guerra comercial” contra o país promovida pelo governo de Donald Trump nos Estados Unidos, a China restringiu as suas importações agrícolas daquele país, que caíram de quase 26 bilhões de dólares em 2012 para pouco mais de 9 bilhões em 2018, embora tenham retornado para o patamar anterior em 2020 (US Department of Agriculture 2022). Em contrapartida, os chineses vêm ampliando significativamente as suas compras agrícolas de países como Brasil e Argentina (dos quais se tornaram os maiores compradores de milho, soja, rações animais e carnes), África e Ásia Central e Sudeste Asiático (WTO 2022).

Nesse sentido, vale destacarmos a iniciativa do *Belt and Road*, ou a “Nova Rota da Seda”, visando organizar um sistema global de abastecimento de matérias primas centrado na China (Li 2019). O seu foco na Eurásia também busca diversificar as suas possibilidades de obtenção de recursos, incluindo os alimentares, por via terrestre. Com isso, as autoridades chinesas objetivam reduzir a dependência do seu abastecimento das passagens marítimas estratégicas como o estreito de Malaca, conforme vimos, por elas considerado muito vulnerável ao poderio aeronaval dos Estados Unidos.

Por último, outras políticas chinesas a serem destacadas têm sido o financiamento de colheitas agrícolas no exterior mediante a compra de terras, principalmente na África, Sudeste Asiático (Santos and Glass 2018) e América do Sul (Morán 2019); e a construção de infraestruturas para o escoamento de grãos em países como Moçambique, Etiópia, Laos e Paquistão, também no contexto da *Belt and Road Initiative* (Xi 2017, 557).

O BRASIL NA GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL

A produção mundial de alimentos aumentou 65% entre 1994 e 2014 (Elverdin and Piñeiro 2019, 40). Sem dúvidas, o Brasil cumpriu um papel central nesse feito. Nos últimos 50 anos, ensejou-se aqui uma verdadeira “revolução agrícola”: o advento pioneiro de uma agricultura “tropical” e “sustentável” — pelo menos no quesito competitividade —, viabilizada pela imensa dotação de recursos naturais, por grandes investimentos públicos e pelo desenvolvimento, pela Embrapa (criada em 1973), de tecnologias, insumos e produtos agrícolas nativos, adaptados aos biomas, solos e climas brasileiros (Paulinelli and Rodrigues 2019).

O Brasil se tornou o maior fornecedor mundial de *commodities* agrícolas, com 22,8% das exportações *líquidas* globais (isto é, o saldo das suas exportações subtraídas das importações). Entre 2017 e 2020, o Brasil superou de longe os EUA como o maior exportador mundial de soja, com 81,5 milhões de toneladas anuais; rivalizou com a Argentina pelo posto de segundo maior exportador de milho, com 31,6 milhões; se tornou o maior vendedor de óleos vegetais e o segundo maior de rações animais, com 16,7 milhões; foi o maior exportador de açúcar com 30 milhões de toneladas, metade do total mundial; assim como o maior de carne bovina (2,5 milhões) e de aves (4 milhões) e o quarto de suína (1,2 milhão) (FAO 2021).

Dessa forma, de 1990 a 2020, o saldo comercial brasileiro no setor agrícola subiu de apenas 7 para 76 bilhões de dólares. Em comparação, o da Argentina cresceu de 7 para 33. Em rigor, isso significa que o Brasil e a Argentina (que hoje contribui com 12,2% das exportações líquidas globais) produzem atualmente os maiores excedentes mundiais de produtos agrícolas. Somados ao Paraguai e ao Uruguai, o Mercosul cobre atualmente mais de 38% do déficit global (Elverdin and Piñeiro 2019, 36-37), tornando-se a região crucial na geopolítica da segurança alimentar mundial. Por outro lado, a Ásia se tornou a grande compradora: China, Japão, Coreia do Sul e os países do Golfo Pérsico representam 60% das importações globais líquidas. Dessa forma, as exportações brasileiras têm se concentrado cada vez mais nessa região, com “amplo destaque” para a China (Mendonça de Barros 2019, 43). Os chineses compraram apenas 440 milhões de dólares em produtos agrícolas brasileiros em 2000, 4% das exportações brasileiras; já em 2017, foram mais de 25 bilhões, 1/3 do saldo líquido, enquanto os demais países asiáticos compraram 14,5 bilhões (Mendonça de Barros 2019, 50).

Portanto, o Brasil vem se tornando nos últimos anos o principal fornecedor de produtos agrícolas para os chineses, ocupando o lugar dos Estados Unidos. Dessa forma, é importante destacar:

A relevância geopolítica que o Brasil passou a ter na segurança alimentar de diversos países [...] em especial da China e do Oriente Médio [...] diversos países [...] dependerão cada vez mais do produto brasileiro para assegurar a segurança alimentar que necessitam [...] especialmente aqueles com grande população que já passaram por episódios de fome, como é o caso da China [...]. (Mendonça de Barros 2019, 50-51)

Não bastasse isso, com a continuidade da industrialização e da urbanização na China e na Índia e o crescimento acelerado da renda média nesses e também em outros países da Ásia e da África, estima-se que, para garantir a segurança alimentar mundial, a produção global terá que aumentar em mais 60% até 2050 (Elverdin and Piñeiro 2019, 36). Na década de 2030, a China deverá consumir sozinha o equivalente a 2/3 da produção mundial de grãos do início do século XXI (Jacques 2009, 169). Nem a Ásia nem a China possuem recursos naturais suficientes para atender essa demanda (Mendonça de Barros 2019, 46).

Assim, alguns analistas preveem para as próximas décadas uma crise “mundial” e “sem precedentes” de oferta de alimentos (Paulinelli and Rodrigues 2019, 17). Somente do Brasil, espera-se que essa demanda exija uma expansão da produção de 40% até 2030. Nesse contexto, o problema da segurança alimentar mundial deverá ganhar uma importância inédita e a “universalização das condições produtivas sustentáveis das nações trópicas” será a chave para sustentar o crescimento da produção (Paulinelli and Rodrigues 2019, 16).

Em resumo, o Brasil já tem um papel destacado na segurança alimentar mundial. Além disso, o território brasileiro detém de 12 a 14% da água doce do planeta, recurso essencial para a expansão da produção e que deverá se tornar cada vez mais escasso. Portanto, a agroindústria terá importância cada vez mais central para a projeção geopolítica do Brasil (Gonçalves and Costa 2019, 27). Alguns até mesmo consideram que, no futuro próximo, o Brasil possa ser a chave para a “paz entre as nações”, fornecendo “alimentos em volume e qualidade compatíveis com a demanda e [...] oferecidos a preços razoáveis” (Paulinelli and Rodrigues 2019, 25).

Exageros à parte, tudo indica que o Brasil se tornará cada vez mais central na estratégia de segurança alimentar dos países deficitários – e nenhum deles é ou será tão deficitário quanto a China nas próximas décadas, principalmente tendo em vista o previsível acirramento das suas disputas com os Estados Unidos.

A SEGURANÇA ALIMENTAR CHINESA NO SÉCULO XXI: OPORTUNIDADES (E ALGUMAS AMEAÇAS) PARA O BRASIL

Sintomático das oportunidades que essa condição oferecerá para o Brasil é o papel da soja. Considerada a “*commodity* agroindustrial produzida e exportada mais importante economicamente e mais significativa estrategicamente” (Oliveira 2015, 1). Dessa forma, esse setor “assume uma nova e crucial importância geopolítica” (Oliveira 2015, 2) para o Brasil.

Trata-se de um complexo bastante integrado composto por insumos diversos, tecnologias, a produção em si, o processamento dos grãos e a logística da distribuição. Todavia, empresas transnacionais norte-atlânticas controlam as principais tecnologias de produção: Monsanto, DuPont e Syngenta produzem 55% das sementes; Bayer, Basf e Dow Chemical, 76% dos pesticidas e herbicidas; ADM, Bunge, Cargill e Luis Dreyfus executam 80% do comércio; na América do Sul, 50% da capacidade de moagem dos grãos e 85% das exportações. Por outro lado, é na CBOT, em Chicago, que os preços da soja e seus derivados são estabelecidos com a maior parcela dos mercados futuros e *hedging* (Oliveira 2015, 2). Isso confere ao dólar um papel central na operação do complexo brasileiro:

Além dos lucros diretos realizados pelas transnacionais baseadas nos Estados Unidos por controlar as exportações brasileiras de soja para a China, portanto, o governo dos Estados Unidos, as corporações baseadas nos Estados Unidos e os interesses consumidores se beneficiam enormemente da manutenção do dólar como moeda padrão do comércio internacional da soja – especialmente agora que o Brasil ultrapassou os Estados Unidos como o maior exportador de soja do mundo. (Oliveira 2015, 17)

Essa dolarização do comércio agrícola traz diversos problemas para o Brasil, tais como tendência persistente à sobrevalorização cambial com perda de competitividade dos setores manufatureiros e conflitos de interesses entre setores primário-exportadores e industriais, tensões de difícil resolução. Por outro lado, conforme vimos, os chineses têm interesse em assegurar a ampliação do seu abastecimento a preços estáveis e externos à influência dos Estados Unidos. Dessa forma, pode haver uma convergência de interesses geopolíticos entre Brasil e China em “desdolarizar” as suas relações e ocupar o espaço das empresas norte-atlânticas:

[...] ao expandir a produção de soja e controlando o seu processamento e comércio dentro do Brasil, seus vizinhos sulamericanos e até em Estados africanos distantes, o Estado brasileiro e os agrobusiness, juntos com outras potências emergentes, estão cultivando

poder político e econômico para se estabelecerem como líderes numa “nova ordem multipolar mundial”. (Oliveira 2015, 19)

Outra oportunidade é aproveitar a demanda chinesa por *commodities* agrícolas para constituir um novo vetor de desenvolvimento nacional. Isso exigiria avançar de forma consistente na nacionalização das tecnologias, dos insumos, da logística e da industrialização das cadeias produtivas agroalimentares, desenvolvendo e empregando fatores produtivos rurais e urbanos nacionais e avançando da atual exportação de *commodities in natura* para a de alimentos processados, biocombustíveis, produtos químicos e farmacêuticos:

[...] o Estado brasileiro poderia aproveitar as reservas estrangeiras e investimentos em infraestrutura da China para atualizar a sua capacidade industrial (mudando do petróleo cru, minério de ferro e exportações de soja para a expansão das suas indústrias petroquímica, siderúrgica, processamento de alimentos e carnes) e a partir daí também financiar a extensão e melhoria dos serviços sociais [...]. (Oliveira 2015, 14)

Para isso, será necessário estabelecer nova forma de relacionamento comercial com os chineses, pois o tipo de complementaridade atualmente vigente não favorece a industrialização do Brasil, pelo contrário. Como dado representativo deste fato no próprio complexo da soja, o Brasil ampliou de 18 para 31% a sua participação da produção global de soja em grão entre 1990 e 2014, mas apenas de 15 para 16% a da soja moída, processada para fins industriais. A China, por sua vez, aumentou a sua participação na moagem mundial de 4 para 29% (Oliveira 2015, 10). Ou seja, o Brasil ampliou significativamente a sua produção dos grãos, mas é a China que está industrializando a maior parte deles.

Além disso, o conhecimento científico desenvolvido na agricultura em condições tropicais permitirá ao Brasil exportar tecnologias, insumos e sementes para outros países, principalmente na África, ensejando ganhos de influência internacional através da “diplomacia agrícola” (Elverdin and Piñeiro 2019, 40). Essa posição poderá, também, significar para o Brasil maiores possibilidades de cooperação e liderança no interior do Mercosul e com países do chamado “Sul Global”.

Destaque-se também a expansão e a liderança brasileira no interior da chamada “República da Soja”, reunindo Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esses países, que possuem “o maior potencial para expansão agroindustrial” (Oliveira 2015, 15) no mundo contemporâneo, deverão assumir “nova e crucial significância geopolítica”.

A importância estratégica da ‘República da Soja’ é que contem um ‘espaço vital’ que assegura acesso a recursos alimentares e hídricos. Nas próximas décadas, tendências demográficas e climáticas determinarão a ascensão desses recursos a um nível mais elevado de importância do que o petróleo, conforme países importadores intensificam a sua busca por recursos alimentares. (Turzi *apud* Oliveira 2015, 15)

Neste mundo, a escassez de recursos estratégicos, como os agrícolas, será a “nova norma”, com tendência crescente à volatilidade dos preços, comprometendo a segurança e a estabilidade dos importadores; e acesso cada vez mais desigual aos recursos. Nesse sentido, os produtos agrícolas estão se tornando o “motor escondido da política mundial” (Oliveira 2015, 15).

Por outro lado, é preciso reconhecer que essa posição de destaque será, também, uma fonte potencial de ameaças. Em primeiro lugar, a crescente escassez global de recursos hídricos e agrícolas poderá fazer do Brasil, abundante em ambos, alvo da cobiça internacional. No contexto das disputas interestatais, o eventual acirramento da rivalidade entre a China e os Estados Unidos poderá fazer do Brasil alvo de ações de desestabilização com vistas a comprometer a posição de um competidor no comércio agrícola internacional e, também, a segurança alimentar da principal potência ascendente.

Do ponto de vista doméstico, a expansão predatória da fronteira agrícola arrisca biomas brasileiros como o cerrado, já em grande medida comprometido. Além dele, o Brasil ainda tem um vasto ativo para onde avança sua fronteira agrícola: a Amazônia. Investimentos em infraestrutura e conectividade visando o desenvolvimento de economia verde, condizentes com a geografia da região e em integração com os demais países da Pan-Amazônia encurtariam os caminhos das exportações brasileiras para a Ásia e para os vizinhos sulamericanos, seja por meio rodoviário, ferroviário ou multimodal, a exemplo da recente inauguração da Ponte Abunã, sobre o rio Madeira, entre os estados do Acre e de Rondônia, que conectam a Amazônia brasileira ao Oceano Pacífico.

Outro risco é o agravamento da situação, já precária, da segurança alimentar no Brasil. A liberalização e o crescimento do comércio agrícola, com maior foco na produção de *commodities* agrícolas exportáveis, frequentemente resulta na ampliação das exportações, de um lado; e na redução da produção de alimentos para a população local, por outro. Nesses casos, quanto maior o comércio agrícola, maior tende a ser a redução na disponibilidade de alimentos, conseqüentemente elevando os índices locais de fome e desnutrição (Patnaik 1996; 2008). A redução dos estoques reguladores brasileiros nos últimos anos, praticamente a zero, paralelamente

ao aumento das importações de gêneros básicos da dieta nacional como arroz e feijão, vem produzindo maior volatilidade dos preços dos alimentos no Brasil e “dolarização” crescente da segurança alimentar da população, expondo a sua segurança alimentar a riscos cambiais.

Portanto, o Brasil precisará, nos próximos anos, de políticas que deem conta de, por um lado, atender à demanda externa por *commodities* agrícolas, fundamentais para a obtenção de divisas externas; e por outro, ampliar a produção nacional de alimentos, os fornecendo a preços baixos para a população. Para isso, faz-se necessário que o Brasil também amplie sua visão de segurança alimentar, a exemplo do que faz a China, criando políticas públicas de garantia da segurança alimentar interna que passem não apenas por políticas assistencialistas, mas também por um projeto mais amplo e duradouro de desenvolvimento nacional. Dentre essas políticas, destacam-se a necessária proteção à diversificação da agricultura com foco no abastecimento interno, a recomposição dos estoques de grãos para se proteger da volatilidade do comércio internacional e a intensificação da agricultura nacional, visando agregar valor e gerar emprego e renda.

Em suma, diante desse cenário internacional cada vez mais complexo e incerto, gerador de grandes oportunidades, mas também de ameaças concretas para o Brasil, precisaremos, mais do que nunca, de governos dotados de apurada visão estratégica e capazes de explorar as disputas entre as maiores potências mundiais em favor dos nossos principais interesses, quais sejam, garantir a soberania, a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento nacionais.

REFERÊNCIAS

Belik, Walter. 2019. “Segurança alimentar e nutricional na China: aspectos históricos e atuais desafios.” In *Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva*, edited by Marcos Costa Lima, and Eduardo Matos Oliveira. 37-55. Recife: FASA.

Bernstein, Henry. 2015. “Food regimes and food regime analysis: a selective survey”. *BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies (BICAS)*, Working Paper Series (April): 1-33.

Buzan, Barry. 1983. *People, State and Fear: The International Security Problem in International Affairs*. Sussex: Wheatsheaf Book Ltd.; Harvester Press Group.

Clapp, Jennifer. 2014. “Financialization, distance and global food politics”. *Journal of Peasant Studies* 41, no. 5: 797-814.

Christensen, Cheryl. 1977. "Food and National Security". In *Economic Issues and National Security*, edited by Klaus Knorr, and Frank N. Trager: 289–320. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Elverdin, Pablo, and Martín Piñeiro. 2019. "Papel dos países do Cone Sul na geopolítica dos alimentos." In *Geopolítica do alimento: o Brasil como fonte estratégica de alimentos para a humanidade*, edited by Pedro A. Vieira, Elisio Contini, Gilmar P. Henz, and Virgínia G. de C. Nogueira: 35–42. Brasília, DF: Embrapa.

FAO. 2019. *Food Outlook — Biannual Report on Global Food Markets* — November. Roma. <https://www.fao.org/3/CA6911EN/CA6911EN.pdf>.

FAO. 2021. *Food Outlook — Biannual Report on Global Food Markets* — June. Roma. <https://www.fao.org/3/cb4479en/cb4479en.pdf>.

FAO. 2022. *Food Outlook — Biannual Report on Global Food Markets* — June. Roma. <https://www.fao.org/3/cb9427en/cb9427en.pdf>.

FAO. 1996. Report of the World Food Summit. Roma. <https://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>.

Fiori, José Luis. 1997. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Food & Agriculture Organization (FAO). 2021. *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets*. Roma. <https://www.fao.org/3/cb4479en/cb4479en.pdf>.

Food & Agriculture Organization (FAO). 1996. *Report of the World Food Summit*. Roma. <http://www.fao.org/wfs>.

Friedmann, Harriet, and Philipp McMichael. 1989. "Agriculture and the State System: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis* no. 29: 93–117.

Goldfarb, Yamila. 2015. "Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill". *Revista Nera* 18, no. 28 (dossiê): 32–67.

Gonçalves, José B., and Ariane Costa. 2019. "Importância dos alimentos na geopolítica." In *Geopolítica do alimento: o Brasil como fonte estratégica de alimentos para a humanidade*, edited by Pedro A. Vieira, Elisio Contini, Gilmar P. Henz, and Virgínia G. de C. Nogueira: 27–34. Brasília, DF: Embrapa.

Jacques, Martin. 2009. *When China Rules the World: the Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. Londres: Penguin Books.

Li, Junru. 2018. *Governing China in the New Era*. Beijing: Foreign Languages Press Co. Ltd.

Li, Xing. 2019. “China’s Pursuit of the ‘One Belt One Road’ Initiative: a New World Order with Chinese Characteristics?” In *Mapping China’s One Belt One Road Initiative*, edited by Xing Li: 1–28. Londres: Palgrave Macmillan.

Lima, Marcos Costa, and Eduardo Matos Oliveira. 2019. “Land Grabbing, fome e meio rural: Brasil e China.” In *Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva*, edited by Marcos Costa Lima, and Eduardo Matos Oliveira: 23–36. Recife: FASA.

Mendonça de Barros, Alexandre L. 2019. “Relevância geopolítica do agronegócio brasileiro e desenho das estratégias comerciais.” In *Geopolítica do alimento: o Brasil como fonte estratégica de alimentos para a humanidade*, edited by Pedro A. Vieira, Elisio Contini, Gilmar P. Henz, and Virgínia G. de C. Nogueira: 43–54. Brasília, DF: Embrapa.

Morán, Daniel Méndez. 2019. *136: El Plan de China en América Latina* [Kindle eBook].

Morgenthau, Hans J. 1993. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Brief Edition). New York: McGraw-Hill.

Oliveira, Gustavo de L. T. 2015. “The geopolitics of Brazilian soybeans”. *The Journal of Peasant Studies* 43, no. 2, 348–72.

Partido Comunista da China. 2017. *Íntegra do Relatório do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China*. http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726423.htm.

Passi, Ritika. 2019. “Unpacking Economic Motivations and Non-economic Consequences of Connectivity Infrastructure Under OBOR.” In *Mapping China’s One Belt One Road Initiative*, edited by Xing Li: 167–196. Londres: Palgrave Macmillan.

Patnaik, Utsa. 1996. “Export-Oriented Agriculture and Food Security in Developing Countries and India”. In *Economic and Political Weekly* 31, no. 35/37, Special Number (Sep.): 2429–2449.

Patnaik, Utsa. 2008. “Theorizing poverty and food security in the era of economic reforms”. In *Globalization and the Washington Consensus: its influence on democracy and development in the south*, edited by Gladys Lechini: 161–200. Buenos Aires: Clasco — Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Paulinelli, Alysson, and Roberto Rodrigues. 2019. “Alimento e sociedade no Brasil: futuro que se constrói agora.” In *Geopolítica do alimento: o Brasil como fonte estratégica de alimentos para a humanidade*, edited by Pedro A. Vieira, Elisio Contini, Gilmar P. Henz, and Virgínia G. de C. Nogueira: 15–26. Brasília, DF: Embrapa.

Roberts, J. A. G. 2012. *História da China*. Lisboa: Edições Textos e Grafia.

Santos, Maureen, and Verena Glass (eds.). 2018. *Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

Torres, Felipe Torres. 2003. “La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional.” In *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, edited by Felipe Torres Torres: 15–51. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas — Plaza y Valdés.

Torres, Felipe Torres. 2014. “Seguridad alimentaria: una explicación sobre prevalencia de los desequilibrios en México”. *Estudios Agrarios* 20, no. 57: 71–98.

US Department of Agriculture. 2022. *Foreign Agriculture Service*. <https://www.fas.usda.gov/regions/china>.

Vogel, Ezra F. 2011. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge; Massachusetts; Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.

World Trade Organization (WTO). 2022. *WTO data portal*. <https://data.wto.org/>.

Xi, Jinping. 2017. *The Governance of China II*. Beijing: Foreign Languages Press Co. Ltd.

Ye, J. Z., J. Rao, and H. F. Wu. 2010. “Crossing the River by Feeling the Stones’: rural development in China”. *Rivista di Economia Agraria* LXV, no. 2 (aprile-giugno).

Zheng, Bijian. 2018. *Economic Globalization and China's Future*. Beijing: Foreign Languages Press Co. Ltd.

NOTAS

1. Para a FAO (1996), “a segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”.
2. As cadeias produtivas do sistema agroalimentar contemporâneo caracterizam-se pela integração crescente da agricultura num extenso conjunto de processos multi-setoriais de produção, fazendo com que a produção nas fazendas represente apenas uma das suas muitas etapas. Em primeiro lugar, há o emprego intenso de diversos tipos de equipamentos e insumos industriais. Dentre eles, estão: máquinas (tratores, colheitadeiras, silos), fertilizantes (minerais, químicos e naturais), pesticidas, rações, sementes (naturais e geneticamente modificadas), animais e produtos biotecnológicos, entre outros. Em seguida à produção das matérias primas alimentares, como os grãos em estado bruto, se dá o seu processamento industrial em atividades como limpeza, beneficiamento e acondicionamento. Além disso, em diversos pontos dessas cadeias, operam serviços relacionados à distribuição e comercialização dos insumos, das matérias primas e dos alimentos já processados: transporte, armazenagem, comercialização, propaganda e *marketing* etc. Intermediando esses processos encontram-se as finanças, a cargo das empresas, bancos, agências governamentais de fomento, investidores institucionais, seguradoras etc.; os governos nacionais, regionais e locais, que promovem o fomento e a regulação dessas atividades; e as universidades e agências de pesquisa agropecuária. Portanto, esse sistema se caracteriza por cadeias complexas e extensas de produção e distribuição permeadas por atividades industriais e de serviços de diversas naturezas. Nelas, as atividades de logística são centrais, pois intermedeiam e coordenam as diversas etapas.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NACIONAL DA CHINA NO SÉCULO XXI:
RIVALIDADE COM OS ESTADOS UNIDOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

RESUMO

Superpopulosa e escassa em recursos agrícolas em relação à sua vasta população, a China importa cada vez mais para garantir a sua segurança alimentar. Todavia, o regime agroalimentar mundial é hegemônico pelos Estados Unidos, expondo a segurança alimentar chinesa a riscos. Grande potência agroexportadora, o Brasil desempenhará posição central na estratégia chinesa de segurança alimentar, auferindo oportunidades, embora também algumas ameaças.

Palavras-chave: Segurança Alimentar; China; Estados Unidos; Brasil.

ABSTRACT

Overpopulated and scarce in agricultural resources relative to its vast population, China is importing increasingly to ensure its food security. However, the global agri-food regime is hegemonized by the United States, exposing Chinese food security to risks. A major exporting power, Brazil will play a central role in China's national security strategy, taking opportunities, although also some threats.

Keywords: Food Security; China; United States; Brazil.

O que é “guerra híbrida”? Notas para o estudo de formas complexas de interferência externa

What is “hybrid war”? Notes for the study of complex forms of foreign interference

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 229–254

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75282

ISSN 2358-3932

BENNO WARKEN ALVES
BRUNO VIEIRA DE MACEDO
LUCAS ROAHNY

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a existência e a especificidade das “guerras híbridas” emerge no debate público no ano de 2014, na esteira dos eventos políticos na Ucrânia que levaram à queda do governo de Viktor Yanukovitch e à anexação da península da Crimeia pela Rússia. Antes disso, porém, o tema já era objeto de discussão em círculos acadêmicos e militares desde pelo menos o final dos anos 1980, sob nomes variados: “guerra informacional”, “guerra em rede”, “guerra de quarta geração”, dentre outros (Lind et al. 1989; Arquilla and Ronfeldt 2001).

Em meados dos anos 2000, o termo “guerra híbrida” se consolida perante as variantes elencadas acima, afirmando-se como ferramenta analítica para enquadramento dos conflitos não lineares e assimétricos. Esse processo foi fruto de esforços teóricos empreendidos por estrategistas militares norte-americanos que se debruçaram sobre técnicas não convencionais de confronto armado adotadas por insurgentes no Afeganistão e no Iraque. Além disso, os desdobramentos da incursão militar israelense no

Benno Warken Alves — Benno Warken Alves é servidor público federal. É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Foi pesquisador visitante no departamento de História da Universidade de Nova York e fellow no Institute for Critical Social Inquiry da New School, em Nova York.

Bruno Vieira de Macedo — Bruno Vieira de Macedo é servidor público federal. É mestre e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Egresso do Curso Superior de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra.

Lucas Roahny — Lucas Roahny é servidor público federal e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná.

Líbano, no ano de 2006, em especial no que se refere à resistência armada oposta pelo Hezbollah, também contribuíram para uma melhor definição sobre a natureza e o escopo da guerra híbrida (Hoffman 2007).

Não obstante seu longo histórico, até a ocorrência da mencionada crise política ucraniana, a temática dos conflitos não lineares pouco ultrapassara os limites do ambiente acadêmico. Contudo, de 2014 em diante, observa-se a recorrência de menções mais amplas a uma suposta “guerra híbrida” em curso no território ucraniano, que estaria sendo promovida pela presença velada de unidades militares russas na região leste do país.

O processo de reverberação do tema intensificou-se com a realização da Cúpula da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no País de Gales, nos dias 04 e 05 de setembro de 2014 – a primeira cúpula da entidade após a anexação russa da Crimeia. Chamou a atenção o fato de a declaração final do encontro ter frisado a necessidade de assegurar à OTAN meios para responder aos “desafios específicos postos pela ameaça da guerra híbrida, na qual uma ampla gama de ações militares, paramilitares e civis, tanto ostensivas quanto encobertas, é empregada de maneira altamente integrada” (Organização do Tratado do Atlântico Norte 2014; tradução nossa).

O transbordamento do conceito de guerra híbrida do terreno acadêmico ao político suscita questionamentos quanto à precisão de seu significado e sua utilidade heurística. Seu emprego na mídia e entre autoridades governamentais para caracterizar a forma de atuação russa no conflito ucraniano levanta dúvidas quanto a sua “politização”, fato que geraria prejuízos à utilização analítica do conceito. Nesta perspectiva, guerra híbrida significaria, cada vez mais, um conjunto de ações orquestradas pelo Kremlin para a desestabilização do Ocidente (Reisinger and Golts 2014).

A exploração do potencial heurístico da guerra híbrida perante o cenário atual de segurança global exige uma delimitação do que se entende pelo conceito, evitando tomá-lo como algo dado e intuitivo. Buscando contribuir para o debate sobre a análise dos conflitos assimétricos e, sobretudo, visando superar a escassez de referências sobre o tema em língua portuguesa, este artigo pretende: esmiuçar as origens do conceito de guerra híbrida; analisar diferentes sentidos atribuídos ao termo; e, por fim, elencar possíveis respostas estatais com vistas à neutralização das ameaças advindas de uma campanha híbrida. Em suas conclusões, o artigo sintetiza como o estudo do caso brasileiro pode ser relevante para o futuro desta agenda de pesquisa.

CIRCUNSCREVENDO O CONCEITO

O conceito de guerra híbrida, pela própria natureza de seu segundo termo, parece ora se aproximar, ora se distanciar daquilo que pode ser en-

tendido por guerra “convencional” (*i.e.*, confronto armado entre um Estado e outra entidade, estatal ou não). Como se verá adiante, essa relação pendular é o que torna o conceito fecundo para a análise da assimetria que caracterizaria a essência dos conflitos contemporâneos. Todavia, ela também está na origem das frequentes imprecisões a que o conceito de guerra híbrida se sujeita. Quando muito próximo do conflito bélico, não estaríamos diante de um cenário de guerra *stricto sensu*? E quando distante, não seria mais produtivo enquadrar certos fenômenos como exemplos de pressão política ou exercício do *soft power*?

Argumentamos que a inserção da guerra híbrida como uma categoria intersticial, posicionada entre a guerra convencional e outras ferramentas de projeção de poder, permite uma melhor compreensão das estratégias de atuação externa à disposição dos Estados. A relação pendular que a guerra híbrida mantém com os polos da política e da guerra ilumina um fato óbvio, mas frequentemente ignorado: na consecução de objetivos de política externa, potências globais e regionais utilizam-se de pressão diplomática, formas de cooptação política ou ideológica, financiamento de grupos opositoristas, apoio logístico à insurgência armada e emprego velado de unidades militares *conjuntamente*. Tais medidas não pertencem a domínios ontologicamente distintos, mas estão disponíveis para potencialmente se combinar e serem empregadas em associação umas com as outras.

Isso não significa que *todas as opções estão na mesa* para a consecução de todo e qualquer objetivo nacional que envolva o campo externo. Contudo, quando autoridades passam a considerar o emprego conjunto das capacidades estatais elencadas acima em um mesmo cenário, então já se adentra no terreno da guerra híbrida. Nesse sentido, entendemos a guerra híbrida não como uma nova forma de embate militar, mas antes como uma estratégia abrangente de atendimento a objetivos de política externa por um Estado, o qual disponibilizaria meios bélicos e não bélicos para controlar um cenário de antagonismo no qual a escalada conflitiva pode transitar, gradativamente, do campo político ao militar (Lanoszka 2016, 178).

Tendo em vista que a *ultima ratio* da guerra híbrida é o confronto armado propriamente dito, resta investigar como este fenômeno pode ser enquadrado no pensamento estratégico-militar. Embora o emprego de unidades militares possa não vir a ocorrer, um cenário de guerra híbrida plausível deve ao menos contemplar a perspectiva de uso da força pela parte agressora ou ameaça de seu emprego, em caso de escalada do conflito (Wither 2016, 80). De acordo com William Lind (1989; 2004), uma constelação de fatores políticos, tecnológicos e socioculturais tem ampliado progressivamente o escopo dos conflitos armados. Desde pelo menos o advento das insurgências de base islâmica em meados da década de 1970, observa-se

um aumento nas guerras prolongadas e de baixa intensidade, travadas em campos de batalha cada vez mais difusos e dispersos. Estes, por sua vez, tendem a englobar domínios antes não encarados como inerentes aos confrontos armados. Binarismos como “paz/guerra”, “civil/militar” se apagam ou se tornam de difícil distinção na medida em que os *fronts* de batalha não são mais somente físicos, mas também culturais, econômicos e informacionais (Lind et al. 1989, 23).

Essa ampliação do escopo da guerra é rotulada por Lind como “guerra de quarta geração”. Sua característica principal advém da diminuição do peso das forças armadas tradicionais como meio de obtenção de ganhos políticos ou estratégicos. Contudo, antes de representar o ocaso das forças armadas, esta mudança geracional conduziria à reestruturação de doutrinas de defesa e segurança adotadas pelos Estados.

Ainda mais importante, porém, é a própria possibilidade de se contornar a projeção de poder bélico. Nesta modalidade de conflito, os esforços para reduzir danos e perdas não se desenrolam somente mediante inovações logísticas e operacionais, mas buscam alternativas nos domínios da sociedade e da cultura (Lind et al. 1989, 24). Campanhas de propaganda adversa e apoio à formação de grupos de “quinta coluna” receptivos a elas passam a conformar as preocupações dos serviços de inteligência e das forças de operações especiais, buscando-se obter vantagens estratégicas sem a necessidade de escalada para o confronto armado direto.

O advento das técnicas militares de quarta geração pode ser relacionado, por um lado, às vantagens inerentes em comparação às estratégias tradicionais e, de outro, a questões estruturais do sistema internacional contemporâneo. No primeiro polo encontra-se a economia de recursos vinculada à preferência por meios não bélicos de intervenção no campo externo; há, além disso, uma menor suscetibilidade do público doméstico em rechaçar uma política externa que, embora agressiva, mostre-se de baixo custo em termos de vidas em risco. No que se refere ao segundo polo, a atuação indireta (ou velada) em cenários de conflito fornece cobertura a eventuais questionamentos de ingerência em assuntos internos ou outras formas de afronta à soberania dos Estados à luz do direito internacional.

Constata-se, pois, que a discussão sobre a guerra híbrida pode ser enquadrada em um debate mais amplo – e por certo não esgotado neste texto – sobre a natureza dos conflitos armados contemporâneos. Com efeito, a proximidade entre o que foi discutido na seção anterior sob o rótulo de guerra híbrida e a atual exposição sobre a guerra de quarta geração é grande. Todavia, há também diferenças significativas entre ambos os conceitos, sobretudo quando consideramos a literatura produzida fora do eixo euro-americano. Destaca-se, nesse sentido, a reflexão russa sobre o assun-

to,¹ com foco nas estratégias e medidas não bélicas, anteriores à escalada militar em cenários de conflito assimétrico.

Afirmamos, ainda na introdução, que a consolidação do conceito de guerra híbrida como ferramenta de análise de conflitos assimétricos ocorreria em meados dos anos 2000. Reflexões no *establishment* militar norte-americano oriundas dos desafios enfrentados nas guerras do Afeganistão e do Iraque permitiram que se desse um sentido comum à ideia de guerra híbrida: conflitos não lineares, travados de forma assimétrica, nos quais métodos militares convencionais são mesclados a táticas de combate irregular.

Paralelamente a isso, porém, analistas e estrategistas russos refletiam sobre outro importante fenômeno geopolítico que se desenrolava nas fronteiras da antiga União Soviética: a transição de regimes no Leste Europeu e na Ásia Central. A percepção de autoridades russas quanto a uma maior assertividade norte-americana no espaço pós-soviético, encaminhada por intermédio de ações encobertas ou de mobilização de nacionais dos próprios países-alvo, está na origem de uma concepção mais abrangente de guerra híbrida a ser trabalhada a seguir, com forte ênfase em métodos e estratégias não militares.

Entre 2003 e 2005, a Rússia sofreu uma série de revezes em seu entorno estratégico, com perda significativa de influência sobre nações que, mesmo após o colapso soviético, permaneciam representando anteparos de contenção à influência ocidental. As transições de regime na Geórgia (2003), Ucrânia (2004) e Quirguistão (2005) assumiram a forma de mobilizações da sociedade civil contra lideranças “autocráticas”, percebidas por parcela da sociedade nacional como representantes do antigo *status quo*. Cunhou-se, então, o conceito de “revolução colorida” para se referir a tais processos de mobilização política ancorados em uma simbologia pátria reimaginada.

Tendo em vista a participação de atores estrangeiros – norte-americanos, notadamente – nas transições de regime supramencionadas (Sussman and Krader 2008), tanto de forma velada quanto ostensiva, a ameaça de *regime change* no espaço pós-soviético passou a integrar a agenda securitária russa. Como será visto à frente, a importância da temática cresceu a partir dos desdobramentos da chamada “Primavera Árabe”, entre os anos de 2010 e 2012. A deterioração das condições políticas na Líbia e na Síria despertou o alerta entre autoridades do Kremlin sobre uma possível ampliação do escopo de atuação dos Estados Unidos, com crescente incorporação de alternativas militares não convencionais, que se alinhariam aos tradicionais meios de intervenção político-diplomática (Berzina 2014, 12).

A consolidação desta visão integrada entre a atuação política e a militar veio a público em maio de 2014, durante a terceira edição da Conferência de Segurança Internacional de Moscou (MCIS, na sigla em inglês). No

decorrer do evento, autoridades do Estado russo expuseram tese em que anunciavam uma crescente imbricação entre formas de ingerência política e emprego de forças militares, estratégia que estaria sendo largamente utilizada pelos Estados Unidos para capitanear mudanças de regime político em países não alinhados. Na ocasião, Valery Gerasimov, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas russas, nomeou a abordagem como sendo uma “técnica adaptativa de emprego da força militar”; nela, gradativamente, meios de pressão não bélicos seriam substituídos ou vinculados à mobilização de unidades militares. Segundo Gerasimov, a sofisticação das formas de ingerência em assuntos internos e a violação da soberania dos Estados implícita a essa abordagem representaria um dos principais desafios securitários contemporâneos.²

Em 2015, pouco após a realização da 3ª MCIS, o analista político russo-americano Andrew Korybko publica monografia (2018 [2015]) na qual discorre sobre a “abordagem indireta adaptativa”, subjacente à política externa norte-americana, a qual objetivaria a desestabilização e derrubada de regimes não alinhados. A essa ideia — uma clara referência à tese exposta por Gerasimov anteriormente —, Korybko dá o nome de “guerra híbrida”. Como o autor procurou demonstrar em análises mais recentes (Korybko 2017), tal abordagem tem sido recorrentemente empregada com o objetivo específico de sabotar iniciativas transnacionais com potencial para reforçar a multipolaridade nas relações entre os Estados.

O trabalho de Korybko é importante porque nos fornece um quadro teórico integrado que permite analisar padrões mais assertivos de atuação externa. Entendemos a guerra híbrida precisamente como essa estratégia “adaptativa” de emprego de poder, na qual os Estados visam controlar a escalada conflitiva dosando recursos bélicos e políticos na consecução de seus objetivos.

A releitura da guerra híbrida para além da inovação no campo militar³ é sistematizada por Korybko mediante a distinção de duas fases. Tem-se, primeiramente, a fase político-informacional, na qual atores estrangeiros mobilizam recursos para financiar, assessorar ou mesmo estruturar movimentos de oposição política com vistas à troca de regime (“revolução colorida”). Em caso de fracasso dessa estratégia, a segunda fase caracteriza-se pela possibilidade de escalada do conflito para formas assimétricas de combate armado (Korybko 2018 [2015] 13). Haveria preferência pelas modalidades menos diretas de envolvimento, como o treinamento militar ou o apoio logístico a movimentos autóctones de insurgência (Korybko 2018 [2015] 73). Todavia, cenários de guerra híbrida também contemplariam a mobilização crescente de unidades militares do Estado patrocinador da agressão, em um espectro que iria do emprego velado das forças especiais

até a deflagração de uma campanha militar convencional (Korybko 2018 [2015] 82).

A conexão existente entre campanhas político-informacionais e conflitos armados de baixa intensidade pode ser melhor compreendida à luz de seus alvos em comum. A possibilidade de transformação de uma revolução colorida em guerra não convencional é facilitada pela homologia de objetivos compartilhados nas duas fases da guerra híbrida: ambas visam atingir elementos centrais à coesão das coletividades, porém com economia de recursos e de capital político.

Para além disso, as formas veladas de envolvimento estatal nas fases da guerra híbrida teriam a vantagem de atuar como “catalisadores”, proporcionando dividendos mais rapidamente. Isso porque os esforços do Estado agressor são desviados do confronto direto com as forças de defesa e redirecionados para domínios com maior impacto sistêmico. Priorizam-se, nesse registro, ações de interferência externa, campanhas de desinformação, sabotagem e investidas armadas de baixa intensidade, o que tenderia a dificultar respostas apropriadas ao pressionar e confundir o processo decisório do Estado agredido.

REVOLUÇÕES COLORIDAS: ORIGEM E DIFUSÃO DO FENÔMENO

No início da seção anterior retomamos a trajetória do conceito de guerra híbrida. Entre suas duas linhagens, norte-americana e russa, a segunda se destacaria por sua amplitude, com ênfase em aspectos políticos e socio-culturais, para além das preocupações securitárias clássicas. Mencionamos a importância de uma série de eventos políticos nos países vizinhos à Rússia para a reformulação de estratégias de segurança interna e política externa dessa nação. A centralidade de tais eventos na consolidação de uma doutrina de defesa atenta ao lado não bélico dos conflitos exige que nos detenhamos mais sobre o assunto.

A atenção de autoridades do Kremlin para agitações populares nos países do extinto Pacto de Varsóvia remonta ao fim da década de 1990. No limiar do século XXI, representantes das estruturas burocrático-partidárias consolidadas ainda no período soviético encontravam-se sob pressão para promover avanços na partilha de poder com grupos oposicionistas. Crescia entre as camadas médias urbanas a insatisfação com a perpetuação de lideranças remanescentes do período anterior à queda do muro de Berlim. A crescente inserção econômica das antigas “repúblicas populares” nas cadeias globais de valor, sobretudo mediante integração com a União Europeia, instigava demandas pela liberalização política. Em paralelo, chancelarias ocidentais e instituições multilaterais encaravam a abertura

política como *conditio sine qua non* para a inserção desses Estados na ordem global liberal do pós-Guerra Fria.

A primeira sólida manifestação desta confluência entre insatisfação popular crescente e pressões político-diplomáticas tomou as ruas de Belgrado entre setembro e outubro de 2000, por ocasião da eleição presidencial iugoslava. Após os resultados eleitorais indicarem a necessidade de realização de segundo turno entre o mandatário sérvio, Slobodan Milosevic, e o representante oposicionista, Vojislav Kostunica, protestos diários, organizados sobretudo por lideranças estudantis, forçaram a renúncia do mandatário sérvio em 05 de outubro, acusado de fraudar o pleito. Cinco dias mais tarde, em 10 de outubro, nova contagem de votos apurou vitória em primeiro turno de Kostunica pela exígua marca de 50,2%.

No decurso dos eventos que culminaram na queda de Milosevic, teve destaque, em particular, a atuação do grupo estudantil *Otpor!* (“Resistência!”, em português), cujo nome e seu símbolo (o desenho em preto e branco de um punho erguido com a mão fechada) foram presença constante nas manifestações de rua em Belgrado. As autoridades da antiga Iugoslávia e seus aliados, porém, não viam no *Otpor!* apenas uma agremiação de jovens engajados politicamente; viam, sobretudo, os vínculos que desde a criação do movimento, em 1998, suas lideranças possuíam com representantes de governos estrangeiros e instituições não governamentais.

Ao encontro de tais preocupações, dois meses após a queda de Milosevic a proximidade entre membros da oposição sérvia e instituições ligadas ao governo norte-americano foi explorada em matéria publicada pelo *The Washington Post* (2000). A reportagem trouxe à tona a consultoria fornecida por quadros do Partido Democrata à oposição sérvia ainda no ano de 1999, quando a ideia de uma chapa unificada teria sido sugerida aos opositores de Milosevic como a alternativa mais viável para derrotá-lo. Além disso, durante as eleições, a plataforma oposicionista foi assessorada por especialistas ligados ao *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) em como conduzir pesquisas eleitorais e *surveys* de opinião pública, além de terem sido auxiliados na organização de uma contagem paralela de votos no primeiro turno da eleição presidencial.

Embora a reportagem mencione especificamente o envolvimento do NDI, hoje é sabido que a participação estadunidense na estruturação da oposição iugoslava não observou matiz partidário. A contraparte republicana do NDI (*International Republican Institute* – IRI) mantinha canal de diálogo com as lideranças do *Otpor!* desde os primórdios do movimento.⁴

A presença dos institutos de relações internacionais de ambos os partidos que dominam a política norte-americana não deve ser subestimada. Tanto o NDI quanto o IRI vinculam-se ao aparato estatal dos EUA pelos seus laços

financeiros com o *National Endowment for Democracy* (NED). Embora formalmente classificado como uma organização não governamental, o NED, criado em 1983 pelo governo Ronald Reagan para a promoção de valores democráticos no exterior, atua na prática em consonância com diretrizes da política externa norte-americana, recebendo dotação orçamentária específica via Departamento de Estado e estando sujeito ao controle congressional. Parcialmente privado, parcialmente estatal, o NED seria qualificado com mais exatidão como uma organização “quase-governamental”. Desde sua concepção, a atuação do NED tem se revelado instrumentalmente útil para o exercício indireto de influência política sobre núcleos da sociedade civil de países cujos regimes são encarados pelo Departamento de Estado como “não democráticos” ou “totalitários” (Robinson 1996).

A importância dos eventos políticos que culminaram na queda de Milosevic para a discussão aqui proposta reside no fato de que muitos elementos presentes na conjuntura sérvia foram replicados em protestos antigovernamentais em outras antigas repúblicas sob a esfera de influência russa. A renúncia de Eduard Shevardnadze, presidente da Geórgia, em 2003, e a derrota eleitoral em segundo turno de Viktor Yanukovitch nas eleições presidenciais da Ucrânia, em 2004, foram eventos políticos que se sucederam a dias de intensos protestos de rua nos principais centros urbanos de ambos os países.

Tais mobilizações ancoraram-se em estratégias de organização e comunicação semelhantes àquelas já vistas na ex-Iugoslávia. Primeiro em Belgrado, depois em Tbilisi e em Kiev, os organizadores dos protestos visaram dar unidade a um movimento oposicionista a princípio multifacetado por meio de vestimentas com cores específicas, uso de bandeiras e *slogans* de fácil memorização, geralmente referenciados em símbolos nacionais. Esses ciclos de revolta popular passaram a ser referidos por analistas políticos da Europa Oriental como revoluções “coloridas” – termo que aponta para a importância da imagética e do simbolismo nos processos de mobilização de massas (Berzina 2014, 3).

O que torna, todavia, a queda de Milosevic um “modelo” para as chamadas revoluções coloridas vai além de um possível aprendizado de lideranças oposicionistas de países vizinhos partindo da observação do que ocorrera anos antes em Belgrado. Após o triunfo da coalizão contrária a Milosevic, muitas de suas lideranças passaram a atuar de forma transnacional, assessorando e treinando, mediante financiamento externo, ativistas envolvidos em campanhas antigovernamentais.⁵

Para as autoridades constituídas do Leste Europeu e da Ásia Central, a eclosão da chamada Revolução Laranja na Ucrânia, em novembro de 2004 (um ano após os eventos na Geórgia), representou um alerta sobre

os perigos associados à intersecção entre insatisfação popular, atuação de organizações não governamentais de base estrangeira e pressões político-diplomáticas.

O sucesso da revolução colorida ucraniana, ao repetir o *script* de suas antecessoras, foi encarado como confirmação de que estaria em curso uma estratégia abrangente de intervenção euro-americana no espaço pós-soviético. Na Rússia, em especial, o receio de um “efeito dominó” sobre as repúblicas vizinhas teve profundas repercussões entre a elite política nacional (Herd 2005, 5). A presença regional das instituições “quase-governamentais” (*i.e.*, das organizações não governamentais financiadas por subvenções do Departamento de Estado, via NED) passou a ser percebida como uma ameaça direta à segurança nacional. No Quirguistão, as atividades da *Freedom House* foram proibidas; países como o Uzbequistão e a própria Rússia adotaram legislações mais severas para controlar as atividades de atores estrangeiros em seu território (Petric 2008, 18).

Oscar Jonsson (2019) argumenta que, no caso da Rússia, o temor das revoluções coloridas foi progressivamente incorporado pelo *establishment* militar, após uma primeira disseminação, mais rápida, ter se restringido às elites políticas, na esteira da Revolução Laranja. Se, por um lado, menções ao perigo de expansão da “onda colorida” já se encontravam presentes na Doutrina Militar da Federação Russa formulada em 2010, por outro, foi somente na revisão doutrinária de 2014 que tais eventos assumiram centralidade na formulação de políticas de defesa (Jonsson 2019 145). De acordo com Jonsson, no processo de assimilação da temática pelos estratos militares teve peso a chegada dos protestos pró-europeístas às ruas de Moscou e São Petersburgo, por ocasião das eleições parlamentares de dezembro de 2011 – mas também, e sobretudo, os desdobramentos violentos da Primavera Árabe na Líbia e na Síria (Jonsson 2019 138), nações cujos regimes possuíam boas relações com o Kremlin.

A *débâcle* de Muammar Gaddafi na Líbia, em outubro de 2011, capturado e assassinado pelos rebeldes, foi o ápice de uma longa campanha cujas primeiras manifestações de insatisfação popular, ainda em janeiro, já nasceram mescladas a incursões armadas. A conjuntura líbia provou-se particularmente explosiva ao combinar a revolta civil ao jihadismo islâmico; somou-se a isso a crescente presença estrangeira encoberta, via OTAN e Conselho de Cooperação do Golfo, tanto no suporte logístico-financeiro quanto na infiltração de operativos das forças especiais em apoio à campanha insurgente (Moniz Bandeira 2018 [2013], 281-282). A participação estrangeira ampliou-se com o início dos bombardeios da aliança atlântica sobre os sistemas de defesa e as infraestruturas críticas da Líbia a partir de 23 de março daquele ano.

A intervenção militar da OTAN no conflito líbio teve como justificativa oficial a necessidade de se fazer cumprir a Resolução nº 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), aprovada dias antes, em 17 de março. O documento previa o estabelecimento de uma zona de interdição no espaço aéreo líbio, no intuito de proteger civis de eventuais ataques perpetrados pelo regime de Gaddafi. Segundo Moniz Bandeira (2018 [2013], 373), a controversa interpretação do documento pela OTAN, sob a luz da doutrina da “Responsabilidade de Proteger” (RtoP, na sigla em inglês), teve influência duradoura sobre a atuação da Rússia e da China no CSNU. A abstenção destes países na votação da Resolução nº 1973 não foi repetida posteriormente, quando a deterioração do quadro sociopolítico na Síria levou reiteradas vezes ao CSNU a discussão de resolução similar para o caso sírio. A invocação da RtoP passou a ser lida pelas chancelarias em Moscou e Pequim como artifício para acelerar a mudança de regime em nações antagônicas à OTAN.

A evolução da conjuntura conflitiva no norte da África e no Oriente Médio colocou em evidência o potencial de desdobramento para o plano militar de protestos políticos generalizados, algo que não fora visto quando da eclosão das revoluções coloridas no Leste Europeu e na Ásia Central. O apoio político-diplomático aos rebeldes, depois transformado em assessoramento em campo, suporte logístico e financiamento da atividade insurgente; a infiltração de forças especiais e de inteligência; e, por fim, o esforço de se invocar o direito internacional humanitário, pelo subterfúgio da RtoP, para intervir militarmente, compôs o quadro no qual a instrumentalização da sublevação popular tornou-se uma das principais preocupações para as autoridades russas. É desta sobreposição entre as lições extraídas das revoluções coloridas no espaço pós-soviético e a progressiva militarização da Primavera Árabe que emerge uma visão integrada entre métodos de interferência externa e uso da força, compondo o enquadramento analítico da guerra híbrida.

A transição da instabilidade sociopolítica para a guerra civil, na Líbia e na Síria, delineou uma conjuntura propícia ao florescimento de novas reflexões sobre um tema que é, por certo, antigo: a relação entre a consecução de objetivos políticos e a prática da guerra. A discussão sobre a existência e a natureza da guerra híbrida, porém, não se reduz a uma variação contemporânea da máxima clausewitziana da guerra como continuação da política por outros meios. Ao se trabalhar com a hipótese de uma assunção gradativa de cenários conflitivos para o domínio militar, tanto na escala quanto na forma, o dualismo paz/guerra, simplificador por si mesmo, é enriquecido por uma miríade de formas de engajamento *alguém* da guerra, mas *além* da política convencional. Entra-se, aqui, no domínio da “zona cinzenta”,⁶

no qual o engajamento estatal no campo externo ultrapassou a interação político-diplomática, mas ainda não opera plenamente na lógica da guerra (Votel et al. 2016, 102).

A ideia de uma zona cinzenta entre a paz e a guerra, a ser explorada na consecução de objetivos políticos, reitera a compreensão da guerra híbrida formulada ainda na introdução, quando afirmamos o seu caráter intersticial, posicionando-a entre a opção bélica *stricto sensu* e as medidas tradicionais de pressão próprias à política internacional. Aproximando os dois conceitos, poderia ser dito que a guerra híbrida é a estratégia apropriada à atuação estatal na zona cinzenta; ela seria, nesse sentido, o mecanismo pelo qual se interconectam domínios que, apesar de não serem ontologicamente distintos, frequentemente são trabalhados pelo aparato estatal como se assim o fossem. Aqui residiria a vantagem estratégica do emprego conjunto e controlado de recursos de poder inerentes à guerra híbrida: na medida em que a ação hostil passa a ser difusa e de difícil enquadramento, a resposta estatal à ameaça também não é de fácil elaboração.

No contexto ambíguo da zona cinzenta, o ponto de contato entre as duas principais dimensões que ali se misturam – a política e a militar – é fornecido pela presença velada em campo de unidades das forças de operações especiais. Sua mobilização sinalizaria a intenção do Estado promotor da campanha híbrida em assumir maior comprometimento de seus recursos de poder na conjuntura conflitiva. Ao se acionar as forças de operações especiais, abre-se caminho à escalada militar mediante a prática da guerra não convencional. Aqui a ação direta armada já se torna possível; inicialmente, contudo, a ação direta é preterida por formas de engajamento com menor risco político de exposição do envolvimento estatal, visando, assim, negar envolvimento nas ações de desestabilização da entidade-alvo.

A guerra não convencional não representa uma ruptura com eventuais formas de pressão sociopolítica previamente adotadas, mas antes se alinha a elas. Haveria um *continuum* entre a atuação política e a militar, e o seu ponto intermediário seria a mobilização das forças especiais para promover ou incrementar uma campanha militar assimétrica, cujos desdobramentos poderiam abrir as portas à intervenção armada convencional – ou seja, à guerra propriamente dita.

O papel de ligação de um extremo ao outro, reservado à guerra não convencional, é reconhecido pelos agentes responsáveis por concretizá-la na prática. Brian Petit, ex-oficial do Exército dos EUA e instrutor de operações especiais, afirma que a mobilização velada de operativos militares em cenários de convulsão social seria um desdobramento natural do engajamento estatal em um determinado contexto conflitivo, pois tanto os

rebeldes locais quanto o componente militar estrangeiro teriam um mesmo objetivo: “coagir, obstruir ou derrubar um governo” (Petit 2012, 24; tradução nossa).

Esse ponto de vista é congruente com a doutrina oficial das Forças Armadas norte-americanas quanto ao assunto. Com efeito, o Comando de Operações Especiais dos Estados Unidos elenca a guerra não convencional como uma de suas atividades essenciais, definindo sua prática nos seguintes termos: “ações dedicadas a habilitar um movimento de resistência ou de insurgência para coagir, obstruir ou derrubar um governo ou uma força de ocupação” (United States Special Operations Command s/d; tradução nossa). Tais ações seriam estruturadas de acordo com uma escala de fortalecimento do poder paralelo que se visa organizar – escala essa que vai da desobediência civil à guerra aberta pelo controle estatal. A imagem a seguir (Figura 1), extraída de um manual de guerra não convencional (United States Army Special Operations Command 2016, 9), ilustra os diversos níveis de atuação dos movimentos de insurgência assessorados ou estruturados por unidades das forças especiais.

Importa reter aqui a proximidade entre essa concepção da guerra não convencional e o conceito de guerra híbrida delineado ao longo do artigo. De fato, embora a ideia de guerra híbrida, em seu sentido abrangente, nasça no interior do pensamento geoestratégico russo (*gibridnaya voyna*⁷), deve-se considerar a possibilidade de um mesmo fenômeno estar sendo abordado sob rótulos distintos. Se, por um lado, o conceito de guerra híbrida é utilizado com frequência entre analistas norte-americanos, já foi frisado que, por outro, seu emprego costuma estar restrito às menções sobre a guerra assimétrica travada por exércitos regulares em territórios nos quais civis, militares, rebeldes, terroristas, atores estatais e entidades paraestatais se mesclam e se confundem. Assim, considerações de ordem política, social ou informacional não assumiriam protagonismo.

Contudo, esses elementos ausentes na compreensão norte-americana da guerra híbrida parecem sobressair no que se refere à guerra não convencional. O que se depreende da doutrina oficial apresentada acima é que a prática da guerra não convencional é encarada pelos estratos militares estadunidenses como a integração, em um mesmo ciclo, das fases política e militar de uma estratégia híbrida de atuação no cenário internacional.

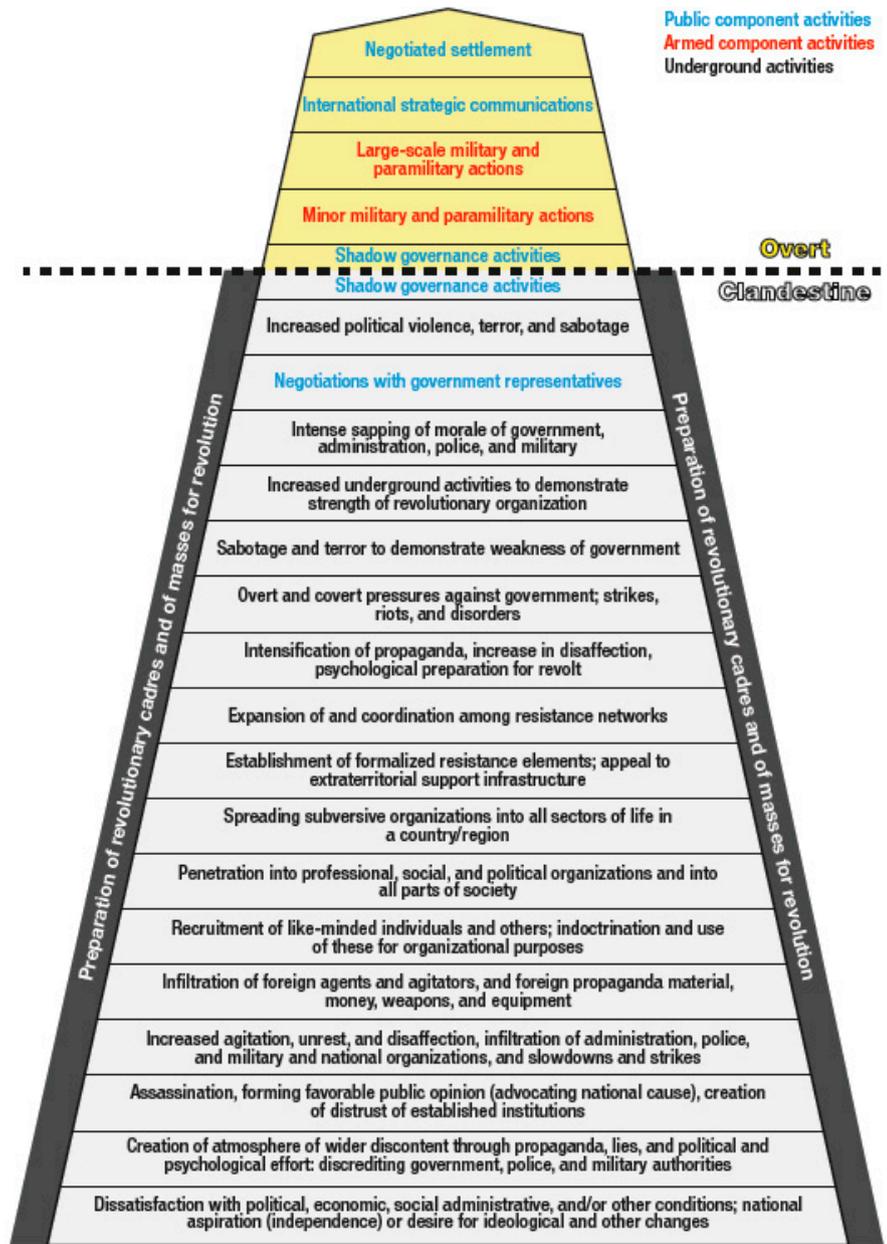


Figura 1 — Escala de atuação de movimentos insurgentes, segundo o manual *Unconventional Warfare: Pocket Guide*.

Quer se chame guerra híbrida ou guerra não convencional, o fato seria, pois, o mesmo: a avaliação estratégica de mobilização de recursos de poder diversos, numa escala gradativa de comprometimento estatal, visando assegurar a consecução de objetivos sensíveis da agenda externa. Esta homologia entre concepções nacionais geoestratégicas a princípio distintas é um importante sinalizador de que o fenômeno da guerra híbrida (chame-se por esse nome ou não) existe enquanto ferramenta de intervenção externa, disponível aos Estados que são capazes de assumir os riscos de uma gradual escalada conflitiva em cenários de antagonismo.

ENSAIANDO CONTRAMEDIDAS

À luz dessa constatação, reveste-se da maior relevância a reflexão de Korybko a respeito das contramedidas concretas tomadas no âmbito do Estado russo, a partir das crises da Líbia, da Síria e da Ucrânia, para impedir a deflagração de uma revolução colorida em seu próprio território. Korybko (2016) as apresenta na forma de um programa de promoção da “Segurança Democrática”,⁸ do qual desejamos destacar três pontos.

Primeiro, a necessidade de identificar e expor ameaças híbridas de origem estrangeira ainda em seus estágios iniciais. Isso inclui conhecer as atividades e as formas de financiamento das organizações não governamentais (ONGs) que possuem atuação política, seja ela pública ou de bastidores. Efetivamente, nos últimos 15 anos o Estado russo passou a vigiar o funcionamento das ONGs dentro de seu território. Uma lei de 2006, que ficou conhecida como *NGO Law*, atribuiu a órgãos oficiais o dever de registrar e fiscalizar tais entidades, podendo negar-lhes o direito de funcionar em casos específicos, como quando seus objetivos “geram ameaça à soberania, à independência política, à unidade nacional, à herança cultural e aos interesses nacionais da Federação Russa” (Human Rights Watch 2008, 32).

Em 2012, na sequência dos protestos pró-europeístas ocorridos nos principais centros urbanos da Rússia, foi aprovada legislação específica sobre o assunto, conhecida como “Lei de Agentes Estrangeiros” (Ostroukh and Heinrich 2012). Nela estabeleceram-se novas condições para as organizações que desempenhassem atividades de natureza política e recebessem financiamento do exterior. Além da obrigação de se registrarem perante os órgãos oficiais como “agentes estrangeiros”, mediante entrega de documentação específica, as exigências tornaram-se mais estritas quanto à apresentação de relatórios e informações, inclusive acerca do financiamento, e tornou-se obrigatório incluir em todas as publicações das entidades assim classificadas um aviso, informando ao público tratar-se de material divulgado por um “agente estrangeiro” (Richter 2020, 7).

Em 2015, nova medida legislativa concedeu a autoridades do Judiciário o poder de declarar “indesejáveis” e de ordenar o fechamento de organizações que não cumprissem determinados quesitos (Richter 2020, 10). Naquele mesmo ano e no seguinte, à luz da nova lei, foram declaradas “indesejáveis” na Federação Russa as seguintes ONGs sediadas nos EUA: *Open Society Foundations*; *Open Society Institute Assistance Foundation*; e *Media Development Investment Fund*. Também foram atingidos pela medida legislativa o *National Endowment for Democracy* (NED) e os institutos partidários por ele subvencionados: *International Republican Institute* (IRI), do Partido Republicano, e *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), do Partido Democrata norte-americano (Ministério da Justiça da Federação Russa 2020). No ano de 2017, outra revisão na legislação passou a permitir a classificação de indivíduos, e não apenas de organizações, como “agentes estrangeiros”.

Desde então, essa série de restrições tem ensejado críticas ao governo russo por constranger a atuação de entidades não-governamentais no país (RFE/RL 2012; Council of Europe 2015; Dixon 2021), chegando mesmo a inviabilizar o funcionamento de algumas delas, a exemplo da *McArthur Foundation*, que mesmo sem ter sido declarada “indesejável”, encerrou oficialmente suas atividades no território russo em 2015 (Rainsford 2015).

Entretanto, cabe notar que nos EUA, país de origem da maior parte das organizações banidas pela nova legislação russa, existe, desde 1938, lei denominada *Foreign Agents Registration Act* (FARA), que define “agentes estrangeiros” – sejam indivíduos ou organizações – em termos semelhantes aos da legislação russa, obriga-os a registrar-se perante órgãos oficiais e estabelece penas para determinadas condutas. Exemplos marcantes de aplicação da FARA envolvem desde o processo contra o ativista norte-americano W. E. B. Du Bois, em 1951, por apoiar um comitê pacifista contrário à Guerra da Coreia (Lewis 2001, 548), até a decisão, de agosto de 2020, do Departamento de Estado norte-americano de considerar o Instituto Confúcio, órgão cultural ligado ao governo chinês, como uma “missão estrangeira” (Departamento de Estado dos Estados Unidos da América 2020). Em dezembro do mesmo ano, a Comissão Executiva do Congresso norte-americano para assuntos relacionados à China recomendou em seu relatório anual “atualizar e expandir as exigências da FARA para lidar com os desafios singulares colocados pelo governo chinês”, com destaque para o papel do Instituto Confúcio (Congresso dos Estados Unidos da América 2020, 35).

Constata-se, portanto, que a adoção de medidas legais para o monitoramento de possíveis agentes promotores da interferência externa não decorre de preocupação existente somente na Rússia de Vladimir Putin; e

tampouco pode ser reduzida à categoria de legislação intrinsecamente “autoritária” – embora possa haver abusos em seu emprego, sobretudo quando aplicada a indivíduos. A despeito desta possibilidade, não se deve menosprezar o papel de instrumentos legais como a FARA ou a Lei de Agentes Estrangeiros para a atividade de controle e monitoramento estatal da interferência externa, dentro de parâmetros precisos.

O segundo ponto do programa de contramedidas destaca a necessidade de responder de maneira adequada às situações de instabilidade que marcam a etapa de deflagração das revoluções coloridas. No contexto russo, a criação da Guarda Nacional Russa, no ano de 2016, foi uma resposta prática a esse desafio.

A Guarda Nacional Russa é uma instituição militar independente das Forças Armadas e vinculada diretamente ao Presidente da Federação Russa. Entre suas atribuições encontram-se: fiscalizar o comércio de armas; proteger instalações críticas e edifícios governamentais; auxiliar na proteção de fronteiras; enfrentar o crime organizado, o terrorismo e o extremismo; e zelar pela ordem e pela segurança pública (Roslan 2017, 91). Analistas euro-americanos não deixaram de destacar que a criação da Guarda constituiu resposta de Moscou ao receio de uma revolução colorida em seu território (Middle East Media Research Institute 2017; Gresh 2020). Tal interpretação foi corroborada pelo próprio chefe da Guarda, Viktor Zolotov, em entrevista concedida em 2017 (Jonsson 2019, 146), e também por um de seus conselheiros, Yuri Baluyevsky, que incluiu de forma explícita entre os objetivos da instituição o de, “em última instância, evitar revoluções coloridas” (Jonsson 2019, 146).

Observar a relação entre esse objetivo e as atribuições específicas da Guarda permite apreciar a importância conferida pelo establishment de inteligência, defesa e segurança russo, após 2014, à etapa de deflagração das revoluções coloridas. A lógica – conforme a experiência derivada sobretudo dos casos líbio, sírio e ucraniano – consistiu em desenvolver e integrar as instituições estatais capazes de evitar a instrumentalização de manifestações populares a partir do exterior. Naqueles três contextos nacionais, a instabilidade política deflagrada pelos protestos se metamorfoseou em desintegração sistêmica tão logo entraram em cena organizações paramilitares apoiadas por potências estrangeiras – radicais islâmicos, na Líbia e na Síria; organizações neonazistas, na Ucrânia – e grupos armados infiltrados a partir de países vizinhos (Moniz Bandeira 2016, 157; 175; 297; 358; 398). Supridos pelo contrabando de armas, munições e explosivos, tais grupos puderam combater as forças estatais, realizar sabotagens e tomar instalações produtivas, meios de transporte e edifícios governamentais (Moniz Bandeira 2016 296; 384-385). Assim, por intermédio do caos,⁹ forçou-se o

realinhamento político daqueles países, cujos regimes, atingidos pela estratégia híbrida de intervenção, mostravam-se hostis aos interesses geoestratégicos euro-americanos.

Por fim, ao lado das contramedidas legais e institucionais de ordem estatal, é preciso destacar, sob o aspecto cultural, a recomendação de estabelecer “salvaguardas civilizacionais” (Korybko 2018 [2015], 98-99). Isto é, promover um pertencimento nacional inclusivo, de modo a minimizar as chances de que clivagens sociais sejam exploradas por agentes estrangeiros adversos como parte de campanhas híbridas.¹⁰

Quanto a este ponto, ao delinear um programa de contramedidas com base na experiência russa, Korybko (2016) sugere promover o engajamento político, sobretudo da juventude, por intermédio de organizações refratárias à influência de governos estrangeiros. Sua tradução mais direta na política russa recente foi o movimento Nashi (“Os Nossos”, em russo), fundado em 2005. O Nashi consistiu numa organização de jovens com caráter patriótico vinculada a figuras relevantes da administração Putin, a exemplo de seu ex-conselheiro Vladislav Surkov, e cumpriu o papel de juventude do movimento político de Putin (Atwal and Bacon 2012). O Nashi, todavia, teve existência curta. A partir de 2008, passou por um processo de fragmentação e em 2012 deixou de atuar. Seu principal objetivo teria sido servir de contraponto ao surgimento de movimentos juvenis com atuação pró-ocidental, tais como aqueles que protagonizaram as revoluções coloridas no espaço pós-soviético.¹¹ Um dos impulsos para promover o Nashi, portanto, decorreu da importância crescente da política de rua na Rússia na década de 2000, interpretada através do prisma da ameaça das revoluções coloridas (Atwal and Bacon 2012 264-265).

CONCLUSÕES

A persistência dos efeitos desestabilizadores da guerra não convencional na Líbia e na Síria já seria motivo suficiente para afirmarmos a atualidade do fenômeno da guerra híbrida e a necessidade de clareza quanto ao seu conteúdo. Como a investigação em tela aponta para a inclusão do Brasil nesta agenda de pesquisa? No contexto brasileiro, o conceito de guerra híbrida compreende ações que, no mínimo, caracterizariam ameaça de interferência externa, em conformidade com a Política Nacional de Inteligência — PNI (Brasil, 2016). Situada para além do domínio tradicional da pressão político-diplomática, mas aquém do engajamento bélico convencional, a guerra híbrida ocupa uma zona cinzenta na qual a face “oculta” dos Estados se manifesta. Ela desponta, pois, como uma forma não linear de intervenção no campo externo à disposição dos Estados: median-

te o seu emprego, potências globais e regionais buscam projetar poder com economia de recursos e de capital político.

Ao se observar o caso da Ucrânia, constata-se que um estudo comparativo sobre estratégias híbridas de intervenção estatal requer atenção especial às revoluções coloridas enquanto etapa precoce das guerras híbridas. Partindo do enquadramento heurístico fornecido por Korybko (2018 [2015]), argumentamos que as revoluções coloridas são eventos securitários de alto risco, com potencial de escalada para um conflito assimétrico, podendo dar espaço à intervenção militar estrangeira.

Não se deve negligenciar, portanto, o risco de rápida progressão nas etapas da “abordagem indireta adaptativa” (Korybko (2018 [2015])). Contudo, em um país com as características do Brasil, uma possível escalada da revolução colorida para o conflito assimétrico seria especialmente custosa e arriscada para o Estado estrangeiro que a promovesse. Potências estrangeiras interessadas em promover mudança de regime no Brasil tenderiam, assim, a investir recursos para organizar, treinar e financiar atores locais capazes de levar a cabo uma revolução colorida “pacífica” exitosa – com desfecho institucional, tal como uma renúncia ou um processo de impeachment –, em detrimento de arriscarem desdobrar a estratégia de interferência para o terreno bélico.

Assumindo essas premissas para o caso brasileiro, sustentamos que, sob eventual ataque híbrido, a etapa de revolução colorida se revelaria como o momento chave para adoção de medidas de neutralização de formas complexas de interferência externa. Ademais, devido aos elevados riscos implicados nas ameaças híbridas, a formulação de contramedidas e a coordenação de ações estatais constituem tarefa inadiável. Finalmente, uma vez que tal atuação, desde a detecção de ameaças até sua neutralização, situa-se no plano sociopolítico, muito aquém do engajamento bélico e tendo como objetivo justamente evitá-lo, concluímos que a estrutura de Inteligência de Estado, mediante o Sistema Brasileiro de Inteligência, seria o locus próprio a tal empreitada.¹²

O exame das contramedidas adotadas pela Federação Russa nos últimos anos deixa claro que o conteúdo de qualquer proposta desenhada para neutralizar ameaças híbridas em um determinado país deve corresponder às suas especificidades e aos aspectos dinâmicos de sua conjuntura sociopolítica. Os pontos elencados por Korybko, dessa forma, não constituem um “manual”, mas sim um ponto de partida que, se bem aproveitado, poderia alavancar debates nos meios especializados e conduzir ao desenvolvimento de um programa adequado à realidade e às pretensões brasileiras, em conformidade com a PNI e demais marcos legais e doutrinários nos campos de Defesa e Segurança.

Para tal empreendimento, contudo, devem colaborar especialistas das mais diversas áreas, sendo necessário ampliar o contato entre, de um lado, as universidades e centros de pesquisa de excelência; e, de outro, as instituições estatais com atribuições securitárias, sobretudo na área de Inteligência de Estado. Somente será possível conciliar Segurança e Democracia se for rompido, pelo engajamento conjunto da comunidade acadêmica e da burocracia estatal, o relativo isolamento dos órgãos e instituições em que são produzidas e implementadas as políticas da área. Este artigo terá cumprido seus objetivos se contribuir não apenas para aprimorar o debate sobre guerras híbridas em língua portuguesa, mas também, e sobretudo, se puder estimular tal colaboração, em proveito da defesa do Brasil frente às diversas formas de ameaças híbridas que permeiam o ambiente securitário internacional.

REFERÊNCIAS

Arquilla, John, and David Ronfeldt. 2001. "The Advent of Netwar (Revisited)." In *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, edited by John Arquilla, and David Ronfeldt. Santa Monica, USA: Rand Corporation.

Atwal, Maya, and Edwin Bacon. 2012. "The Youth Movement Nashi: Contentious Politics, Civil Society, and Party Politics." *East European Politics* 28, no. 3: 256–66.

Berzina, Ieva. 2014. *Color Revolutions: Democratization, Hidden Influence, or Warfare?*. Riga, Latvia: National Defense Academy of Latvia.

Brasil, República Federativa do. 2016. "Política Nacional de Inteligência". *Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016*. Brasília.

Congresso dos Estados Unidos da América. 2020. "Annual Report 2020." *Congressional-Executive Commission on China*. Washington, USA: Government Publishing Office. <https://tinyurl.com/a5ceva9u>.

Cordesman, Anthony. 2014. *Russia and the "Color Revolution": a Russian Military View of a World Destabilized by the US and the West*. Washington, USA: Center for Strategic & International Studies.

Council of Europe. 2015. "Council of Europe Commissioner for Human Rights reiterates his call to bring Russian NGO legislation in line with European standards". *Council of Europe Commissioner for Human Rights* (July 9). Strasbourg, France. <https://tinyurl.com/8c762fk3>.

Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. 2020. “Confucius Institute U.S. Center’ designation as a foreign mission”. *United States Department of State, Office of the Spokesperson* (August 13). <https://tinyurl.com/nzkhcbay>.

Dixon, Robyn. 2021. “Russia’s ‘foreign agent’ law now threatens rights group that survived even Soviet pressures.” *The Washington Post* (April 3).

Dourado, Maria Eduarda Buonafina et al. 2020. “Guerra híbrida vs. Gibridnaya vojna: os diferentes significados dos conflitos híbridos para o Ocidente e para a Rússia”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 26, no. 1 (January/April): 39–64.

Fridman, Ofer. 2018. *Russian “Hybrid Warfare”: Resurgence and Politicisation*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Genté, Régis. 2008. “Des Révolutions Médiatiques”. *Hérodote* 129: 37–68.

Gresh, Jason P. 2020. “Rosgvardiya: Hurtling Towards Confrontation?” *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. CSIS Blogs – The Post-Soviet Post (September 21). <https://tinyurl.com/4yy8shekc>.

Herd, Graeme P. 2005. “Colorful Revolutions and the CIS: ‘Manufactured’ versus ‘Managed’ Democracy?” *Problems of Post-Communism* 52, no. 2: 3–18.

Hoffman, Frank G. 2007. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, USA: Potomac Institute for Policy Studies.

Hoffman, Frank G. 2018. “Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges.” *PRISM* 7, no. 4: 31–47.

Human Rights Watch. 2008. “Choking on bureaucracy: State curbs on independent civil society activism.” *Human Rights Watch* 20, no. 1 (February). <https://tinyurl.com/49hd62s4>.

Jonsson, Oscar. 2019. *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines Between War and Peace*. Washington, EUA: Georgetown University Press.

Korybko, Andrew. 2018 [2015]. *Guerras Híbridas: das Revoluções Coloridas aos Golpes*. São Paulo: Expressão Popular.

Korybko, Andrew. 2016. “Hybrid Wars and Democratic Security.” *Geopolitika.ru* (June 12). <https://tinyurl.com/6nxnuu77>.

Korybko, Andrew. 2017. *The Law of Hybrid War: Eastern Hemisphere* [Kindle Edition].

Lanoszka, Alexander. 2016. "Russian Hybrid Warfare and Extended Deterrence in Eastern Europe." *International Affairs* 92, no. 1: 175–95.

Lewis, David Levering. 2001. *W.E.B. DuBois, 1919-1963: The fight for equality and the American century*. New York, USA: Owl Books.

Lind, William S. 2004. "Understanding Fourth Generation War." *Military Review* (September/October): 12–6.

Lind, William S. et al. 1989. "The Changing Face of War: into the Fourth Generation." *Marine Corps Gazette* 73, no. 10: 22–6.

Middle East Media Research Institute. 2017. "Adviser to Russia's National Guard Forces: war does not end, it pauses for a moment." *MEMRI Russia Special Dispatch*, no. 6978 (July 27). <https://tinyurl.com/2fj4yuux>.

Ministério da Justiça da Federação Russa. 2020. *Lista de Organizações Não-Governamentais estrangeiras e internacionais cujas atividades são reconhecidas como indesejáveis no território da Federação Russa*. Moscow, Russia. <https://tinyurl.com/wnn9yb86>.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2018 [2013]. *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2016. *A Desordem Mundial: O Espectro da Total Dominação – Guerras por Procuração, Terror, Caos e Catástrofes Humanitárias*. Rio de Janeiro, Brazil: Civilização Brasileira.

NUST Institute of Policy Studies. 2021. *The New Century Dynamics of Hybrid Warfare*. Islamabad, Pakistan.

Organização do Tratado do Atlântico Norte. 2014. *Wales Summit Declaration* (September 5). <https://tinyurl.com/ycc4k3fk>.

Ostroukh, Andrey, and Mark Heinrich. 2012. Russia's Putin Signs NGO "Foreign Agents" Law. *Reuters* (July 21). <https://tinyurl.com/3383v5ke>.

Petit, Brian. 2012. "Social Media and Unconventional Warfare." *Special Warfare* (April-June): 20–8.

Petric, Boris. 2008. "À Propos des Révolutions de Couleur et du 'Soft Power' Américain." *Hérodote* 129: 7–20.

- Rainsford, Sarah. 2015. "US MacArthur Foundation leaves Russia amid legal crackdown". *BBC News* (July 22). <https://tinyurl.com/wpfvj79h>.
- Reisinger, Heidi, and Aleksandr Golts. 2014. "Russia's Hybrid Warfare: Waging War Below the Radar of Traditional Collective Defence." *NATO Research Paper* 105.
- RFE/RL. Radio Free Europe/Radio Liberty. 2012. Putin Signs NGO "Foreign Agents Law". *Radio Free Europe/Radio Liberty* (July 21). <https://tinyurl.com/zj-vpdfw4>.
- Richter, Andrei. 2020. "*Foreign Agents*" in *Russian Media Law*. Strasbourg, France: European Audiovisual Observatory.
- Robinson, William I. 1996. "Globalization, the World System, and 'Democracy Promotion' in U.S. Foreign Policy." *Theory and Society* 25: 615–65.
- Roslan, Grzegorz. 2017. "Rosgvard, the National Guards Russian Federation." *Security Forum* 1, no. 2: 87–95. <https://tinyurl.com/b7bm5txs>.
- Sussman, Gerald, and Sascha Krader. 2008. "Template Revolutions: Marketing U.S. Regime Change in Eastern Europe." *Westminster Papers in Communication and Culture* 5, no. 3: 91–112.
- The Washington Post. 2000. "U.S. Advice Guided Milosevic Opposition" (December 11). <https://tinyurl.com/bx2v756n>.
- Troeder, Elizabeth G. 2019. *A Whole-of-Government Approach to Gray Zone Warfare*. Carlisle, USA: United States Army War College Press.
- United States Army Special Operations Command. 2016. *Unconventional Warfare: Pocket Guide*, version 1.0 (April 5). <https://tinyurl.com/y9xaw5v9>.
- United States Special Operations Command. s/d. "Core Activities." <https://tinyurl.com/3yv9f9pt>.
- Votel, Joseph L. et al. 2016. "Unconventional Warfare in the Gray Zone." *Joint Force Quarterly* 80: 101–9.
- Wither, James K. 2016. "Making Sense of Hybrid Warfare." *Connections: The Quarterly Journal* 15, no. 2: 73–87.

NOTAS

1. A produção russa, embora extensa, é de pouco conhecimento fora do próprio país devido à escassez de traduções. Dentre as exceções, destacam-se os artigos publicados pelo *Voyennaya Mysl*, periódico vinculado às Forças Armadas da Rússia. Edições posteriores a 1992 contam, por vezes, com tradução para a língua inglesa.
2. Um resumo das apresentações realizadas na 3ª MCIS, com reprodução dos slides utilizados pelas principais autoridades presentes ao evento (incluindo Gerasimov), pode ser encontrado em Cordesman (2014).
3. Falamos aqui de “releitura” tendo em vista a já mencionada origem mais restrita do conceito de guerra híbrida, ligada aos desafios das Forças Armadas dos EUA nos *fronts* afegão e iraquiano. A relevância do aporte russo à discussão pode ser verificada, por exemplo, na opção de Fridman (2018) em não traduzir o termo *gibridnaya voyna* (“guerra híbrida”), distinguindo, assim, a literatura russa sobre guerra híbrida, com ênfase em aspectos sociopolíticos e informacionais, de sua contraparte norte-americana, voltada às implicações da irregularidade e da assimetria no campo de batalha. No Brasil, esse reconhecimento da especificidade da contribuição dos russos, assim como a opção de não traduzir o termo, foi replicada por Dourado et al. (2020).
4. Ver, nesse sentido, o depoimento de Robert Helvey, coronel reformado do Exército dos EUA, sobre sua missão de auxílio à organização da oposição iugoslava no documentário *How to Start a Revolution* (2011), dirigido por Ruaridh Arrow.
5. Destaque-se, uma vez mais, o protagonismo do *Otpor!*: em 2004, parcela das suas lideranças que não seguiu caminho na política da Sérvia pós-Milosevic organizou a criação do Centro para Ações e Estratégicas Não Violentas Aplicadas (Canvas, na sigla em inglês), cuja finalidade passou a ser o treinamento de ativistas de outros países. O trânsito do Canvas pelos países do Leste Europeu está bem documentado na literatura especializada sobre as transições de regime político nesta região (Genté 2008; Sussman and Krader 2008; Herd 2005).
6. O conceito de “zona cinzenta” tem sido explorado por estrategistas e acadêmicos militares norte-americanos para definir conjunturas operacionais ambíguas. Para uma revisão crítica do termo, consultar Hoffman (2018).
7. Termo russo para “guerra híbrida”. Sobre o porquê de se distinguir esse conceito da *hybrid warfare* norte-americana, consultar a nota 3.
8. O termo já foi associado a diversas acepções e o emprego que lhe dá Korybko não é consolidado na literatura. Aqui o utilizamos tão somente para fazer referência ao conjunto de medidas contrapositivas à guerra híbrida proposto pelo autor.
9. A promoção do caos “controlado” é favorável aos objetivos de *regime change*. Na guerra híbrida, o caos deriva da confusão induzida entre polos que,

do ponto de vista estatal, tendem a ser vistos por prismas binários (p. ex. atores estatais e não estatais; civis e militares). Nesse sentido, o caos pode ser encarado como subproduto da não linearidade própria às ameaças híbridas; ele dificulta a leitura dos fenômenos por parte dos tomadores de decisão responsáveis por formular e implementar medidas que neutralizariam tais ameaças.

10. Do ponto de vista dos regimes democráticos, tem-se aqui um grande desafio, visto que divisões sociais, culturais, étnicas e religiosas são inerentes a qualquer sociedade. Entendemos que o estabelecimento de tais “salvaguardas” deve sempre se pautar pelos valores associados ao Estado Democrático de Direito, afastando-se o risco de que as necessárias preocupações securitárias degenerem em pretextos para a repressão às demonstrações populares ou para a uniformização das formas de vida coexistentes numa mesma nação.
11. Destacam-se os já mencionados *Otpor!*, formado na ex-Iugoslávia, e *Kmara!*, atuante na Geórgia. Semelhantes no *modus operandi*, composição social e tendência pró-Occidente foram o *Pora!*, protagonista da Revolução Laranja, na Ucrânia, e o *KelKel*, atuante nos eventos que culminaram na Revolução das Tulipas, no Quirguistão.
12. A centralidade da coordenação interagências é tema consensual entre analistas procedentes de distintos matizes geoestratégicos (p. ex. Troeder 2019; NUST Institute of Policy Studies 2021). Há, contudo, indefinição na literatura quanto aos atores sobre os quais recairia a responsabilidade de coordenar tais trabalhos.

O QUE É “GUERRA HÍBRIDA”? NOTAS PARA O ESTUDO DE FORMAS COMPLEXAS DE INTERFERÊNCIA EXTERNA

RESUMO

Este artigo apresenta a trajetória do conceito de “guerra híbrida”, explorando suas potencialidades para a análise de formas complexas de interferência externa. Partindo da constatação de que o termo se difundiu de maneira acrítica no debate público desde 2014, busca-se recuperar sua origem e desenvolvimento no interior do pensamento geoestratégico e militar, visando a uma compreensão mais precisa do conceito. Trabalhada aqui como uma estratégia abrangente de atuação no campo externo, fundada na lógica de escalada progressiva do emprego de recursos de poder estatal em cenários de antagonismo, a guerra híbrida emerge como uma opção menos custosa, política e economicamente, para a consecução de objetivos de política externa — sobretudo a desestabilização política e a mudança de regime num país-alvo. O cenário de escalada conflitiva próprio da guerra híbrida é aqui exemplificado por dois fenômenos a ela associados: revolução colorida e guerra não convencional. A guerra híbrida teria, pois, duas faces, derivando sua complexidade das formas ambíguas pelas quais se relaciona com os polos político e militar. Conclui-se que essa relação pendular e intersticial própria da guerra híbrida impõe dificuldades às estratégias convencionais de resposta estatal às ameaças securitárias, exigindo uma melhor compreensão do fenômeno e atenção constante aos seus desdobramentos por parte das comunidades de inteligência e de defesa. Por fim, busca-se refletir sobre possíveis contramedidas estatais com potencial de neutralizar ameaças híbridas. Em suas conclusões, o artigo sintetiza como o estudo do caso brasileiro pode ser relevante para essa agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Guerra Híbrida; Interferência Externa; Revoluções Coloridas.

ABSTRACT

This article presents the trajectory of the concept of “hybrid war” and aims to explore its potential for the analysis of complex forms of foreign interference. After remarking the expression has spread uncritically among the public debate since 2014, we try to assess its origins and development in military and strategical thought, in search of a more precise understanding of the concept. Defined here as a broad strategy for action in the international arena, based on the logic of progressive use of state power resources in scenarios of interstate antagonism, hybrid war emerges as a less costly alternative, in political and economic terms, for achieving foreign policy goals – ultimately, political destabilization and regime change in a target country. The escalation of conflict typical of hybrid wars is exemplified here by two phenomena: color revolutions and unconventional warfare. Thus, hybrid wars may have two facets, inheriting its complexity from the ambiguous ways it relates to the political and military spheres. We argue such pendular and interstitial nature poses challenges to conventional strategies of state response to security threats, thus demanding from the intelligence and security communities a better understanding of the phenomenon and constant attention to its unfolding. At last, we speculate about possible state countermeasures directed to neutralize hybrid threats. In its conclusion, the paper summarizes how the Brazilian case can be relevant to this research agenda.

Keywords: Hybrid War; Foreign Interference; Color Revolutions.

Recebido em 29/10/2021. Aceito para publicação em 17/05/2022.

Resenha

Resenha de: Chido, Diane E., 2018. *Intelligence Sharing, Transnational Organized Crime and Multinational Peacekeeping*. Palgrave MacMillan. 110p. ISBN: 9783319711829. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-71183-6>

FABIO RODRIGO FERREIRA NOBRE

A literatura sobre o Crime Organizado Transnacional (*Transnational Organized Crime* — TOC) parece estar desfrutando de um momento de expressivo crescimento no campo das Relações Internacionais e nos Estudos de Segurança Internacional. Mesmo no Brasil, testemunha-se um rápido avanço na discussão sobre a dinâmica e a própria natureza dos atores não estatais-violentos (Ferreira and Gonçalves 2022; Villa, Braga, and Ferreira 2021; Ferreira 2020; Manso 2018).

Não obstante sua evidente relevância para o tema e, em especial, para as possibilidades do estabelecimento de uma paz duradoura em sociedades pós-conflito, o crime organizado transnacional é o elefante na sala de operações de paz das Nações Unidas (ONU). A paz duradoura é alcançada por meio de soluções políticas e não por ação militar e o TOC impede o alcance dessas soluções políticas. Perante o evidente impasse operacional ao qual o crime organizado limita as operações de paz, a contribuição de Diane E. Chido, do Instituto de Operações de Paz e Estabilidade do Exército dos Estados Unidos — no momento, atuando na School of Public Service and Global Affairs da Gannon University, parece não apenas valioso, como necessário.

O livro *Intelligence Sharing, Transnational Organized Crime and Multinational Peacekeeping* oferece ferramentas e modelos para aprimorar a avaliação pré-missão, com o objetivo de determinar potenciais *spoilers*¹ e identificar a sua atividade para que possam ser abordados no início de uma missão. Ao alicerçar seu estudo na premissa de que que atores violentos não podem funcionar sem organizações criminosas para financiar e facilitar suas atividades, a autora colabora com a percepção de que o compartilhamento de informações e a aplicação de métodos tradicionais de inteligência criminal para interromper atividades de conflito, pode evitar

Fabio Rodrigo Ferreira Nobre — Professor do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor (2016) e mestre (2013) em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenador e fundador do Centro de Estudos em Política, Relações Internacionais e Religião (CEPRIR) e líder do Grupo de Pesquisa de mesmo nome (CEPRIR - CNPq/UEPB).

que missões continuem por décadas ou ocorram repetidamente. A atuação desse procedimento de inteligência também pode abrir os olhos dos *practitioners* ao fato de que, embora normalmente tratado de maneira separada da corrupção e do terrorismo, em missões de paz complexas o crime organizado transnacional está profundamente interligado com tais práticas, como demonstrando durante todo o primeiro capítulo da obra.

Através de um longo estudo multi-casos, a autora procura comprovar seu argumento, abordando as realidades conflituosas — e pós-conflito formal — de cenários diversos como Colômbia e Mali, Afeganistão e Paquistão, Líbia e Bósnia. Mantendo ainda uma preciosa cautela ao diferenciar *extremistas violentos* de *criminosos*, Chido revela ainda uma profunda dificuldade por parte da tradição das operações de paz em compreender que o fluxo de produtos e serviços do crime organizado é transnacional, no entanto, o controle do fluxo é local. Tal circunstância exige dos mandatos de tal missão um olhar mais cuidadoso para as dinâmicas locais que sustentam a violência em larga escala dos chamados extremistas.

Entretanto, os atores em campo se deparam com uma estrutura de comando, controle e logística desarticulada e confusão sobre se o papel das missões deve ser estratégico, operacional ou tático, e em especial, a quem eles servem e com quem interagem nas células de coleta e análise de inteligência. O capítulo segundo do livro trata dessa importante questão.

O caso do Mali retoma os holofotes, ainda no capítulo 2, como um exemplar ideal da relação entre os aspectos locais e globais do crime organizado e como ela sustenta uma condição de instabilidade que torna missões de paz perpétuas e ineficientes. A intrincada relação entre criminosos violentos e grupos extremistas manifestou-se no norte do Mali em 2012 e está relacionada com os povos nômades muçulmanos tuaregues que habitam essa área e sua complexa relação com a *Al Qaeda no Magrebe Islâmico* (AQIM) e os grupos *Ansar al Dine* que estavam em operação, na ocasião (Harmon 2014).

Mas é nos últimos dois capítulos que a pesquisa se volta para a sua principal contribuição: o aspecto da inteligência e seu aprimoramento para um combate exemplar ao crime organizado transnacional como fonte e/ou mantenedor da instabilidade que gera a necessidade das missões, em primeiro lugar. O capítulo terceiro se debruça na evolução da temática, tanto no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), como em iniciativas regionais. Apesar do notável desenvolvimento da temática em salões *onusianos* — notadamente marcado pelos documentos elaborados pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations* — DPKO), *Guidelines for Police Operations in UN Peacekeeping Operations and Special Political Missions* e *Policy on Peacekeeping*

Intelligence, de 2016 e 2017, respectivamente — ainda se percebe uma gritante deficiência gerada pela lacuna em modelos efetivos de compartilhamento de dados e inteligência no combate ao TOC. Lições das experiências da OEA e de outros órgãos latino-americanos, assim como da União Africana e, em particular, da União Europeia, colaboram com o argumento de Chido de que a ONU carece de um modelo consensual a ser colocado em prática em suas missões.

A solução proposta pela autora, um modelo apropriadamente nomeado pelo acrônimo BAIT (*Basic Activities Indicators Template* — Modelo de Indicadores de Atividades Básicas), foi desenvolvido com ênfase na simplicidade e flexibilidade para superar muitas das limitações de inteligência endêmicas às missões da ONU, especialmente quando confrontadas com o crime organizado transnacional no ambiente da missão. Embora vagamente baseado em elementos da cadeia de suprimentos, a simplicidade e flexibilidade do modelo proposto BAIT se propõe a superar muitas das limitações identificadas ao longo do estudo, tornando-o utilizável no nível estratégico para o planejamento da missão e nos níveis operacional e tático da missão, exigindo nada mais do que pequenas habilidades em Microsoft Excel, por exemplo. O objetivo do BAIT é ser um modelo básico para analistas não treinados se concentrarem em atividades observáveis, que podem ser combinadas com outros fatores para desenvolver estratégias que reduzam os fornecedores de equipamentos, horários de funcionamento, frequência de incidentes violentos ou criminais e outros elementos.

O desenvolvimento de estratégias eficazes para lidar com estados frágeis requer uma compreensão das queixas estruturais subjacentes e dos motores do conflito. Compreender e identificar as estruturas de poder que mantém a violência em uma natureza endêmica é fundamental para o desenvolvimento de estratégias multi-agência efetivas, algo que ainda parece inexistir em missões de manutenção de paz em caráter global. O estudo de Diane Chido, portanto, acaba figurando como central, não apenas para o âmbito acadêmico, mas, em particular, aos praticantes e trabalhadores de campo que lidam com a violência extrema em casos que envolvem o crime organizado transnacional.

REFERÊNCIAS

Ferreira, Marcos Alan S. V. Gonçalves, Anna Beatriz. 2022. Criminal governance and systems of parallel justice: Practice and implications in Brazilian urban peripheries, *International Journal of Law, Crime and Justice*, Volume 68.

Ferreira, Marcos Alan S. V. 2020. Governance by Violent Non-state Actors as a Challenge to Sustainable Peace in Brazil. In *Decolonising Conflicts, Security*,

Peace, Gender, Environment and Development in the Anthropocene, edited by Spring, Ursula Oswald and Brauch, Hans Günter, 521–537. Cham: Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-62316-6_17Google Scholar

Harmon, Stephen Albert. 2014. *Terror and insurgency in the sahara-sahel region: corruption, contraband, jihad and the Mali war of 2012-2013*. (The international political economy of new regionalisms series). Ashgate Publishing Company.

Manso, Bruno Paes; Dias, Camila Nunes. 2018. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. Editora Todavia SA.

Stedman, S. J. (1997). Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, 22(2), 5. doi:10.2307/2539366

Villa, R., De Macedo Braga, C., & Ferreira, M. 2021. Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. *Latin American Research Review*, 56(1), 36-49. doi:10.25222/larr.756

NOTAS

1. Por *spoilers* entende-se aqueles atores e partes que acreditam que a paz emergente das negociações ameaça seu poder, visão de mundo e interesses e usam a violência para minar as tentativas de alcançá-la; no caso em questão, o crime organizado (Stedman 1997).

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. Os artigos e ensaios poderão ser assinados por até três autores, as resenhas por um único autor. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de doutor. Nos artigos em coautoria o ordenamento dos autores terá como primeiro critério a titulação e como segundo critério ordem alfabética do nome.

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 entre 150 e 200 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. Atente para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para avaliação (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 doutor.

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.

SOLUÇÃO E TECNOLOGIA SOB MEDIDA PARA CADA MISSÃO.



A Embraer Defesa & Segurança desenvolve e implementa soluções completas de comando e controle, comunicações críticas, monitoramento, vigilância e reconhecimento (C4ISR), que permitem integrar cenários operacionais táticos e estratégicos no ar, no espaço, na terra e no mar. Com crescente atuação no mercado global, os produtos da Embraer Defesa & Segurança estão presentes em mais de 60 países. Nosso portfólio inclui aeronaves capazes de cumprir uma ampla gama de missões, sensores de última geração, aeronaves remotamente pilotadas e avançados sistemas satelitais de informação e de comunicação. Nossa comprovada capacidade de gestão de projetos complexos permite customizar e integrar todos esses produtos e serviços, sempre com o objetivo de atender às necessidades de nossos clientes.