

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 11, n. 1, jan./jun., 2024

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024



ISSN: 2358-3932

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

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 11, nº 1, Jan./Jun. 2024

Comite e Conselho Editorial

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (UFMG, Brasil)

Comitê Editorial (ex-offício):

Diretoria e Conselho Fiscal ABED 2023-2024:

Prof. Dra. Maria Celina D'Araujo (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB, Brasil)

Prof. Dra. Marina Gisela Vitelli (UFRRJ, Brasil)

Prof. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Unifesp, Brasil)

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Anaís Medeiros Passos (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Unifap, Brasil)

Prof. Dra. Tâmiris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC, Brasil)

Prof. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (UFS, Brasil)

Conselho Editorial

Prof. Dra. Adriana Aparecida Marques (UFRJ, Brasil)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB, Brasil)

Prof. Dr. Alexander Arciniegas Carreño (Univ. Pontificia Bolivariana, Colômbia)

Prof. Dr. Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Ruy de Almeida Silva (NEA/UFF, Brasil)

Prof. Dr. Augusto W. M. Teixeira Júnior (UFPB, Brasil)

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes (UFU, Brasil)

Prof. Dr. Celso Castro (FGV, Brasil)

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Conrado Hübner Mendes (USP, Brasil)

Prof. Dr. David Pion-Berlin (Univ. of California, EUA)

Prof. Dr. Detlef Nolte (GIGA, Alemanha)

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

Prof. Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Ernesto Justo López (Univ. Nacional de Quilmes, Argentina)

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Graciela De Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Humberto José Lourenção (AFA, Brasil)

Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Prof. Dr. Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Prof. Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira (Unila, Brasil)

Prof. Dr. Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Prof. Dr. Manuel Domingos Neto (UFC, Brasil)

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Monica Herz (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dra. Monica Ellen Seabra Hirst (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa (Unifap, Brasil)

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Priscila Carlos Brandão (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (USP, Brasil)

Prof. Dra. Rut Diamint (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Prof. Dra. Selma Lúcia de Moura Gonzales (ESD, Brasil)

Prof. Dra. Sílvia Capanema (Sorbonne, França)

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Tássio Franchi (ECEME, Brasil)

Assistentes de Edição

Fernando Piccinini Schmitt (revisão e editoração eletrônica)

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo)

Secretaria Administrativa

Fernanda Maura Souza de Oliveira (UFMG, Brasil)

Indexadores

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 (2023-2024)

Presidência:

Profa. Dra. Maria Celina D'Araujo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Vice-Presidência:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

Secretaria Executiva:

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

Secretaria Adjunta:

Profa. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Universidade Federal de São Paulo)

Diretoria de Relações Institucionais:

Profa. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (Universidade Federal de Sergipe)

Diretoria Financeira:

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (Universidade Federal Fluminense)

Diretoria Financeira Adjunta:

Profa. Dra. Anaís Medeiros Passos (Universidade Federal de Santa Catarina)

Diretoria de Publicações:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (Universidade Federal de Minas Gerais)

Conselho Fiscal (2023-2024)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Universidade Federal do Amapá)

Profa. Dra. Tamiris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC)

Sumário

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

Artigos

Anistia para quem? Um estudo comparativo da trajetória dos atores sociais da revolta de oficiais de 1893 e da revolta de marinheiros de 1910 no tempo longo	15
<i>Silvia Capanema</i>	

Grande Estratégia: origens, abordagens e perspectiva brasileira	45
<i>Miguel Patrice Philippe Dhenin</i>	

Os impactos da flexibilização do acesso a armas no tráfico transfronteiriço entre Brasil e Paraguai	67
<i>Isabelle Christine Somma de Castro</i>	

Tríplice Fronteira sul: um estudo da entrada de ilícitos transfronteiriços	99
<i>Júlio César Lacerda Martins</i>	
<i>Carlos Eduardo de Franciscis</i>	
<i>Edwardo Oliveira</i>	

Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos	125
<i>Marcus Vinícius Gonçalves da Silva</i>	

Guerra Cognitiva e militarização da neurociência: programas de pesquisa em neurotecnologias dos Estados Unidos e da China	153
<i>Christiano Ambros</i>	

Ciberdefesa e <i>software power</i> : uma análise exploratória da China	181
<i>Bruno Moser Nunes</i>	
<i>Thays Felipe David de Oliveira</i>	
<i>Renato Victor Lira Brito</i>	

Resenhas

- Resenha de: Michael Mann, 2023. *On Wars*.
New Haven: Yale University Press. ISBN: 978-0-300-26681-8.207
Daniel Rei Coronato
- Resenha de: Chris Miller, 2023. *A Guerra dos Chips: A batalha
pela tecnologia que move o mundo*. Rio de Janeiro: Globo Livros.
ISBN: 978-65-5987-093-6213
Vinicius Modolo Teixeira
- Diretrizes para Autores218

Editorial

Prezadas(os) leitoras(es),

É, mais uma vez, com alegria que trazemos até vocês o volume 11, número 1, 2024, da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*. Este número, composto de submissões regulares à *RBED*, reúne trabalhos de autoras e autores que se debruçam aos estudos dos militares e seus impactos na sociedade.

No momento do fechamento deste editorial, temos a continuidade de duas guerras envolvendo países centrais, entre Rússia e Ucrânia e entre Israel e o Hamas, enquanto China se destaca na mediação de um possível governo conjunto entre Fatah e Hamas para a gestão de Gaza pós-conflito. Neste meio tempo, Donald Trump foi vítima de uma tentativa de assassinato, Joe Biden desistiu da campanha pela reeleição e Kamala Harris emergiu como candidata do Partido Democrata, causando uma reviravolta no processo eleitoral dos Estados Unidos da América. Enquanto a tensão entre grandes potências segue elevada e o multilateralismo segue em crise, na América do Sul, a Venezuela ainda sustenta incertezas após um processo eleitoral turbulento, no qual Nicolás Maduro se declarou eleito, à revelia de observadores e da oposição venezuelana, mantendo os insumos por maiores estudos ligados ao campo da segurança e da defesa tanto global quanto regionalmente.

Abrimos esta edição da *RBED* com um texto de Silvia Capanema, “Anistia para quem? Um estudo comparativo da trajetória dos atores sociais da revolta de oficiais de 1893 e da revolta de marinheiros de 1910 no tempo longo”. Em um momento em que se discute a inclusão de João Cândido, o *Almirante Negro*, no livro de Heróis da Pátria, Capanema nos ajuda a enxergar como o tratamento historicamente dado aos revoltosos negros e pobres após a Revolta da Chibata, de 1910, contrasta com a forma com que foram tratados os oficiais na anistia posterior à Revolta da Armada, de 1893. Apesar de ambos os grupos terem sido anistiados, enquanto os oficiais foram reintegrados a seus postos, condecorados, promovidos ou tiveram abertura para a vida política, os praças foram perseguidos tanto dentro quanto fora da Marinha. Com desdobramentos até os dias de hoje, a análise atenta de Capanema nos mostra como instituições podem repercutir assimetrias de poder mesmo com trocas geracionais se a narrativa histórica segue sem um olhar crítico.

Seguindo com um olhar no Brasil, Miguel Dhenin, em nosso segundo artigo, faz uma revisão importante acerca do conceito de grande estratégia no país. “Grande estratégia: origens, abordagens e perspectiva brasileira”

mostra como ainda é pouco discutido, em língua portuguesa, o conceito de grande estratégia. Retomando um debate teórico originalmente anglo-saxão sobre o tema, Dhenin chega até as contribuições brasileiras para um conceito e políticas de grande estratégia que sejam adaptadas às realidades do Brasil, usando o país como análise para demonstrar como os atuais Estados modernos buscam definir seus objetivos estratégicos.

Expandindo nosso olhar para a América do Sul, os três artigos seguintes, em continuidade à temática desenvolvida no dossiê temático da *RBED* sobre fronteiras sul-americanas, discutem temas relacionados ao narcotráfico e tráfico de armas na região, além de uma leitura sobre a migração venezuelana para o Brasil.

Em “Os impactos da flexibilização do acesso a armas no tráfico transfronteiriço entre o Brasil e o Paraguai”, Isabelle Christina Somma de Castro avalia a relação entre os atos normativos de flexibilização na aquisição e porte de armas por parte da gestão de Jair Bolsonaro e os fluxos de armas ilegais na fronteira. Para tanto, a autora avaliou os números de apreensão de armas pela Polícia Federal, na fronteira entre Brasil e Paraguai, entre 2013 e 2022. Castro conclui que, ainda que se tenha observado uma diminuição na apreensão de armas ilegais na referida fronteira, isso pode ter mais a ver com a facilitação para a aquisição de armamentos no Brasil, mediante falsificação de documentos, do que com uma diminuição na circulação de armas no país.

Em nosso quarto artigo, com temática próxima à de Somma de Castro, acima descrito, Júlio César Lacerda Martins, Carlos Eduardo De Franciscis e Eduardo Oliveira analisam, em “Tríplice Fronteira sul: um estudo da entrada de ilícitos transfronteiriços”, os fluxos ilegais na fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai entre 2011 e 2021. Os autores sugerem que houve uma mudança no perfil de apreensões de ilícitos no período, indicando que cigarros passaram a ser mais contrabandeados do que drogas na década analisada. Ambos os artigos são contribuições que nos ajudam a enxergar como o perfil de apreensão de ilícitos nas fronteiras brasileiras tem mudado, mas também lançam perguntas para pesquisas futuras sobre explicações que apontem causalidades, a fim de contribuir para uma melhor compreensão do problema e da avaliação das políticas públicas destinadas ao setor.

Marcus Vinícius Gonçalves da Silva trabalha, no artigo seguinte, “Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos”, o segundo maior fluxo migratório do mundo hoje, na Venezuela. Em um momento em que os olhos do mundo se voltam à Venezuela, após a tão esperada eleição presidencial de 28 de julho de 2024, é relevante compreender a logística adotada pelo Brasil na

recepção e acolhimento dos imigrantes venezuelanos como forma tanto de preparação para eventuais crises futuras quanto pela própria compreensão das nefastas consequências de um regime vizinho autoritário na parte de dentro de nossas fronteiras. O autor apresenta que os resultados da Operação Acolhida são positivos, mas que ainda há espaço para incremento nas políticas pós-interiorização para melhor integração dos imigrantes à sociedade.

Ampliando nosso olhar para as grandes potências, seguimos com dois artigos que analisam aspectos das políticas de defesa da China e a sua relação com novas tecnologias. No primeiro deles, “Guerra cognitiva e militarização da neurociência: programas de pesquisa em neurotecnologias dos Estados Unidos e da China”, Christiano Ambros nos apresenta o conceito de guerra cognitiva e sua associação a um processo de militarização da neurociência. Seguindo a inclusão pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) do domínio cognitivo como um novo domínio operacional da guerra, Ambros demonstra como o cérebro humano será, nas palavras do autor, “o campo de batalha do século XXI”. Ambros apresenta o potencial que a neurotecnologia pode desenvolver no campo da preparação para a guerra, demonstrando como os programas desenvolvidos pela China e pelos Estados Unidos da América têm atraído grande parte dos investimentos em novas tecnologias no campo da guerra.

No nosso sétimo e último artigo desta edição, de Bruno Moser Nunes, Felipe David de Oliveira e Renato Victor Lira Brito, “Ciberdefesa e projeção de poder no ciberespaço: uma análise exploratória da China”, os autores trabalham como o governo chinês tem investido no domínio do ciberespaço, em estratégias que passam tanto por esforços de *hard* quanto de *soft power*, o que é entendido como *software power*. Segundo os autores, o uso do *software power* pela China no ciberespaço pode ser entendido dentro dos moldes tradicionais de proliferação, e é usado como forma de os Estados — neste caso, a China — atingirem os seus objetivos estratégicos de projeção de poder.

Duas resenhas completam o v. 11, n. 1, 2024 da *RBED*. Na primeira delas, Daniel Rei Coronato avalia o livro *On Wars*, de Michael Mann (Yale University Press, 2023). Coronato faz uma leitura de como o livro dialoga com a produção multidimensional de Mann, mostrando a realidade social como redes de poder. Para Mann, mais do que um realismo perene ou uma luta de classes a orientar as guerras, visões segundo ele generalizantes da história, é a construção social que define as guerras, rejeitando a ideia de uma única teoria para explicar um fenômeno tão complexo quanto a guerra.

Em nosso último texto, Vinícius Modolo Teixeira resenha *A Guerra dos Chips*, de Chris Miller (Globo Livros, 2023). Teixeira traz que a geopolítica

tradicional também pode operar em dimensões nanométricas, para além de questões ligadas a territórios, geografia, economia e supremacia militar. Tendo um número reduzido de atores e empresas capazes de produzir os *microchips*, presentes em todos os modernos equipamentos eletrônicos, o autor apresenta a relação entre a indústria de defesa e investimentos em indústria de alta tecnologia. Ainda que isto não seja novo, a forma como Miller conecta a estratégia geopolítica e a produção de alta tecnologia e de semicondutores nos últimos 70 anos evidencia que tanto o domínio tecnológico por poucas empresas quanto a concentração da produção em apenas dois locais, Taiwan e Coreia do Sul, demonstram uma vulnerabilidade estratégica relevante para os Estados que aspiram o status de grandes potências no sistema internacional contemporâneo.

Em nome da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), agradecemos a todas(os) as(os) autoras(es) que tão gentilmente buscaram a *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* para a publicação de suas pesquisas. Desejamos a todas e todos uma boa leitura!

Lucas Pereira Rezende

Editor-Chefe da *RBED*

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 1º de julho de 2024

Artigos

Anistia para quem? Um estudo comparativo da trajetória dos atores sociais da revolta de oficiais de 1893 e da revolta de marinheiros de 1910 no tempo longo¹

Amnesty for whom? A comparative study of the trajectory of the social actors of the Officers' Revolt of 1893 and Sailors' Revolt of 1910 in Long Time

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 15-44

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75414

ISSN 2358-3932

SILVIA CAPANEMA

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o Exército no Brasil devem levar em conta o fato de que ele surge no país não como fruto de guerras com inimigos externos, mas para combater diferentes formas de *inimigos internos*. Isso é verificado no período da história recente, do golpe civil e militar à redemocratização, contexto em que o conceito de *inimigo interno* é bastante explorado. Mas também na própria fundação do Exército brasileiro no século XIX. Como resume Adriana Barreto de Souza:

O exército brasileiro, ao contrário do que ocorreu na Europa, não nasceu do combate contra um inimigo estrangeiro. Ele surge em plena guerra civil, nos conflitos que entraram para a história como rebeliões, no momento também em que a repressão a esses conflitos passa a ser designada como “pacificação”, um conceito tão forte que é ainda hoje amplamente utilizado no Brasil. (Barreto de Souza 2022. Tradução nossa).

Compreender essa dinâmica de combate aos inimigos internos como uma prioridade estruturante das Forças Armadas brasileiras nos possibilita entender de que forma elas se relacionam com as esferas política e social brasileira,

Silvia Capanema é doutora em História pela EHESS, Paris, professora em estudos lusófonos na Université Sorbonne Paris Nord (Paris 13), pesquisadora de Pléiade/Campus Condorcet e autora do livro *João Cândido e os navegantes negros: a revolta da chibata e a segunda abolição* (Rio de Janeiro: Malê, 2022). orcid: 0000-0002-1607-2055. E-mail: silvia.capanema@sorbonne-paris-nord.fr.

em diferentes contextos históricos. Muitos são os exemplos. Podemos citar, no contexto da Primeira República, a guerra de Canudos, que funciona tanto como um momento de reafirmação do papel do Exército brasileiro quanto de combate a inimigos internos, entendidos, na época, como os jagunços sertanejos organizados de maneira independente num novo povoado (Cunha 2017).

Porém, essa função de combate nacional interno não pode nos conduzir a ignorar a existência de uma diversidade de lógicas, de realidades sociais, humanas e políticas, dos indivíduos que as compõem. Como demonstram os estudos de Castro (1995) e outros, é importante entender também, na compreensão das relações das Forças Armadas com a sociedade e com a política, o papel dos atores sociais e as dinâmicas vistas *de dentro*. Outra dimensão que não pode ser negligenciada é a relevância da questão territorial e da defesa das fronteiras como elemento orientador na fundação das Forças Armadas do Brasil, assim que o país assume seus contornos atuais.

Também é preciso sublinhar que há diferenças entre a Marinha e o Exército, em suas concepções fundadoras e no que diz respeito à organização interna. Em termos de “acontecimentos fundadores”, pode-se, ao contrário do Exército, dizer que a Marinha do Brasil tem sua origem nas guerras contra adversários estrangeiros, a Armada portuguesa, no marco da independência, e sobretudo na Batalha Naval do Riachuelo, ponto de inflexão na Guerra do Paraguai. No que tange à sua estrutura interna, é importante ressaltar que o abismo social marcado entre oficiais e praças é particularmente expressivo na Marinha (Capanema 2022, cap. 2).

Assim, oficiais e praças das Forças Armadas, em diferentes momentos da história do Brasil, assumiram posições políticas que refletiam tanto sua visão sobre o papel das instituições militares quanto seu lugar social, com consequências históricas e pessoais para os atores envolvidos, reveladoras das dinâmicas sociais.

Este artigo é fruto de uma reflexão sobre duas revoltas da Marinha do Brasil, no contexto da Primeira República, a chamada Revolta da Armada (1893-1894) e a emblemática Revolta da Chibata (1910). Trata-se, no entanto, de dois acontecimentos de natureza diferente: a primeira foi uma revolta liderada por oficiais (homens brancos) visando a mudanças no poder político nacional; enquanto a segunda representou um levante conduzido por praças (homens negros, pardos, pobres), visando a mudanças internas, melhorias nas condições de trabalho e respeito aos direitos humanos. Ambas as sublevações ocorrem num mesmo período histórico, ainda que separadas por um intervalo de 17 anos, tempo suficiente para que a República estivesse mais consolidada no Brasil (Napolitano 2016; Delgado and Ferreira 2006).

Porém, o propósito deste texto, mais do que analisar as revoltas propriamente ditas — dois acontecimentos importantes para a memória e entendi-

mento da história nacional — é fornecer um estudo comparativo das consequências dos dois levantes no que diz respeito à punição e aos desdobramentos da anistia concedida aos envolvidos e às lideranças. Como pensar a anistia a rebeldes militares? Como *esquecimento*, como defendia Rui Barbosa? Ou como *reparação*, como também defendia Rui Barbosa, no seu conceito de *anistia inversa* (Carlos 2017). Quais são as consequências para a carreira dos militares — financeiras, jurídicas ou, ainda, simbólicas, para a memória nacional?

A anistia em tais contextos foi estudada por dois recentes trabalhos. Em sua dissertação de mestrado, Arturo Grechi de Carlos discute as visões as de Rui Barbosa sobre a anistia no início da Primeira República (Carlos 2017). O jurista e parlamentar foi importante articulador da anistia após as duas revoltas da Marinha. Em um estudo de maior amplitude cronológica, Ann Schneider analisa a tradição das anistias no Brasil, do final do século XIX ao início do século XXI, abordando também as anistias das revoltas de oficiais de 1892-1894 e de marinheiros de 1910 (Schneider 2021). A autora argumenta como as sucessivas anistias dos poderes públicos se acomodam numa tradição conciliadora e conservadora brasileira, mostrando toda a atualidade do tema, revisitado com outras expectativas pós golpe de 1964 e retorno à democracia a partir de 1984.

No entanto, este artigo pretende propor um outro caminho de reflexão, enfocando não somente os processos que levaram à anistia, mas também suas consequências para os interessados, que podem ser diferentes, segundo os contextos e origens sociais — oficiais ou marujos subalternos —, como veremos, propondo uma reflexão dialética. Além disso, é importante dizer que em ambas as revoltas, apesar das diferenças, configuram-se anistias a rebeldes políticos, e não a militares no poder, torturadores ou a pessoas que assumem massacres de *inimigos internos* ou externos. Enfim, pretendo entender as anistias como um processo com implicações no passado, presente e futuro, e como fruto das estratégias de lutas políticas, de busca por reconhecimento, em situações desiguais, partindo também do ponto de vista dos atores sociais (anistiandos e anistiados).

Dessa forma, num primeiro momento, busco retomar brevemente a revolta de 1893-1894, a partir da historiografia existente e de algumas pistas para novos estudos. Com intuito de focar os atores, apresentarei seus principais líderes e suas trajetórias. Num segundo momento, apresentarei a revolta de 1910, seus líderes, as questões políticas envolvidas, as trajetórias e consequências.

Seria interessante, numa discussão mais ampla, pensar numa outra importante revolta de marinheiros, a rebelião de 1964, cujos atores também foram incorporados nos desdobramentos da anistia de 1979 (Almeida 2012). Porém, no presente artigo, privilegio uma abordagem dialética dentro de

um mesmo contexto histórico, a Primeira República. Podemos, no entanto, pensar que militares da Marinha estabelecem conexões e redes fortes, e que, da mesma forma que os revoltosos de 1910 conheciam a experiência de 1893 e outras, os marujos de 1964 também evocavam a revolta de 1910 em sua organização. A partir da articulação da sua anistia como perseguidos pela ditadura civil e militar brasileira, estabeleceram outros laços com os marujos de 1910 e os seus descendentes e herdeiros (Capanema 2022).

No que se refere às relações entre oficiais rebeldes de 1893 e marujos rebeldes de 1910, seria interessante evocar uma passagem do testemunho do marinheiro João Cândido, líder da revolta dos marinheiros, ao Museu da Imagem e do Som do Rio de Janeiro, gravado em 1968, um ano antes do falecimento do marujo. Na passagem, ele evoca um contato estabelecido com Alexandrino de Alencar, o Almirante Alexandrino, também rebelde em 1893 e depois ministro por duas vezes. Importante lembrar que João Cândido teria ingressado na escola de aprendizes a Marinheiros do Rio Grande do Sul em 1895, aos 15 anos, através de uma relação de proteção e apadrinhamento de Alexandrino de Alencar. O oficial vinha da mesma cidade do marujo, Rio Pardo (RS), mas de uma família de proprietários rurais, enquanto João Cândido era filho de ex-escravizados (Morel 2009; Nascimento 2020). O marujo se lembra, assim, de um outro momento em que solicitou a intervenção do almirante:

[Eu] Queria seguir a vida do mar. Embarcava. Fui para a Marinha mercante, tomava, embarcava hoje aqui, chegava no primeiro porto, os oficiais da Marinha cassavam meus direitos. Diziam que eu não podia embarcar, pois que era revoltoso. [...] Cheguei aqui, fui ao almirante Alexandrino, que era ministro da Marinha [...] e pelo telefone chamou o capitão dos portos e [disse] “**entregue os papéis de João Cândido imediatamente, eu também fui revoltoso e sou ministro da Marinha**”. Depois andei lá pela Argentina, andei pela Grécia, embarcando em navio grego e depois deu saudades e eu voltei para o Brasil. (Citado em Capanema 2022, 317). [Grifo meu]

Esse relato já antecipa o fato que os significados da anistia não foram os mesmos para o oficial rebelde anistiado, e tornado Ministro, e o marujo rebelde anistiado que encontrava dificuldade para continuar trabalhando “no mar”. Voltarei a isso mais adiante.

1893, UM ANO QUE DUROU

A revolta dos oficiais de 1893-1894, chamada na historiografia de *Revolta da Armada* e na época compreendida como *Revolta da Esquadra* (terminologia mais frequente nas fontes que consultei), merece, do meu

ponto de vista, novos estudos. A principal bibliografia continua sendo os trabalhos produzidos nos anos 1980 e 1990, alguns livros dos chamados *historiadores navais* — oficiais da Marinha que produzem estudos de história (Martins 1997) —, bem como testemunhos de autoridades militares e políticas da época (Nabuco 1932). Alguns trabalhos mais atuais e com novas perspectivas abordam a questão das relações internacionais e diplomáticas (Bueno 2022). Novos bons estudos, como vimos, discutem a anistia (Carlos 2017; Schneider 2021).

Porém, um estudo mais aprofundado sobre os atores envolvidos, as consequências para os praças, soldados e fuzileiros navais merece ainda ser desenvolvido. Com efeito, observa-se que o corpo de fuzileiros navais é destituído no ano seguinte em decorrência da reforma, como se vê no *Relatório do Ministro da Marinha* de 1893 e 1894 (Capanema 2022). Outro ponto interessante seria um estudo da iconografia existente. O fotógrafo espanhol Juan Gutierrez produziu importante conjunto de fotografias do levante, com barricadas formadas no Rio de Janeiro, que se encontram no acervo da Brasileira fotográfica. O conjunto representa uma versão brasileira das fotografias de guerra comuns no período.



Figura 1 — Fortificação provisória, 1894.

Fonte: Coleção Juan Gutierrez, Brasileira fotográfica. brasilianafotografica.bn.gov.br.



Figura 2 — Fortaleza de Villegagnon.

Fonte: Coleção Juan Gutierrez, Brasiliana fotográfica. brasilianafotografica.bn.gov.br.

A Figura 1 retrata a existência de barricadas, compostas por oficiais, marinheiros e soldados. A Figura 2, tirada de uma perspectiva de cima, enfoca a destruição dos telhados e construções na ilha de Villegagnon, o que conota a existência de reais ataques e bombardeios. Militares de diferentes patentes olham para a câmera e se posicionam atrás de uma bandeira nacional, num dia de sol. Parecem ocupar tranquilamente a ilha que pertencia à Marinha e era onde se instalava o corpo de marinheiros nacionais.

A questão do suposto “apoio à monarquia” dos oficiais rebeldes, uma leitura em grande parte difundida por causa do manifesto assinado por um dos líderes da revolta, Saldanha da Gama, que durante muito tempo foi apontada como central na rebelião, é hoje uma interpretação superada para os historiadores. Talvez também a disseminação dessa interpretação da Marinha como uma força monarquista seja decorrente do fato de que seu momento de fundação tenha se dado no Primeiro Império, como dito na introdução. De fato, dizer que a Marinha era uma instituição monarquista seria exagero, uma vez que muitos dos oficiais em ascensão tiveram um

cargo importante na nova ordem republicana, mesmo sem ter tido maior protagonismo na mudança da forma de governo.

Podemos propor uma analogia com os chamados “republicanos do 14 de maio”, expressão criada pelos historiadores para indicar a adesão dos proprietários de escravos à República depois da abolição da escravidão feita pelo Império: muitos dos oficiais da Marinha de alta patente poderiam ser considerados como “republicanos do 16 de novembro”, já que, apesar de não estarem nas lideranças da tomada do poder republicano como os oficiais e jovens oficiais do exército com os quais frequentemente rivalizavam, assumiram postos de responsabilidade e prestígio na nova ordem. Este é o caso, por exemplo, de Custódio de Melo, que foi Ministro da Marinha entre 1891 e 1893, acumulando esta função com os cargos de Ministro da Guerra e das Relações Exteriores, como veremos.

A partir de uma consulta inicial feita aos arquivos do MNE de Lisboa,² pode-se formular a hipótese de que essa leitura de uma Marinha “monarquista” é algo que surge em grande parte no olhar estrangeiro e nas relações exteriores, nas desconfianças e talvez esperanças — no caso português — para se averiguar se havia uma brecha para a “restauração” monárquica no Brasil. Mas sobretudo, como demonstram outros trabalhos, essa versão surge através das desconfianças dos apoiadores mais radicais de Floriano Peixoto, os denominados jacobinos, que acusam os portugueses de serem restauradores e de terem simpatia com os oficiais rebeldes (Queiroz 1986).

A revolta da Armada tem seus antecedentes na chamada “primeira revolta da Armada”, quando o almirante Custódio de Melo lidera parte das frotas para exigir a demissão de Deodoro da Fonseca, em novembro de 1891. O presidente renuncia, mas o fato não acalma os ânimos de alguns oficiais, descontentes com a “virada autoritária” da chamada posteriormente “República da Espada”. A segunda revolta da Armada acontece entre 6 de setembro de 1893 e março de 1894, e não pode ser compreendida sem o contexto do governo de Floriano Peixoto e as tensões políticas que vão desde o dito “manifesto dos 13” de 1892 (um documento assinado por treze oficiais de alta patente que condenavam o autoritarismo de Floriano Peixoto e sua ilegitimidade como vice-presidente para assumir a presidência da República, já que a Constituição de 1891 previa novas eleições) às punições e à anistia aos rebeldes do Rio Grande do Sul e do norte do Brasil. Os oficiais da Marinha, no entanto, tiveram pouco apoio das elites e do povo em seu movimento, mas impactaram a vida na capital da República e a agenda política. Como aponta Lilia Schwarcz (2010), a revolta da Armada marcou a vida de Lima Barreto, na passagem da sua infância para a juventude. O acontecimento afeta o cotidiano do escritor, que morava na Ilha do Governador, e se trata precisamente do período em que o menino Lima

Barreto descobre a fraqueza e início de loucura do pai. Não por acaso, a revolta é o acontecimento de fundo em *Triste fim de Policarpo Quaresma*, mas, na narrativa, o autor a vê com ironia, ressaltando o desinteresse e o tédio dos moradores dos subúrbios diante de um conflito que se alonga sem conquistar as simpatias populares. Como sabemos, apesar de terem tomado o controle da maior parte dos navios de guerra, os oficiais foram massacrados por Floriano Peixoto, que teve apoio dos Estados Unidos e contratou uma frota de mercenários, chamada “frota de papel”, para combater os rebeldes (Bueno 2022).

Recuados, os rebeldes, mais de 400 homens, se refugiam em dois navios portugueses. São levados dali à baía do Prata e alguns aderem à dita “revolta federalista” do Rio Grande do Sul. Esse acontecimento levou à ruptura de relações entre Brasil e Portugal, num contexto já de tensões por causa da forte presença de imigrantes portugueses e da desconfiança dos apoiadores mais radicais de Floriano, os jacobinos. Os “jacobinos” serão, talvez, o elemento que mais legitima e reforça Floriano, e sobrevivem à morte do “marechal de ferro”, vindo a desaparecer após o atentado contra Prudente de Moraes, sucessor de Floriano, em 1897 (Heinsfeld 2007).

Porém, logo após a batalha perdida contra Floriano Peixoto, tem início uma outra luta, a batalha dos oficiais rebeldes pela anistia. A figura de Rui Barbosa será determinante nas articulações (Carlos 2017; Schneider 2021). Importante lembrar que Rui Barbosa também se opõe às medidas repressivas e ao fechamento do Congresso por Floriano Peixoto e é obrigado a exilar-se entre 1893 e 1895. Com relação aos oficiais da Armada, primeiramente, Rui Barbosa atua como principal articulador do *habeas corpus*, não obtido, já em 1892, para os oficiais que assinaram o “manifesto dos 13”, dentre os quais se encontrava o vice-almirante e ex-ministro da Marinha Eduardo Wandenkolk e três outros contra-almirantes. Em segundo lugar, age como advogado dos rebeldes na batalha pela anistia em 1895, que é obtida. Em terceiro lugar, Rui Barbosa continua na batalha política e posteriormente jurídica para que os oficiais rebeldes pudessem voltar à ativa, recuperar soldos e títulos. Esse objetivo será atingido por decreto presidencial em 1897, assinado por Prudente de Moraes, fato que reacende a ira dos jacobinos e florianistas que articulam a tentativa de assassinato do presidente.

Assim, importante lembrar que o decreto de 1895 foi obtido após debates no Senado e na Câmara. Rui Barbosa defendia a anistia acompanhada da retomada dos graus, soldos e funções dos militares. Mas havia oposição de parlamentares, e o texto final se resumiu apenas ao direito à anistia, sem as outras reparações. O texto, assinado por Prudente de Moraes, dizia ainda:

1º Os officiaes do Exercito e da Armada amnistiados por esta lei não poderão voltar ao serviço activo antes de dous annos contados da data em que se apresentarem á autoridade competente, e ainda depois desse prazo, si o Poder Executivo assim julgar conveniente.

§ 2º Esses officiaes, emquanto não reverterem á actividade, apenas vencerão o soldo de suas patentes e só contarão tempo para reforma. (Decreto nº 310, de 21 de outubro de 1895).

Rui Barbosa vota favoravelmente ao decreto, por entender que a retomada das funções e benefícios dos militares poderia ser adquirida na justiça (Schneider 2021). Porém, o objetivo é alcançado por um novo decreto presidencial também assinado por Prudente de Moraes um dia depois do aniversário da República em 1897. No contexto, representava um gesto de confiança e agradecimento às Forças Armadas após a sofrida vitória do Exército brasileiro no massacre de Canudos, depois de 3 expedições fracassadas e humilhantes:

DECRETO N. 2673 – DE 16 DE NOVEMBRO DE 1897

Manda reverter para o quadro activo da Armada os officiaes das diferentes classes, amnistiados pelo decreto n. 10 de 21 de outubro de 1895.

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, usando da faculdade que lhe foi conferida pelo § 1º do art. 1º do decreto nº 310 de 21 de outubro de 1895:

Resolve mandar reverter do quadro da reserva, em que se acham por força dos decretos de 24 de setembro de 1893 e 7 de julho de 1894, para o quadro da actividade, os officiaes das diferentes classes da Armada e constantes das inclusas relações, que completaram, até esta data, o prazo de dous annos estipulado no alludido decreto de 21 de outubro de 1895.

O decreto vem acompanhado de uma lista com nomes dos oficiais das diferentes classes da Armada “mandados reverter à actividade por decreto da presente data”. São eles: Do corpo da Armada: um Vice-almirante, um contra-almirante, um capitão de mar e guerra, um capitão de fragata, dois capitães-tenentes, 31 primeiros-tenentes, seis segundos-tenentes, além de quatro officiaes do corpo de engenheiros navais, seis officiaes do corpo de saúde, dez officiaes do corpo da fazenda, cinco officiaes do corpo de maquinistas. Os beneficiados pelo decreto, citados nominalmente, totalizavam 68 homens.

Seria interessante pensar num estudo prosopográfico dos anistiados, até mesmo para se compreender melhor o perfil dos principais rebeldes de 1893, uma revolta impopular, mas que marcou a história da Marinha, e se insere no conjunto de sublevações do início da República no Brasil. Porém, isso ultrapassaria as perspectivas deste artigo. Proponho, assim, abordar sucintamente quatro trajetórias, referindo aos quatro líderes mais importantes e mais graduados da lista de oficiais combatentes.³

O primeiro citado é o vice-almirante Eduardo Wandenkolk (1838-1902), que era carioca e filho de um capitão de mar e guerra.⁴ Ainda jovem, ingressa como aspirante de guarda-marinha em 1855 e chega a capitão de fragata em 1875, por sua “destacada” participação na guerra do Paraguai, sendo posteriormente chefe de divisão da Marinha (em 1887) e membro da Comissão de Imprensa do Clube Militar, que era presidido por Deodoro da Fonseca. Como consta em suas notícias biográficas, Wandenkolk foi encarregado de “abrir os portões do arsenal da Marinha ao exército revoltado contra a monarquia”. Portanto, tornou-se Ministro da Marinha quando Deodoro da Fonseca assumiu o governo provisório, em 1889. Assumindo como contra-almirante, responsável pela reorganização da Marinha, criação de brigadas de saúde e fazenda, dos corpos de engenheiros e maquinistas e pela criação do código disciplinar, que enquadrava, entre outras penas, os castigos corporais para os marinheiros subalternos no “limite de 25 chibatadas por dia”.⁵ Durante o período em que foi Ministro, assumiu interinamente também os ministérios de Relações Internacionais, Interior e de Guerra. Foi eleito senador em 1890, nas eleições para o Congresso Nacional Constituinte, e demitiu-se do ministério em janeiro de 1891, junto com outros ministros, pouco depois de ser promovido a vice-almirante. Como vimos, assina em março de 1892 o manifesto dos “13 generais” e, com a declaração de estado de sítio por Floriano Peixoto, foi reformado. Embora fosse Senador, foi preso e enviado para Tabatinga, no alto Amazonas.

Ao retornar ao Rio, assume a presidência do Clube Naval e participa com Custódio de Melo da revolta da Armada em setembro de 1893. Em novembro, dirige-se ao Rio Grande do Sul com Custódio de Melo e outros para se unir aos federalistas gaúchos, mas o navio que comandava, o Júpiter, foi aprisionado e Wandenkolk foi novamente preso e levado para a fortaleza de Santa Cruz, em Niterói. Foi anistiado em 1895 e retomou a sua cadeira no Senado. Depois do decreto de 1897, foi promovido a almirante graduado em 1898 e a almirante em 1899. Em 1900, foi nomeado chefe do Estado-Maior da Armada na presidência de Campos Salles. Assumiu novamente a presidência do Clube Naval até junho de 1901, no ano antes do seu falecimento.

A sua trajetória é representativa de um oficial de alta patente — filho de oficial, aluno das escolas navais e também com altas responsabilidades nas associações de oficiais (Clube Militar e Clube Naval) do período. O fato de ter tido uma atuação na destituição do Império e Proclamação da República pode ter sido determinante para que se engajasse em outras revoltas, abrindo um horizonte de ações políticas e de tomada de poder possível. Vê-se também que o reconhecimento na carreira e na memória interna da Marinha ou da história oficial da República veio posteriormente aos decretos de anistia de 1895 e de reparação de 1897. Segundo Ann Schneider (2021) foi objeto de poucas homenagens internas na Marinha, mas dá o nome a uma escola.

O segundo oficial citado nos anexos ao decreto de 1897 é o contra-almirante Custódio José de Mello, nascido em Salvador em 1840.⁶ Ainda jovem, ingressou na Marinha e participou da Guerra do Paraguai. Depois da República, em 8 de janeiro de 1890, Custódio de Melo foi promovido a contra-almirante e eleito deputado constituinte pelo estado da Bahia em 15 de setembro de 1890. Seria, portanto, uma forma de “Republicano do 16 de novembro”, no âmbito militar. Quando Deodoro da Fonseca fechou o congresso em 3 de novembro de 1891, Custódio de Melo liderou um movimento de oficiais que apontaram os canhões contra o palácio na cidade do Rio de Janeiro, ameaçando bombardear se Deodoro continuasse no governo. Com a renúncia do Marechal, Custódio foi nomeado Ministro da Marinha, assumindo também por outros períodos a pasta de Ministro da Guerra e das Relações Internacionais. Mas passa a se opor a Floriano Peixoto, e defende a escolha constitucional de se realizarem novas eleições. Pede demissão no fim de abril de 1893.

Assina o Relatório do Ministro da Marinha de 1892, que foi concluído em abril de 1893 (portanto, poucos meses antes da revolta de setembro que liderou). Nesse documento, ele faz duras críticas à situação da Marinha, que teria guardado uma estrutura arcaica, desorganizada, e propõe a criação de Conselhos de Almirantado, como nas Marinhas europeias. Sem dúvida, como uma forma de diminuir o poder do Executivo sobre a Armada, já que as decisões deveriam ser validadas ou tomadas por esse tal Conselho, o que evitaria que se trocasse tanto de Ministro na Marinha como se fazia no Brasil (ele calculava em média 10,5 meses o tempo de cada ministro na pasta, sendo 80 ministros em 70 anos da “idade nacional”).⁷ Defende ainda a criação de prefeituras marítimas, ou seja, uma nova organização para a Armada. Em termos de equipamentos, alega que em 1826 tínhamos uma boa Marinha, enquanto agora “nossas praças marítimas pungem de ridículo ver o estado desolador a que chegaram”, ou seja, a Marinha estava inapta ao ataque no Prata,

mas também à defesa dos portos brasileiros e das outras embarcações mercantes.⁸ No mesmo texto, ele reclama melhores salários, tempo para a reforma, condições de formação para uma Marinha cada vez mais moderna e aumento do número de escolas de aprendizes. O documento demonstra grande insatisfação e ao mesmo tempo o fato de que se tratava de um almirante e ministro que apresenta projetos. Ele propõe a supressão progressiva do Batalhão Naval e a criação de um regimento de artilharia de costa.

Em 6 de setembro de 1893, Custódio de Melo lidera a revolta da Esquadra contra Floriano Peixoto — mais uma vez, apontando as armas dos navios contra a capital federal. Na sequência seguinte, o contra-almirante também segue para o Rio Grande do Sul, e pede asilo à Armada portuguesa. Com a derrota da revolta, Custódio de Melo parte para Buenos Aires e só regressa ao país após ser anistiado. No governo de Campos Sales (1898-1902), foi designado para uma comissão no estado do Amazonas, mas se recusou a cumprir a ordem, tendo sido preso por pouco tempo na ilha das Cobras, na baía de Guanabara. Foi promovido a vice-almirante em 14 de março de 1902, um dia antes de falecer.

Custódio de Melo é bastante homenageado no interior da Marinha. Há, por exemplo, um navio escola com seu nome. Na correspondência dos diplomatas portugueses no Brasil, seu nome também é bastante citado. Uma minuta relata o seu falecimento.⁹

O terceiro nome citado na lista anexa ao decreto de 1897 é o do capitão de mar e guerra Eliezer Coutinho Tavares, nascido em novembro de 1844 no Maranhão.¹⁰ Há menos dados biográficos sobre ele, mas sabemos que ingressa na Marinha como aspirante a guarda-marinha em 1861 e segue a carreira com diversas promoções, passando a primeiro-tenente em 1867, capitão-tenente em 1877, capitão de fragata em 1884, capitão de mar e guerra graduado em 1891. Sua caderneta registro indica que foi transferido para a reserva em 24 de setembro de 1893, claramente com relação à sua implicação na “Revolta do 6 de setembro”, como era mencionado o levante de oficiais na documentação da época. Ele retorna à ativa em 1897, também como efeito do decreto desse ano, e obtém o grau de Almirante em 1900, ano em que é reformado e falece. Ele não se tornou uma “figura de memória” na Marinha, mas obteve as vantagens ligadas ao seu cargo e ao “bom decorrer” de sua carreira, como os colegas anistiados, apesar de ter sido rebelde.

Enfim, o quarto nome que aparece na lista é o de Alexandrino Faria de Alencar, que era capitão de fragata na época do decreto.¹¹ Alexandrino de Alencar nasceu em Rio Pardo no Rio Grande do Sul, em 1848, e faleceu no Rio de Janeiro em 1926, tendo sido duas vezes senador e por três

vezes Ministro da Marinha. Já vivendo no Rio de Janeiro, ingressou na Escola Naval em 1865 e se apresentou como voluntário para a Guerra do Paraguai em 1866, mas foi dispensado por ser muito jovem. Conseguiu, todavia, alistar-se na Divisão Naval de Montevideú. Foi promovido a primeiro tenente em 1877 e em 1883 foi assistente do capitão de fragata Custódio de Melo na Divisão de Torpedeiras e promovido a capitão-tenente dois anos depois.

Entre 1887 e 1888, ocupou a condição de imediato do almirante Saldanha da Gama. Como comandante do encouraçado Riachuelo, consta que teria dado “cobertura ao movimento de instauração da República brasileira empreendido pelo Exército em 1889”. Em 1890, foi promovido a capitão de fragata por mérito. Como comandante do encouraçado Aquidaban, participou da Revolta da Armada. Partiu em seguida para o exílio, retornando ao Brasil em 1897, quando foi anistiado e reintegrado à Marinha. Segue-se uma série de promoções, chegando em 1902 a contra-almirante. Em 1905 foi eleito senador pelo estado do Amazonas, apresentando desde 1906 um programa naval “que se adequasse às demandas da política externa brasileira”. No mandato do presidente Afonso Pena, foi nomeado Ministro da Marinha até 1910, sendo o responsável pela adoção do programa “Rumo ao Mar” e pela chegada dos grandes encouraçados de modelo *dreadnought* ao Brasil, navios que serviram de esquadra para a Revolta dos Marujos de 1910, como veremos a seguir (Capanema 2022). Foi novamente Ministro da Marinha entre 1913-1918 e 1922 e 1926, e senador entre 1921-1922.

Dos quatro oficiais aqui estudados, Alexandrino de Alencar era o mais jovem e foi o que alcançou mais notabilidade dentro e fora da Armada. Seu nome é utilizado em várias homenagens, bustos, no mundo militar e civil, nomes de ruas, praças etc. Assim como os colegas, frequentou as escolas de formações de oficiais, seguiu carreira e teve promoções. Trabalhou com os principais líderes da Revolta da Armada, Custódio de Melo e Saldanha da Gama. Participou do levante, foi exilado, anistiado e recuperou o seu estatuto de oficial com o decreto de 1897. A partir de então, sua carreira deu um “verdadeiro salto”, justamente em razão de suas relações com a política, sendo eleito senador, defendendo projetos para a Marinha, tornando-se Ministro e próximo de Rio Branco, nas relações internacionais. Ocupa um lugar privilegiado na memória, de figura modernizadora da Armada brasileira, a despeito de ter sido oficial rebelde. Além disso, como vimos, o “Almirante Alexandrino”, como ficou conhecido, é o “ponto de ligação” com seu conterrâneo, o marujo João Cândido, do outro lado do mesmo barco.

1910, UMA REVOLTA DOS PRAÇAS

Quanto à revolta dos praças de 1910, houve uma importante renovação nos estudos nos últimos tempos, com os trabalhos de Álvaro Pereira do Nascimento (2008), Hélio Leôncio Martins (1988), Cláudio Costa Braga (2010), José Murilo de Carvalho (1998), Arias Neto (2000), Joseph Love (2012), Zachary Morgan (2015), e com a nova edição do livro do jornalista Edmar Morel (1959), comentada e revista por Marco Morel (2009), bem como o livro de Sílvia Capanema (2022). Essa renovação e interesse a partir dos anos 2000 é impulsionada pela importância da questão racial no Brasil contemporâneo.

A Revolta dos Marinheiros de 1910 foi um levante que contou com a participação de aproximadamente 2.300 marinheiros (de um total de efetivos de 4 mil) da Marinha de Guerra, em novembro de 1910. O levante foi organizado durante meses, e a principal reivindicação era o fim dos castigos corporais, que podiam chegar a mais de 200 golpes de chibata. Essa forma de punição tinha desaparecido das Marinhas de guerra pelo mundo todo no final do século XIX, numa lógica que Michel Foucault (2003) bem demonstra em sua obra clássica, das transferências das punições físicas para as penas de privação de liberdade. A permanência das chibatadas na Marinha brasileira estava nitidamente relacionada com a tradição escravista brasileira. Os marujos brasileiros eram majoritariamente pretos, pardos, pobres, nordestinos e nortistas (Capanema 2022).

O início de século XX foi marcado também por um projeto de modernização da Marinha, com forte impacto na encomenda de material bélico (Martins Filho 2010) e na formação de marinheiros (Capanema P. de Almeida 2010). Isso significou, no contexto, o aumento de escolas de aprendizes e sua distribuição no território nacional, bem como a aquisição de navios modernos, encouraçados de modelo *Dreadnought* — que representavam a tentativa de inserção do Brasil na corrida armamentista da época e o desejo de se impor como a principal potência militar da América do Sul. Faziam parte dos grandes projetos do Ministro da Marinha Alexandrino de Alencar (1906-1910). Os encouraçados Minas Gerais e São Paulo, e o *scout* Bahia, construídos na Inglaterra, foram entregues ao governo brasileiro no primeiro semestre de 1910. O compositor popular e palhaço negro Dudu das Neves compôs na ocasião a canção “Oh Minas Gerais”, e os navios foram retratados em cartões postais. No entanto, incorporar os navios gigantescos significava também mudanças nas formas de trabalho e maior necessidade de braços e de formação técnica dos marujos. Esse cansaço foi sentido na viagem do Minas Gerais aos portos do Brasil, em março e abril de 1910, tendo como consequência inúmeras deserções e protestos dos marujos presentes com relação às condições de trabalho (Capanema 2022).

De fato, a mudança de tempos era sentida pela marujada a bordo também nas relações de punição. Em setembro de 1910, em uma viagem da esquadra brasileira ao Chile, os marujos observaram que os castigos corporais ainda aplicados na Marinha brasileira eram objeto de vaias de outras esquadras nacionais. A partir de então, diversos bilhetes anônimos circulavam, enviados pelos marujos aos oficiais, nos quais diziam que não suportavam mais o castigo da chibata, que devia ser abolido com urgência, para evitar as consequências mais sérias (Morel 2009). O castigo do marujo Marcelino Menezes, na noite do 21 de novembro, com mais de 200 golpes de chibata diante da tripulação, foi o elemento desencadeador da revolta. A forma de ação escolhida foi inspirada em outras revoltas no contexto, inclusive na revolta dos oficiais de 1893: na noite do 22 de novembro, os marinheiros apontaram os canhões dos navios contra a capital federal, ameaçando atacar se não fossem abolidos os castigos corporais.¹²

A revolta se torna mais do que um *fait divers*, ela tem grande repercussão em todo o Brasil e no exterior. As principais lideranças surgem na imprensa, homens pretos e partos, representados tanto com entusiasmo, quanto com um certo sarcasmo, como “almirantes”, “imediatos” e “comandantes”. João Cândido, filho de escravizados e nascido ventre livre em 1880, é identificado como “almirante negro”. Os marujos são elogiados por sua boa condução dos navios e ganham a simpatia de algumas figuras políticas importantes, como o jurista e senador na época Rui Barbosa, um dos principais opositores do Presidente Hermes da Fonseca.

O debate na Assembleia Nacional é intenso. Um dos deputados próximos do presidente Hermes, José Carlos de Carvalho, é enviado a bordo dos navios rebeldes para negociar com os marujos. Ele se encontra com João Cândido no Minas Gerais, retorna impressionado com o estado das costas marcadas pela chibata do marinheiro Marcelino Rodrigues e tendo em mãos o manifesto escrito pelos marujos. No texto, que não é publicado pela imprensa da época, os marinheiros se reconheciam como “cidadãos brasileiros e republicanos”, pediam o fim da chibata, uma nova tabela de soldos e serviços e a substituição dos oficiais incompetentes. Nas primeiras comunicações oficiais — manifesto e telegramas — eles não pedem a anistia. Mas o pedido de “perdão” surge no relato do deputado José Carlos de Carvalho, na Câmara. E, a partir daquele momento, aparece também em novos comunicados e telegramas dos marujos. Ou seja, eles se inserem, com habilidade, na perspectiva da esperança da vitória com perdão. De certa forma, se inserem naquilo que Ann Sncheider chamou de “tradição da anistia”, mas usando-a a favor da sua própria luta e sobrevivência. Nesse sentido, seria possível relativizar a “cultura da anistia” como algo pensando numa estrutura de pactos e acomodações brasileira, mas como

uma verdadeiro instrumento de luta, se olharmos do ponto de vista dos sujeitos rebeldes.

Seria importante aqui dizer que João Cândido e os companheiros foram muito hábeis na comunicação com a imprensa e com os parlamentares. Através da imprensa, se tornam verdadeiras “celebridades”, na medida em que ousaram inverter a ordem, desafiar, com uma causa avaliada como justa e de forma elegante, a hierarquia militar que era a hierarquia social. Como proponho no meu livro, pensar numa “segunda abolição” no contexto histórico do pós-abolição também significa isso, para além da abolição dos castigos físicos: desafiar e interromper essa cena hegemônica, como homens negros, nordestinos e pobres.



Figura 3 — marujos rebeldes a bordo do navio São Paulo.

Fonte: *Correio da manhã* (1910, 1).

O pedido de anistia passa a ser debatido no Senado e no Congresso, com vozes contrárias que acusam o ato de “ameaça da nação”. As vozes favoráveis defendem a justiça das reivindicações, a conduta dos marujos e a necessidade de achar uma saída sem maiores consequências para a cidade do Rio de Janeiro e perdas de equipamentos bélicos. Um possível plano de contra-ataque com torpedos é elaborado, mas abandonado pelas mesmas razões. Parlamentares de diferentes orientações políticas, como o Senador

Pinheiro Machado, um dos principais articuladores do governo de Hermes da Fonseca, e o Senador Rui Barbosa, na oposição, estão de acordo sobre a necessidade de anistia. Porém, divergem quanto ao momento de concedê-la. Para Pinheiro Machado, a anistia só deveria ser autorizada depois que as armas fossem depostas. Já para Rui Barbosa, ela deveria ser concedida imediatamente e sem exigências. Nesse momento, o deputado José Carlos de Carvalho retorna a bordo dos navios e obtém dos marujos a redação de um radiograma no qual os marujos se dizem “arrepentidos” pelo levante e pedem “anistia”, assinando como “reclamantes”.

O projeto devia ser debatido e votado no dia seguinte na Câmara dos Deputados para, em seguida, ser assinado pelo Presidente. Por outro lado, no meio dos marujos, o acordo pela anistia não era uma unanimidade. Um dos comandantes rebeldes do Deodoro, o marinheiro José Alves de Silva, escreve um manifesto para expressar sua oposição à capitulação, publicado pelo *Correio da Manhã* de 29 de novembro de 1910 e lido ao comandante Pereira Leite antes que a bandeira branca fosse finalmente erguida nos navios. O marinheiro dizia não estar satisfeito com a posição adotada por João Cândido (“Sr. Chefe da Divisão dos Revolucionários”), que tinha aceitado a anistia decida em terra, sem a presença do Presidente da República e do Ministro da Marinha a bordo e sem a assinatura de um decreto que garantisse o fim dos castigos corporais e o aumento do salário. Ele dizia ainda que “se fosse para ficarmos no que éramos não tínhamos acompanhado na revolta.” Essa declaração, citada na imprensa, revela a democracia que existia na revolta, com adesão, mas também divergências, bem como a consciência das principais razões da luta: dignidade na profissão de marujo, sem os castigos, e aumento dos salários. Alguns marujos viam como frágeis as garantias das autoridades e do governo, sem a presença dos principais responsáveis. O próprio João Cândido dirá, anos mais tarde, em seu depoimento ao MIS em 1968, que, ao aceitar a anistia, os marujos ficaram “nas mãos do governo”, mas que se tratava da melhor decisão a ser tomada na época (MIS 1999).

O projeto de anistia, votado unanimemente no dia 25 de novembro, recebeu a seguinte redação:

Art. 1: É concedida anistia aos insurrectos de posse dos navios da Armada Nacional, se os mesmos dentro do prazo que lhes foi marcado pelo Governo se submeterem às autoridades constituídas.

Art. 2 – Revogam-se as disposições em contrário.

A volta à ordem é também mostrada pela imprensa da época, ilustrada pelas fotografias da transição do poder entre João Cândido e os novos ofi-

ciais. Os marujos obtêm a substituição dos oficiais dos principais navios. Mas o clima continua pesado, com a quebra da hierarquia e em decorrência da morte de 3 oficiais, dentre os quais o comandante Batista das Neves, além de 3 marinheiros, nos combates da noite do dia 22 de novembro. Um decreto em 10 de dezembro permite o desligamento de marujos “prejudiciais à disciplina”. Quase mil homens são afastados. O decreto, como lembra Rui Barbosa, era uma afronta à anistia votada.



A chegada do capitão de mar e guerra Pereira Leite a bordo do *Minas Geraes*, sendo recebido pelo marinheiro João Cândido, chefe do movimento, que se acha na escada, fazendo continência

Imagem 4 — João Cândido recebe o novo comandante a bordo do navio Minas Gerais, depois da anistia.

Fonte: *Fon-Fon* (1910).

Outra revolta eclode no Batalhão Naval. Na Ilha das Cobras, um verdadeiro massacre acontece (Samet 2011). E medidas de repressão. João Cândido, sem comandantes a bordo, assume o comando novamente do Minas Gerais. Mas não adere à nova revolta: ele desloca o navio para protegê-lo. Ele é preso com outros companheiros, 18 como constam os principais relatos, mas possivelmente havia mais homens presos, numa cela de tipo solitária na Ilha das Cobras na noite de Natal. Em 3 dias, sem água e sufocados, 16 morrem. Sobrevivem ele e um soldado naval, os outros são indicados como mortos por insolação, desaparecidos e fuzilados. Um navio é embarcado para o Acre, o navio Satélite, com mais de 400 soldados, marujos, mendigos, prostitutas, sujeitos das populações de rua do Rio de Janeiro. Trata-se de uma forma de degredo das classes populares no Norte do país, uma medida de “limpeza” do Rio de Janeiro, prática já feita depois da revolta da vacina.

Abre-se um processo no Tribunal Militar. 70 homens são indiciados como réus. Eles são procurados no Brasil todo, mas só 10 são encontrados e detidos até o julgamento que ocorre em dezembro de 1912. Todos são absolvidos, defendidos pelo jurista Evaristo de Moraes.

Portanto, João Cândido e seus companheiros são anistiados em 1910. Alguns são dispensados pelo Artigo 8.400, de dezembro de 1910. Outros, como João Cândido, são presos, julgados e absolvidos em 1912. Mas não podem retornar à Marinha, são licenciados por “conclusão de tempo de serviço” e não obtêm nenhuma reparação. Alguns elementos indicam a continuidade das perseguições na vida civil.

O que sabemos sobre os outros presentes no julgamento de dezembro de 1912? Todos os marinheiros sofreram muito nos 2 anos de prisão. Encontramos alguns elementos sobre eles nas páginas do *Correia da Manhã* de 19 de novembro de 1912.¹³ Assim, são eles: Ernesto Roberto dos Santos, solteiro, natural da Bahia, com 22 anos em 1912, praça desde 1906, citado por João Cândido como “auxiliar” na oficialidade rebelde do Minas Gerais; Raul de Faria Netto, “muito moço também, pálido, abatido com esses dois longos anos de cárcere, mostra, no entanto, ainda uma fisionomia quase infantil, onde sempre brinca um sorriso despreocupado”; Alfredo Maia, que “é também um marinheiro juvenil”; O marinheiro Antônio Agostinho, catarinense e praça desde 1909; o cabo Antônio de Paula, paraibano, contando 27 anos em 1912, solteiro e praça do corpo de marinheiros desde agosto de 1903. Francisco Dias Martins, também preso, alega que ele só tinha uma vestimenta durante todo o tempo que ficou na prisão. Sua mãe e irmã estavam presentes no julgamento.

Enfim, é interrogado o marinheiro Vitorino Nicácio dos Santos, que se diz civil, mas que foi praça de 1905 a 1910. Ele é casado e natural de Pernambuco. O mesmo jornal tem a ocasião de entrevistá-lo quando os 10 marujos são liberados, em 31 de dezembro de 1912. Ele é descrito como um “caboclo pernambucano, baixo e reforçado, [com] mulher e filhinho no Recife.” Sua história é triste e reveladora das práticas das autoridades militares e policiais da época: buscar os rebeldes de novembro “onde estivessem”, mesmo se anistiados e já desligados da Marinha em alguns casos, para que respondessem ao processo sobre a rebelião de dezembro. Ele conta nas mesmas páginas desse periódico:

Estive preso um ano; muito menos que os outros. Tomei parte na 1ª Revolta, fui anistiado e tive baixa, seguindo imediatamente para meu estado. Um dia estava tocando na Avenida Martins de Barros, no Recife, à tarde. Tocava no embarque do general Carlos Pinto. Era então praça do 2º Corpo da Polícia do Estado. Fui conduzido para o quartel do 49º de infantaria e, no fim de 24 horas, remetido para esta

cidade. Não tive tempo, nem deixaram despedir-me de minha pobre mulher, já em adiantada fase de gravidez. Eu era apontado como um dos cabeças do Minas [...] na 1ª Revolta, e isso explicava as violências que praticavam. Aqui encerram-me na Ilha das Cobras, onde apenas duas ou três vezes tive notícias de minha mulher. Na prisão, pouco tempo depois, soube que tinha um filho [...].

E o jornalista que o entrevista acrescenta em seguida:

Nicacio refere-se à sua existência na prisão — verdadeiro mártir esse quadro de vida. Nem roupa ele possuía [...]. Saiu com aquela que entrara e sem um centil. Está no Rio de Janeiro, sem casa, sem amigos ou conhecidos, sem recursos para voltar ao seu Estado natal, onde estão a sua mulher e filho. E isso nos relatando, o infeliz ex-marinheiro tinha os olhos cheios de lágrimas.

Na sentença do Tribunal Militar, também publicada no *Correio da Manhã* do dia 2 de dezembro do mesmo ano, lê-se: “Quanto ao réu Victorino Nicácio — nenhuma testemunha o conhece nem referência faz a seu nome.” A sentença final foi sem ambiguidade. Nenhum testemunho tinha algo de válido contra nenhum dos acusados de participação na revolta do 9 de dezembro. Além disso, ficou provado o engajamento de todos na proteção dos navios e que, “assim procedendo concorreram eficazmente para o restabelecimento da ordem”. Como “não existe nos autos nenhuma prova”, os 10 réus presentes foram absolvidos por unanimidade.

Porém, ter participado do levante dos marujos é algo que marcará como uma forma de estigma a vida dos marinheiros, mesmo muitos anos depois. Um dos rebeldes, Adalberto Ferreira Ribas, contou para os filhos que teve de fugir a nado para não ser preso em dezembro de 1910, e teve de sempre esconder seu envolvimento na revolta para não sofrer perseguição em seus empregos e vida pública (Capanema 2022, cap. 6).

Quanto ao marujo João Cândido, a história da sua vida depois da revolta foi de pobreza e perseguições. Alguns anos depois, ele se instala no subúrbio do Rio de Janeiro, na Baixada Fluminense, em São João de Meriti, onde vive até o fim da vida. Tem 4 esposas e 11 filhos. Excluído da Marinha em dezembro de 1912, “por conclusão de tempo de serviço”, não recebe nenhum direito ou pensão. Diferentes relatos contam como foi perseguido em suas tentativas de voltar a trabalhar na Marinha mercante.¹⁴

O Almirante Negro aparece nas páginas do jornal *Diário da Noite* do dia 22 de agosto de 1935 e nos dias seguintes. Trata-se de uma matéria alarmista sobre o estado de saúde e de miséria do ex-marujo. No texto, João Cândido dizia: “vou morrer não de doença, mas de fome”. E também: “quero, apenas, um hospital”. A matéria é ilustrada com duas fotografias: uma de

João Cândido na cama com a família ao lado, e outra de sua esposa tentando cozinhar. O artigo apresenta a miséria da casa, e o fato de que o doente, com dores nos rins, não podia mais trabalhar. Acabado o dinheiro, os seis filhos, ele e a esposa, não teriam mais como comer. Naquele mesmo dia, iriam “almoçar feijão, mas talvez jantar brisa”. João Cândido fazia, como em 1910, um apelo à imprensa para causar impacto e visibilidade sobre a sua situação. Sua estratégia teve resultado. Nos dias seguintes, o mesmo jornal avisava que a matéria tinha causado grande impacto, com diversas doações feitas por leitores, e que o próprio jornal iria hospitalizar o marujo e auxiliar a família.

Porém, a atividade profissional do ex-marujo continuava sendo como vendedor de peixe no mercado da Praça XV. Um outro marinheiro reaparece na imprensa em 4 de outubro de 1952. Trata-se de Marcelino Rodrigues Menezes (o marujo que recebeu 250 chibatadas na véspera da revolta). O marinheiro testemunha sobre esses fuzilamentos nas páginas de *O Globo*: “Eu mesmo assisti ao assassinato do cabo Medeiros, fuzilado por ordem do Marechal Hermes. Depois, no Realengo, vi tombarem Canuto, Zacarias e Marinho, sob carga de fuzil.” Ele fala ao jornal pois pretende pedir pensão à Marinha, em idade avançada. Ou seja, tinha conhecimento de que deveria ter direitos.

A situação de João Cândido muda um pouco a partir de 1959, com a publicação do livro *A revolta da chibata*, do jornalista Edmar Morel (2009). O livro tem grande repercussão e batiza o levante, o jornalista Edmar Morel inclui João Cândido, de diferentes maneiras, na difusão da obra (inclusive com uma parte dos direitos autorais). A obra é referência para a organização da AMFNB (Associação de Marinheiros e Fuzileiros Navais do Brasil), que é suspensa depois do golpe civil e militar de 1964, e muitos de seus membros — que tinham João Cândido como patrono — são perseguidos, assassinados, presos e torturados, como sabemos (Almeida 2012; Capanema 2022).

O marinheiro João Cândido não compartilha necessariamente as mesmas ideias dos marujos rebeldes de 1964, mas continua desagradando a Marinha, que reage contra o seu reconhecimento a cada ocasião. O jornalista Edmar Morel tem seus direitos políticos cassados em 1964 por causa da publicação do livro.

No início dos anos 1960, João Cândido recebe uma pensão de um salário-mínimo do estado do Rio Grande do Sul, concedida pelo governador Leonel Brizola. Já octogenário, o marujo pode, portanto, deixar a atividade informal no mercado da Praça XV, seu principal ganha-pão. Contudo, com o passar dos anos, a pensão é desvalorizada sem a correção monetária necessária, e o marujo vive até o fim da vida em situação de grande dificuldade econômica, como relata em seu testemunho ao Museu da Imagem e do Som em 1968, um ano antes de falecer com 89 anos de idade (MIS 1999).

Depois do falecimento do marujo, a luta dos atores sociais por reconhecimento e memória continua. Os próprios filhos de João Cândido, Adalberto Cândido, o “Candinho”, e Zeelândia Cândido (falecida em 2007), continuam a reivindicar o reconhecimento, articulando-se com outros moradores de São João de Meriti. Outros atores que insistem no reconhecimento de João Cândido são os ex-marujos da AMFNB que formam a UMNA (União pela Mobilização Nacional pela Anistia) e o Modac (Movimento pela Democracia, Anistia e Cidadania) depois do retorno à democracia no Brasil em meados dos anos 1980, intelectuais de esquerda e militantes dos movimentos negros. Nos anos 1990 e 2000, são organizados atos, marchas e manifestações que acompanham, por um lado, a anistia às vítimas da ditadura civil e militar e o processo de redemocratização do Brasil, e, por outro lado, as conquistas pela igualdade racial também em curso sobretudo das décadas 2000, 2010 e 2020 (Capanema 2022).

Tendo reclamado uma forma de “segunda abolição” com a revolta de 1910 (abolição dos castigos corporais e maus tratos contra marinheiros afrodescendentes e pobres), ao marujo João Cândido foi necessária uma segunda anistia. Como resposta às demandas dos movimentos sociais, em 23 de julho de 2008, a Lei Federal 11.756 concedeu “anistia *post mortem* a João Cândido Felisberto, líder da chamada Revolta da Chibata, e aos demais participantes do movimento, com o objetivo de restaurar o que lhes foi assegurado pelo Decreto nº 2.280, de 25 de novembro de 1910”. O projeto foi aprovado por unanimidade na Câmara e no Senado da época. Sua promulgação é altamente simbólica — afirmar a anistia frente a quaisquer perseguições —, mas seus efeitos concretos são poucos. João Cândido ainda espera reparações memoriais, como entrar no livro dos heróis da pátria, ter reconhecimento numa política museal, e ser reintegrado na Marinha, seu maior desejo, possivelmente com indenizações e reparações para seus descendentes (Capanema and Ruoso 2023).

Contudo, a Marinha do Brasil vem reagindo a essas demandas e manifestações. Nas páginas da *Folha de S. Paulo* do dia 19 de novembro de 2021, as autoridades navais responderam ao projeto de integração de João Cândido no livro de heróis e heroínas da pátria dizendo não reconhecer ato de heroísmo na quebra da hierarquia e da disciplina. Em 2008, quando o Almirante Negro recebeu a segunda anistia, a Marinha fez uma declaração nas páginas do mesmo órgão paulista (artigo datado de 9 mar. 2008). Em um extrato publicado no jornal, os interlocutores da Armada foram ainda mais incisivos na não aceitação do marinheiro em seu ato que culminou com a abolição da chibata na instituição:

A Revolta da Chibata, ocorrida no ano de 1910, sob a ótica desta Força constitui-se em um triste episódio da história do país e da pró-

pria Marinha do Brasil (MB) [...]). A MB sempre se pautou pela firme convicção de que as questões envolvendo qualquer tipo de reivindicação obteriam a devida compreensão, reconhecimento e respaldo para decisão superior, por meio do exercício da argumentação e sobretudo do diálogo entre as partes, o que é de fundamental importância para o pleno exercício da liderança e para o estabelecimento de vínculos de lealdade. A despeito dos fatos que motivaram aquela crise, o movimento não pode ser considerado como “ato de bravura” ou de “caráter humanitário”. Vidas foram sacrificadas, material da Fazenda foi danificado, a integridade da capital foi ameaçada. Esta Força entende que outras formas de persuasão e de convencimento não foram esgotadas pelos amotinados, motivo pelo qual considera a Revolta da Chibata uma rebelião ilegal, sem qualquer amparo moral ou legítimo, não obstante a indesejável e inadmissível quebra da hierarquia. Na história do Brasil, muitas questões ligadas a direitos humanitários obtiveram solução pelas vias legais, sem açoitamento. A abolição da escravatura, assunto mais abrangente e de importância maior na escala de valores nacionais, obteve equacionamento de forma gradual, inicialmente, por meio de leis menores, que foram se complementando, até atingir-se a lei definitiva, em maio de 1888. Quaisquer que tenham sido as intenções do sr. João Cândido Felisberto e dos demais amotinados que o apoiaram, fazendo uso do ideal do resgate da dignidade humana, a MB não reconhece heroísmo nas ações daquele movimento. Os estudos oficiais e fidedignos sobre o tema sequer certificam o verdadeiro mentor da revolta.

Uma nova polêmica surgiu ainda mais recentemente, a partir do projeto do deputado Lindbergh Farias (PT), relatado pela deputada Benedita da Silva, de inscrever o nome de João Cândido no livro de aço dos heróis da pátria¹⁵. Em abril de 2024, o projeto voltou a ser debatido na comissão de cultura da Assembléia Nacional. Como resposta, o comandante da Marinha Marcos Sampaio Osen escreveu uma carta aos deputados da comissão pedindo que o projeto não seja aprovado, por se tratar de “abjetos marinheiros” rebeldes.¹⁶ As reações foram inúmeras na imprensa em defesa do marinheiro, e o projeto, que é uma das demandas de reparação, continua à espera de aprovação na Comissão de Cultura. A prova de que, em vida e *post-mortem*, o marinheiro incomoda os oficiais da Marinha e que a anistia, por si só, não basta como reparação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desse estudo das forças armadas, da Armada brasileira, em suas relações com a sociedade, a partir de seus atores, dos “acontecimen-

tos reveladores”, tentei demonstrar as dinâmicas às vezes pouco visíveis de reprodução de formas dominantes de poder, bem como de mecanismos próprios. Em grande medida, o tempo presente nos interpela para revisitar a história e compreender essas relações, importante para historiadores e cientistas sociais que trabalham sobre o mundo militar ou civil.

Como demonstrado na abordagem dialética deste artigo, enquanto João Cândido e seus companheiros rebeldes, pretos, pardos e pobres, são anistiados, mas ainda assim traídos, presos (ainda que absolvidos), deportados, perseguidos e desvinculados da Marinha, sem obter nenhum direito ou compensação financeira; os oficiais rebeldes de 1893 lutam por sua anistia, são anistiados e obtêm integração na Marinha menos de 4 anos depois do fim da revolta. Esses oficiais obtêm promoções, aposentadorias, reconhecimento interno e externo, com cargos altos, mandatos políticos e “lugares oficiais” de memória com seus nomes.

A anistia não teve a mesma função nas duas revoltas, para além do “esquecimento” e do “perdão”, mas como “reconhecimento” e “reparação”. Isso explica a existência de uma luta contínua dos descendentes dos marinheiros de 1910 (poucos que são identificados), bem como dos moradores de São João de Meriti, movimentos negros e atores políticos que se reconhecem numa história de resistência e de luta pelos direitos humanos e sociais.

BIBLIOGRAFIA

Almeida, Anderson. 2012. *Todo Leme a Bombordo: Marinheiros e Ditadura Civil-Militar no Brasil da Rebelião de 1964 à Anistia*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.

Arias Neto, José Miguel. 2000. “Intervenção estrangeira na revolta da Armada?”. *Revista Marítima Brasileira* 120, no. 1/3 (Jan./Mar.): 123–35.

atom. Acervo Arquivístico da Marinha do Brasil. 2015. www.arquivodamarinha.dphdm.mar.mil.br/index.php/tavares-elieser-coutinho.

Barreto de Souza, Adriana. 2022. “Conserver, pacifier, coloniser: la création de l’armée brésilienne au XIX^e siècle”. *IdeAs*, no. 20. doi.org/10.4000/ideas.13290.

Braga, Cláudio Costa. 2010. *1910 - O Fim da Chibata*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha.

Bueno, Clodoado. 2022. *A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Ed. UNESP.

Bueno, Clodoaldo. 1984. “A diplomacia da “Consolidação”: a intervenção estrangeira na Revolta da Armada (1893/94)”. *História*, no. 3: 33–52.

Capanema, Sílvia. 2022. *João Cândido e os navegantes negros: a revolta da chibata e a segunda abolição*. Rio de Janeiro: Malê.

Capanema P. de Almeida, Sílvia. 2010. “A modernização do material e do pessoal da Marinha nas vésperas da revolta dos marujos de 1910: modelos e contradições”. *Estudos Históricos* 23: 147–69. doi.org/10.1590/S0103-218620100001000074.

Capanema, Sílvia; Ruoso, Carolina. 2023. “Les musées face à une autre histoire du Brésil: la muséologie sociale et l'émergence de nouvelles représentations et actions populaires”. *Cahiers du MIMMOC*, no. 30. doi.org/10.4000/mimmoc.11966

Carlos, Arthur Luiz Grechi. 2017. “Rui Barbosa e a anistia na Primeira Republica”. Dissertação — História, UFRGS, Porto Alegre.

Carvalho, José Murilo de. 1998. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Castro, Celso. 1995. *Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Zahar.

Correio da manhã. 1910. Rio de Janeiro (Nov.): 1.

Cunha, Euclides da. 2017 [1905]. *Os Sertões*. São Paulo: LG.

Delgado, Lucília de Almeida Neves; and Jorge Ferreira (Ed.). 2006. *O Brasil republicano*. Volume 1 — O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Fon-Fon. 1910. Rio de Janeiro (Dez.): s. p.

Foucault, Michel. 2003. *Surveiller et punir*. Paris: Gallimard.

G1. 2024. “Comandante da Marinha critica homenagem a João Cândido, o Almirante Negro, líder da Revolta da Chibata: ‘abjetos marinheiros’”. (Abr.). g1.globo.com/politica/noticia/2024/04/26/abjetos-marinheiros-comandante-da-marinha-critica-homenagem-a-joao-candido-o-almirante-negro-e-lider-da-revolta-da-chibata.ghtml.

Heinsfeld, Adelar. 2007. *A ruptura diplomática Brasil-Portugal: um aspecto do americanismo do início da República brasileira*. snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Adelar%20Heinsfeld.pdf.

Love, Joseph. 2012. *The revolt of the whip*. California: Stanford.

- Martins, Helio Leôncio. 1997. *A Revolta da Armada*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Martins, Hélio Leôncio. 1988. *A revolta dos marinheiros, 1910*. São Paulo; Rio de Janeiro: Editora Nacional; Serviço de Documentação Geral da Marinha.
- Martins Filho, João Roberto. 2010. *A Marinha brasileira na era dos encouraçados, 1895-1910*. Tecnologia, forças armadas e política. Rio de Janeiro: FGV.
- MIS. 1999. *João Cândido, o almirante negro*. Rio de Janeiro: Gryphus, Museu da Imagem e do Som.
- Moreira de Castro (Ed.). 2000. *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil – 1808*. Brasília: Ed. UnB: 201–22.
- Morel, Edmar. 2009 [1959]. *A revolta da chibata* [Organização de Marco Morel]. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Morgan, Z. 2015. *Legacy of the lash: race and corporal punishment in the Brazilian navy and the Atlantic World*. Bloomington: Indiana University Press.
- Nabuco, Joaquim. 1932. *A intervenção estrangeira durante a revolta de 1893*. Rio de Janeiro; São Paulo: Cia Nacional; Civilização Brasileira.
- Napolitano, Marcos. 2016. *História do Brasil República: da queda da monarquia ao fim do Estado Novo*. São Paulo: Editora Contexto.
- Nascimento, Álvaro Pereira do. 2008. *Cidadania, cor e disciplina na revolta dos marinheiros de 1910*. Rio de Janeiro: Mauad/Faperj.
- Nascimento, Álvaro Pereira do. 2020. *João Cândido: o mestre sala dos mares*. Niterói: Eduff.
- Pinheiro, Luciana. s. d. cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/Alencar,%20Alexandrino%20Faria%20de.pdf.
- Queiroz, Suely Robles Reis. 1986. *Os radicais da República*. São Paulo: Brasiliense.
- Samet, Henrique. 2011. *A revolta do Batalhão Naval*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Schwarz, Lília. 2011. “Introdução”. In *Triste Fim de Policarpo Quaresma*, Lima Barreto, São Paulo: Cia das Letras/Penguin.
- Schneider, Ann. 2021. *Amnesty in Brazil: Recompense after Repression, 1895-2010*. University of Pittsburg Press.

Silva, Isabel Pimenta da. s. d. cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/Wandenkolk,%20Eduardo.pdf.

Silva, Isabel Pimenta da. s. d. cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/Melo,%20Cust%C3%B3dio%20Jos%C3%A9%20de.pdf

ANISTIA PARA QUEM? UM ESTUDO COMPARATIVO DA TRAJETÓRIA DOS ATORES SOCIAIS DA REVOLTA DE OFICIAIS DE 1893 E DA REVOLTA DE MARINHEIROS DE 1910 NO TEMPO LONGO

RESUMO

No final do século XIX e início do XX, duas importantes revoltas marcam a história da Marinha. A primeira, conhecida como Revolta da Armada, ocorre em 1893 e também ficou conhecida como uma revolta de oficiais. A segunda, chamada Revolta da Chibata, foi organizada por praças da Marinha no Rio de Janeiro em 1910, na maioria pretos e pardos, contra os castigos corporais. Os principais atores envolvidos nos dois acontecimentos foram anistiados. No entanto, o tratamento que receberam e o reconhecimento no interior da Marinha foram bastante diferentes. No primeiro caso, os principais líderes retomam seus estatutos de oficiais, são condecorados, promovidos, como Custódio de Melo, Saldanha da Gama e Eduardo Wandenkolk, e tornam-se até mesmo Ministros da Marinha, como Alexandrino de Alencar. No segundo caso, os praças são perseguidos no interior e no exterior da Marinha, como os marinheiros João Cândido, Francisco Dias Martins, Gregório do Nascimento, Adalberto Ribas e outros. Este artigo pretende analisar essas trajetórias de forma comparativa, discutindo a ação da Marinha num tempo longo, a memória interna na história naval, bem como as formas de reconhecimento nacional na esfera política e civil dos dois acontecimentos e de seus atores, que se situam na história da Primeira República brasileira, mas apresentam desdobramentos durante todo o século XX e até os dias de hoje.

Palavras-chave: Marinha; Anistia; Revolta da Armada; Revolta da Chibata.

ABSTRACT

At the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth century, two important revolts marked the history of the Navy. The first, known as the Armada Revolt, took place in 1893 and it also became known as an officers' revolt. The second, called Revolt of the Whip, was organized by Navy soldiers in Rio de Janeiro in 1910, mostly blacks and browns, against corporal punishment. The main actors involved in both events were granted amnesty. However, the treatment they received and the recognition within the Navy were quite different. In the first case, the main leaders resume their official status, they are awarded, promoted, such as Custódio de Melo, Saldanha da Gama and Eduardo Wandenkolk, and even become Ministers of the Navy, as Alexandrian de Alencar. In the second case, the seamen are persecuted inside and outside the Navy, such as the sailors João Cândido, Francisco Dias Martins, Gregório do Nascimento, Alberto Ribas and others. This article intends to analyze these trajectories in a comparative way, discussing the action of the Navy in a long time, the internal memory in naval history, as well as the forms of national recognition in the political and civil spheres. These events are located in the history of the First Brazilian Republic, but they have many effects throughout the twentieth century and up to the present day.

Keywords : Navy; Amnesty; The Revolt of the Navy officers; The Revolt of the Sailors;

Recebido em 04/06/2024. Aceito para publicação em 29/07/2024.

NOTAS

1. Uma primeira versão deste texto foi elaborada no Congresso da ABRE (Associação de Brazilianistas na Europa) em Lisboa, em setembro de 2023. O trabalho foi posteriormente apresentado em conferência na UFMG, quando a autora participou do programa de professora convidada de instituição no Departamento de Ciência Política, financiado pela Capes e pela Embaixada da França no Brasil.
2. Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
3. Na época, inciava-se a diferenciação entre oficiais combatentes (do corpo da Armada), com funções de organizar as estratégias de defesa, e os não combatentes, que exerciam funções anexas e técnicas, nos corpos de saúde, engenheiros, maquinistas, por exemplo (Capanema 2022).
4. Sobre sua biografia, ver: Silva (s. d.).
5. Esses limites eram, na prática, ultrapassados e os castigos chegavam a centenas de golpes de chibatas (Nascimento 2009).
6. Elementos de sua vida constam, entre outros, em: Silva (s. d.).
7. *Relatório do Ministro da Marinha*, 1892, p. 10.
8. *Idem*, p. 13.
9. Ver: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
10. Ver: atom (2015).
11. Há várias notas biográficas sobre o “almirante Alexandrino”. Ver: Pinheiro, Luciana (s. d.).
12. Para os fatos apresentados nesta parte do artigo sobre a revolta dos marinheiros de 1910, ver: Capanema (2022) e as outras obras citadas acima.
13. Sobre o perfil desses marujos, ver o capítulo 6 (Capanema 2022).
14. Sobre a vida de João Cândido depois da revolta, ver capítulo 6 (Capanema 2022).
15. O projeto de lei 340, de 2018, foi proposto pelo senador Lindbergh Farias (PT/RJ) e aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte no dia 28 de outubro de 2021.
16. Ver, entre outros: politica/noticia/2024/04/26/abjetos-marinheiros-comandante-da-marinha-critica-homenagem-a-joao-candido-o-almirante-negro-e-lider-da-revolta-da-chibata.ghtml.

Grande Estratégia: origens, abordagens e perspectiva brasileira

Grand Strategy: origins, approaches and Brazilian perspective

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 45–66

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75368

ISSN 2358-3932

MIGUEL PATRICE PHILIPPE DHENIN

INTRODUÇÃO

O que significa o conceito de grande estratégia? Iniciamos esse artigo a partir de uma pergunta direta, embora simples, mas que não tem uma resposta fechada. Acadêmicos, estadistas e/ou analistas dos estudos estratégicos ofereceram, ao longo das décadas, respostas distintas ao nosso questionamento inicial. Logo, uma decisão precisa ser tomada: por que diferentes visões sobre o conceito podem impactar a política externa e/ou a política de defesa de um país?

A produção intelectual sobre o conceito da grande estratégia, particularmente nos Estados Unidos, encontra-se rica e diversificada. Na perspectiva ocidental, observamos uma grande variedade de definições, que procuram, por um lado, conciliar alguns aspectos, e, por outro, competem frontalmente sobre a essência do conceito. De qualquer forma, não devemos, como salientado por Kirss (2018), afirmar que “existe uma ‘verdadeira’ definição de grande estratégia, mas uma série de concepções igualmente justificáveis”¹ do ponto de vista de sua relevância intelectual (Kirss 2018, 118).

Antes de se debruçar sobre as definições produzidas a partir dos anos 1980 na literatura levantada, vamos começar por ampliar essa abordagem, partindo de uma definição ampla do conceito de grande estratégia.

Miguel Patrice Philippe Dhenin é coordenador do Mestrado Profissional em Estudos de Fronteira da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Professor adjunto do Curso de Relações Internacionais da Unifap. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em co-tutela internacional com a Université Paris III Sorbonne-Nouvelle (França). Mestre em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa pela UFF. orcid.org/0000-0001-5936-6208. E-mail: miguel.dhenin@gmail.com.

Para tal, mobilizamos o verbete da *Encyclopaedia Britannica*, disponível na Internet, de Razvan Sibii. A proposta formulada define o conceito de grande estratégia como:

a forma mais complexa de planejamento de um país para o cumprimento de um objetivo de longo prazo. A formulação e implementação de uma grande estratégia requerem a identificação de uma meta nacional, uma avaliação completa dos recursos do Estado e, em última instância, o manuseio desses recursos de uma maneira altamente organizada para atingir a meta.² (Sibii s/d, s/p).

Embora seja bastante ampla, essa definição não aborda por completo a dimensão de “grandiosidade”, imprescindível na formulação da grande estratégia de uma nação. Isso porque, quando traduzimos a palavra “*grand*”, o dicionário Oxford de inglês oferece uma ampla gama de sinônimos que variam de “grande” ou “global” até “nobre”, “grandioso”, “imponente”, “solene”, “notável” ou “ilustre” (Oxford 2021). Salientamos aqui o cuidado ao definir literalmente um conceito produzido no exterior, o que pode levar a uma análise superficial das dimensões que o permeiam. É nesse sentido que o artigo pretende contribuir para a literatura nacional e internacional sobre o conceito de grande estratégia.

METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesse sentido, a primeira tarefa desse artigo almeja a organização por critérios próprios do conceito de grande estratégia, a partir das definições disponíveis na literatura. Em seguida, definimos a metodologia, para que possamos obter resultados satisfatórios. As definições obtidas são principalmente encontradas em inglês. Queremos sistematizar elementos dispersos para que possamos contribuir no debate sobre a construção do conceito. Em seguida, o objetivo é mostrar como os autores mobilizados, apesar do viés histórico, social e/ou ideológico, encontram alguns pontos de convergência entre eles, refletindo elementos importantes ou centrais a serem levados em consideração quando o conceito de grande estratégia for mobilizado.

A segunda tarefa desse artigo consistiu em apurar o mapeamento, através dos *sites* na Internet, da palavra “grande estratégia” (em inglês, “*grand strategy*”), principalmente na página do motor de busca Google, no *site* da editora Taylor & Francis Online, na base de dados JSTOR, entre outros. A lista das definições foi montada de forma cronológica, a partir de diversos artigos (citações indiretas) ou mesmo diretamente da obra dos autores.

Feito esse trabalho, foi necessário organizar as definições por autor e ano, numa base de dados no formato Excel, disponível em anexo. Dessa

forma, as informações relevantes para as definições foram sistematizadas e os critérios foram organizados. De acordo com os dados obtidos, foram registradas cerca de 24 definições de 28 autores distintos (ver Tabela 1, no anexo). Observamos que cerca de 80% das definições são oriundas dos Estados Unidos, principalmente em função da consolidação do campo dos estudos estratégicos após a Segunda Guerra Mundial (Gray 2010). Finalmente, todas as definições foram formuladas a partir do começo do século XX, embora algumas delas tenham sido produzidas no início do século XXI. É imprescindível ressaltar que o artigo não fornece uma pesquisa exaustiva do conceito de grande estratégia.

Como mencionado no começo do artigo, esse trabalho contribuiu de forma singular com a reprodução de dezenas de definições disponíveis, na sua grande maioria apenas no idioma inglês. Para acompanhar o artigo, uma tabela foi reproduzida de forma sintética para uma melhor legibilidade dos dados e para oferecer alguns elementos de comparação nas três abordagens do conceito de grande estratégia aqui apresentado. Esta se encontra no final do artigo, nos anexos. Após uma análise criteriosa das definições escolhidas, foi possível organizar as definições a partir de três abordagens:³ clássica, internacionalista e visionária. Esse será o objeto da próxima seção.

Finalmente, agradecemos aos colegas que contribuíram com suas críticas nesse artigo, ainda no prelo, pelo envio de sugestões e participando de forma decisiva no aprofundamento das reflexões aqui submetidas.

DEFININDO A “GRANDE ESTRATÉGIA”

Apesar dos desafios inerentes à tentativa de definir o conceito da grande estratégia, acompanhamos a perspectiva de Rebecca Lissner, quando explicava que:

O estudo da grande estratégia constitui uma literatura rica e crescente. No entanto, uma gama confusa de assuntos se enquadra no que é nominalmente uma única umbrela conceitual. Em muitos casos, os trabalhos sobre grande estratégia debatem uns sobre os outros, usam sofismas nas definições para invalidar ideias concorrentes e definem explicações alternativas seletivamente. Notavelmente, essas divergências ocorrem apesar de um grau significativo de consenso sobre a definição básica da grande estratégia.⁴ (Lissner 2018, 55).

De acordo com Lissner (2018), duas definições são comumente aceitas e consideradas complementares pelos principais estudos recentes sobre a grande estratégia. A primeira, oferecida por Paul Kennedy, explicava que:

O ponto crucial da grande estratégia reside, portanto, na política, ou seja, na capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elemen-

tos, militares e não militares, para a preservação e aprimoramento dos interesses a longo prazo (isto é, em tempos de guerra e tempos de paz) da nação.⁵ (Kennedy 1987, 5).

A segunda, oferecida por Barry Posen, reforçava que a grande estratégia é “uma teoria do Estado sobre como pode “causar” segurança para si mesmo” (Posen 2014, 1). A grande estratégia seria, para Nina Silove, “de longo prazo na sua visão, holística no tratamento de todos os instrumentos de poder nacional, e importante no seu foco nos seus interesses mais consequentes” (Silove 2018, 19-23).

Essa contribuição, embora importante, mostrou limites, como sinalizava Kirss (2018), quando explicava que: “quando estudiosos adotam definições amplas demais da grande estratégia, eles não estão apenas alargando o conceito de forma equivocada, eles correm o risco de mal interpretar o significado da grande estratégia” (Kirss 2018, 118).

Mesmo que a maioria dos estudiosos que pesquisam e escrevem sobre grande estratégia estejam em acordo sobre sua definição básica, eles empregam o conceito em caminhos bem distintos, cada um orientado com um componente da agenda de pesquisa pertencente à literatura da grande estratégia.

Por outro lado, se formos analisar o caso das nações ocidentais, e particularmente os Estados Unidos, o debate é formado em torno de que tipo de grande estratégia adotar, e não em torno da legitimidade do uso da estratégia. Por essa ocasião, a contribuição de Kirss (2018) elucida esse ponto, quando afirma que

de maneira geral [os acadêmicos] argumentam que o caráter complexo do mundo moderno antecipa a concepção de uma grande estratégia única e uniforme, que pudesse satisfazer a resolução do repertório de ameaças encontrado por um determinado país.⁹ (Kirss 2018, 117).

A grande estratégia na sua abordagem clássica

Uma das primeiras definições do conceito de grande estratégia foi oferecida por Julian Corbett, que dividiu a estratégia em grande, ou principal, e estratégia menor. A estratégia principal lidava com “todos os recursos da nação para a guerra”, incluindo questões militares, econômicas, diplomáticas e políticas, enquanto a estratégia secundária era focada em planos operacionais¹⁰ (Corbett 1906, 308).

Durante o entre-guerras, o coronel John Frederick Charles Fuller baseou-se na experiência de guerra “total” da Primeira Guerra Mundial e introduziu diferentes tipos de estratégia: grande, maior e menor.

A grande estratégia de Fuller enfatizava os “aspectos militares de uma nação, a motivação [sic] da população civil, os recursos comerciais e industriais [...] [e] o fator espiritual”¹¹ (Fuller 1923, 214). Nas vésperas da Segunda Guerra Mundial, Basil Liddell Hart balizou o conceito com a seguinte definição:

a grande estratégia deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho das nações para sustentar os serviços de combate. Também os recursos morais — pois fomentar o espírito de boa vontade das pessoas muitas vezes é tão importante quanto possuir as formas mais concretas de poder. A grande estratégia também deve regular a distribuição de poder entre os vários serviços e entre o serviço e a indústria. Além disso, o poder de combate é apenas um dos instrumentos da grande estratégia — que deve levar em conta e aplicar o poder da pressão financeira, da pressão diplomática, da pressão comercial e, não menos importante, da pressão ética, para enfraquecer a vontade do oponente.¹² (Liddell-Hart 1967, 322).

Nos anos 1970, a contribuição de Edward M. Earle foi importante para precisar o conceito. Segundo ele, “o tipo mais elevado de estratégia — às vezes chamado de grande estratégia — é aquela que integra as políticas e armamentos da nação, de tal forma que a entrada na guerra é desnecessária ou empreendida com a máxima chance de vitória¹³” (Earle 1971, 8).

Reforçando a dimensão castrense, Edward Luttwak explicava

[...] a grande estratégia como a confluência das interações militares que variam nível por nível — formando a dimensão vertical da estratégia — com as diversas relações externas que formam a estratégia horizontal no seu nível mais elevado.¹⁴ (Luttwak 1987, 179).

Estas três primeiras definições apresentam um denominador comum: a questão bélica (a guerra, o combate e/ou os aspectos militares). Os três autores balizam o elo central entre os recursos econômicos e a capacidade bélica das nações. Como Liddell-Hart salientou, trata-se, sobretudo, de garantir o poder do combate, e a grande estratégia serve como instrumento teórico para tal finalidade. Precisamos deixar claro e evidente que analisar o conceito de grande estratégia apenas com essa dimensão limita o alcance do conceito. Se não podemos planejar a grande estratégia em tempo de paz, esta serve apenas para preparar a guerra?

A perspectiva clássica do conceito de grande estratégia possui uma relação evidente com o contexto em que ele foi produzido. A guerra como fenômeno social marcante no começo do século XX, e particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial, balizou o conceito de forma decisiva.

De qualquer modo, a partir da perspectiva belicista, observamos que o conceito de grande estratégia apresenta limitações, atalhos semânticos e/ou dificuldades práticas para ser implementado em programa de governo ou de Estado por tomadores de decisão. Nesse sentido, o conceito, na sua perspectiva clássica, encontra-se limitado, e podemos assim abordar uma nova dimensão, pautada na comunidade internacional. Este aspecto do conceito é o próximo passo que tomaremos.

A grande estratégia na abordagem internacionalista (ou realista?)

Uma das principais contribuições, produzida num artigo seminal, foi ofertada por John Gaddis, no qual explicava que a grande estratégia era a “aplicação da estratégia [a relação calculada entre os fins e os meios] pelos Estados atuando no sistema internacional estatal para assegurar seus interesses: é o que leva, se tudo correr bem, ao estadismo¹⁵” (Gaddis 1987, 29).

Reconhecido como um dos fundadores da corrente realista nas Relações Internacionais, Hans Morgenthau procurou alargar o conceito de “grande estratégia”. Segundo ele, era “a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham o máximo efeito sobre os pontos da situação internacional que dizem respeito mais diretamente aos interesses nacionais¹⁶” (Morgenthau 1973, 141).

Seguindo essa matriz teórica, Stephen Krasner explicava que “[ela é] como um enquadramento conceitual que descreve como o mundo é, visualiza como ele deveria ser e especifica um conjunto de políticas que podem alcançar essa ordem” (Krasner 2010, s. p.). Para tal, seu propósito é “moldar o ambiente internacional regulando os regimes internacionais, influenciando as escolhas de política externa feitas por outros estados ou mesmo determinando as características do regime doméstico de outros países¹⁷” (Krasner 2010, s. p.).

De forma mais abstrata, Colin Dueck sinalizava que a grande estratégia é [...] um tipo de mapa conceitual, que descreve como identificar, priorizar e combinar os recursos nacionais com os interesses nacionais contra ameaças percebidas. Essa estratégia não precisa ser coerente, planejada ou preparada, mas as inevitáveis compensações estratégicas na política internacional e tornam as decisões sobre grande estratégia ambos implícito e inevitável.¹⁸ (Dueck 2010, 31).

Em outra vertente, Hal Brands explicava que, embora reconheça que a grande estratégia desafia qualquer definição singular, oferece ainda outra: “Eu defino a grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa¹⁹” (Brands 2014, 3).

Em outra definição, Brands explicava que

[...] na melhor das hipóteses, então, uma grande estratégia representa um esquema integrado de interesses, ameaças, recursos e políticas. É a estrutura conceitual que ajuda as nações a determinarem para onde querem ir e como devem chegar lá: é a teoria, ou lógica, que orienta os líderes que buscam segurança em um mundo complexo e inseguro.”²⁰ (Brands 2014, 3).

No entanto, pautado na perspectiva realista neoclássica, Kitchen (2010) define a grande estratégia como

[...] um conceito analítico que se refere a um conjunto de políticas nacionais em tempo de paz e de guerra em que ambos determinem os objetivos do Estado na política internacional, e prescreve como um amplo espectro de recursos nacionais devem ser utilizados para atingir esses objetivos. (Kitchen 2010, 134).

Ele ainda diferencia três componentes na elaboração de uma grande estratégia: 1) a identificação de ameaças para a segurança do Estado; 2) a seleção dos meios para resolver as ameaças identificadas, e 3) a identificação de objetivos complementares e a seleção de meios apropriados para atingi-los (Kitchen 2010, 134–6).²¹

Todos os autores mobilizados enfatizam a importância da grande estratégia como ferramenta de garantia dos interesses nacionais do Estado. Esse conjunto de ações para realizar essa finalidade acaba modelando a política externa de uma determinada nação ou Estado. Nessa condição, os autores levaram em consideração a instabilidade do sistema internacional como elemento central. Logo, esses autores dialogam com autores da corrente realista da teoria das Relações Internacionais (Mearsheimer 2001).

A sobrevivência do Estado passa necessariamente por uma grande estratégia que leva em consideração esses elementos. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais começaram a sua institucionalização, embora as grandes potências desenvolvessem grandes estratégias capazes de modelar regiões periféricas, em prol dos seus interesses nacionais. Em seguida, vamos analisar a última abordagem do conceito de grande estratégia, pautada na importância de projetar e/ou visionar seu papel.

A grande estratégia na sua abordagem visionária

O pesquisador Greg Foster observava que “que é a grande estratégia que fornece o desenho abrangente no qual peças específicas da política de nível inferior se encaixam”; logo, a grande estratégia é “o mosaico geral no qual as peças de uma política específica se encaixam. Ela fornece os princi-

pais ingredientes de clareza, coerência e consistência ao longo do tempo”²² (Foster 1985, 13–5).

Em seguida, Dean Acheson reforçava seu argumento, explicando que no papel do “grande” estrategista, em que deveria

[...] olhar para frente, não para um futuro distante, mas além da visão dos oficiais de terreno apanhados na fumaça e nas crises da batalha atual; longe o suficiente para ver a forma emergente de coisa que virá e delinear o que deve ser feito para atendê-la ou antecipá-la.²³ (Acheson 1987, 214).

A partir dos anos 1980, o conceito começa a ganhar traços menos precisos, com a contribuição de Barry Posen. Para ele,

[...] uma grande estratégia contém explicações de porque as ameaças têm certa prioridade, e porque e como os remédios propostos poderiam funcionar. Uma grande estratégia não é um livro de regras; é um conjunto de conceitos e argumentos que precisam ser revisados regularmente.²⁴ (Posen 1984, 13).

Encerrando a primeira década dos anos 2000, Peter Feaver procurava desmistificar o conceito. Segundo ele, a grande estratégia

[...] refere-se à coleção de planos e políticas que compreendem o esforço deliberado do Estado para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas para promover o interesse nacional desse Estado.²⁵ (Feaver 2009, 547).

Por outro lado, Steven Metz observava que a grande estratégia

[...] implica ordem estendida no tempo, espaço e ambientes. [...] [Ela] tenta impor coerência e previsibilidade em um ambiente inentemente desordenado composto de pensamento, reação, competição e entidades conflitantes.²⁶ (Metz 2008, 18).

Nessa abordagem, a grande estratégia se aproxima muito do papel do *estratego* (“estratégia” em grego), que significa general. Por ele, passam as decisões centrais, aquelas que vão impactar consideravelmente os destinos da batalha, ou até da guerra. Nesse sentido, a grande estratégia serve como instrumento de antecipação de um futuro possível. Não se trata de adivinhar ou prever com exatidão os passos do adversário.

Trata-se da preparação do Estado, através de políticas públicas nas esferas consideradas estratégicas (forças armadas, diplomacia, política doméstica, setor produtivo) para situações imprevisíveis por essência, em busca de capacitar o Estado, e procurar instrumentos que fortaleçam a resiliência nacional. Em diversas ocasiões, um Estado poderá mobilizar

um ou vários elementos citados para responder de forma incisiva a uma ou várias ameaças que se apresentarão (conflitos armados, terrorismo, risco NBQR etc.).

Após a apresentação das três abordagens do conceito de grande estratégia na perspectiva ocidental, vamos a seguir mudar o escopo e analisar o trabalho realizado a partir de uma perspectiva brasileira. Para tal, mobilizamos o conceito de “grande estratégia desproporcionada” de James (2020), para facilitar a compreensão das nuances quando procuramos adaptar um conceito produzido no Ocidente e interpretado à luz da realidade sul-americana. A contextualização da produção conceitual é particularmente importante quando analisada a emergência do conceito de grande estratégia, ou, melhor dizendo, o seu ressurgimento num momento específico da história de um determinado país ou potência. No caso do Brasil, torna-se muito evidente.

E A GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA?

Uma tentativa de formulação da grande estratégia brasileira

De modo geral, tanto os acadêmicos como os estadistas valorizam a grande estratégia como ferramenta para auxiliar na condução de uma política externa bem-sucedida. No caso do Brasil, podemos salientar a importância dos trabalhos publicados pelo ex-chanceler Celso Amorim durante a gestão PT (2003-2015), quando houve uma tentativa de formular um projeto audacioso de inserção estratégica do Brasil a partir de uma diplomacia presidencial “altiva e ativa” (Amorim 2014; 2016).

Em outra abordagem, Milani e Nery (2019) evidenciaram os limites de uma elaboração partidária e/ou ideológica de uma grande estratégia brasileira, particularmente em função da crise das *commodities* e da instabilidade de política interna decorrente do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. Como podemos observar, ficou praticamente impossível apreender a teia complexa das variáveis que precisariam ser levadas em consideração para “operacionalizar” ou efetivar qualquer ensaio de grande estratégia.

No campo da produção conceitual, a obra de João Pedro Alsina Júnior representa um marco importante na literatura brasileira, quando publicou, em 2018, o livro *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*. Ainda no primeiro capítulo, “O conceito de Grande Estratégia”, o autor apresenta uma definição bastante ampla sobre o tema, principalmente citando os pioneiros que se arriscaram a tentar oferecer uma proposta concisa. No decorrer do texto, afirmava que:

Passando agora à operacionalização do conceito propriamente dito, deve-se reter que a grande estratégia de qualquer Estado envolverá, no mínimo, os seguintes fatores domésticos: políticos, econômicos, ideológicos, institucionais, culturais, geográficos, tecnológicos, papel das lideranças e relações civis-militares. (Alsina Júnior 2018, 64).

Como mencionado anteriormente, esse artigo busca refinar o quadro conceitual, no bojo da comunidade acadêmica e militar, do conceito de grande estratégia para chamar atenção às questões de primeira ordem (*highest-order questions*) no âmbito do sistema internacional: por que, como e com qual finalidade os Estados empregam seu poder nacional, incluindo a força militar? Serve, essencialmente, a responder a simples pergunta: o Brasil possui uma grande estratégia?

O papel da política externa

A resposta tem implicações profundas para a Política Externa Brasileira (PEB), seja na teoria como na prática, particularmente no caso do Brasil. Uma contribuição importante para responder essa indagação foi formulada por John Gaddis, durante uma palestra proferida em 2009. Nela, abordou, entre outras questões, o problema do déficit de grande estratégia (*grand strategy deficit*) que as potências médias no sistema internacional enfrentam. Nesse sentido, Gaddis alertava que:

Mas é também, esses dias, uma disciplina em perigo, em razão da ausência de ameaças suficientemente graves para concentrar as nossas mentes, que temos incentivos insuficientes para refletir nesses termos²⁷ (Gaddis 2009, s. p.).

Por outro lado, Milani e Nery argumentam que: “o Brasil apresentou para a comunidade internacional um esboço de grande estratégia²⁸” (Milani and Nery 2019, 149). Os autores apontaram algumas questões que precisam ser levadas em consideração pela comunidade acadêmica:

- a) As elites nacionais devem chegar num consenso mínimo sobre o desenvolvimento nacional;
- b) O Brasil deve aprofundar as relações civil-militares na estrutura decisória do Ministério da Defesa, passo essencial para consolidar os valores democráticos;
- c) Melhorar o planejamento estratégico e desenvolver sua plataforma entre Forças Armadas, setor privado e universidades para construir uma base industrial de defesa;

- d) Aumentar a integração entre a política externa e a política de defesa para resolver assuntos regionais e globais (Milani and Nery 2019, 165–6).

No caso do Brasil, essas componentes não se materializam de forma expressiva, o que, em tese, pode dificultar a produção de uma grande estratégia, pensada como política de Estado. Em momento oportuno, a segurança do Estado brasileiro foi reforçada a partir da elaboração de uma Estratégia Nacional de Defesa (Brasil 2008), com o intuito de modernizar e reforçar as capacidades operacionais das três componentes das forças armadas.

A grande estratégia da potência regional

A elaboração de uma grande estratégia, como vimos nas definições anteriores, passa necessariamente por uma decisão política forte. No caso brasileiro, a projeção da imagem de potência regional foi assumida durante os governos Lula e Rousseff (2003–2015), e reafirmada na construção de sua política externa. Essa postura foi analisada por Nolte e Schenoni (2021), quando explicavam que:

a análise das grandes estratégias de potências regionais torna-se uma abordagem adequada para capturar a (falta de) vontade clara em assumir uma liderança regional; pois enfatiza as decisões estratégicas (dos líderes) das potências regionais em priorizar levando a região entre os diversos objetivos de sua agenda de política externa. A decisão de não se esforçar para assumir a liderança regional pode ser o resultado de mudanças na economia e política internas, incluindo mudanças idealísticas, que levam a um ajuste na grande estratégia de uma potência regional. (Nolte and Schenoni 2021, s. p.).²⁹

Para avaliar em que medida esse esboço da grande estratégia não pode ser bem-sucedida, vamos mobilizar o conceito de “grande estratégia desproporcionada” (*disproportionate grand strategy*), formulado por James (2020), para entender como o mesmo pode ser aplicado no caso brasileiro.

Em grandes linhas, essa abordagem “implica no equilíbrio insustentável entre meios e fins, baseado no cálculo imprudente entre os interesses do Estado e as ameaças sobre esses interesses”³⁰ (James 2020, 6). No caso brasileiro, podemos imaginar que o desequilíbrio entre os interesses e as ameaças foi fundamental para entender os limites da produção de uma grande estratégia brasileira. Não podemos deixar de salientar o fato de que a queda brutal do valor das *commodities*, combinada com a crise econômica e financeira de 2008, resultou em uma guinada severa na política da Dilma Rousseff e em seguida em sua queda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso do Brasil, o cenário de crescimento no campo da política externa reforçou o desejo do país em afirmar seu protagonismo, primeiro na América do Sul, e em seguida, no sul global. Após uma década, o balanço da influência brasileira, tanto no campo da diplomacia quanto na esfera da economia, evidencia-se como bastante limitado, mostrando uma queda efetiva do protagonismo regional.

A partir de 2015, as diversas crises institucionais no país levaram a uma guinada radical na postura brasileira perante a comunidade internacional, ora apenas abandonando espaços consolidados de sua política externa (ver nesse sentido a questão dos atrasos e das dívidas na Organização das Nações Unidas), ora virando, e de forma assumida, uma espécie de pária das relações internacionais, confrontando o suposto “globalismo” onusiano e marginalizando o Itamaraty como ator relevante na projeção da imagem do Brasil como Estado de direito, mundo afora.

Em nenhuma hipótese, o Brasil dos últimos anos consolidou qualquer postura que pudesse minimamente se enquadrar como um ensaio de uma “grande estratégia”. Por outro lado, isso não significa que devemos pôr fim ao debate público, seja na área acadêmica, ou de modo mais amplo na sociedade brasileira. A questão da elaboração de uma grande estratégia diz respeito à política do tempo longo, ou seja, pensada e planejada como política de Estado. Esta é diferente, e muito, da política de governo, limitada por essência, menos interessada em desenvolver projetos e estratégias capazes de alavancar o país num horizonte próximo.

REFERÊNCIAS

Acheson, Dean. 1987. *Present at the Creation*. New York: W. W. Norton.

Alsina Júnior, João Paulo. 2018. *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Amorim, Celso. 2014. *Discurso Desafios e oportunidades para a Defesa no entorno estratégico brasileiro*. Brasília: Ministério da Defesa.

Amorim, Celso. 2016. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no ministério da defesa (2011-2014)*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão; São Paulo.

Art, Robert Jeffrey. 2004. *A Grand Strategy for America*. New Delhi: Manas Publications.

- Biddle, Stephen D. 2004. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brands, Hal. 2012. *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Brands, Hal. 2014. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Brasil. 2008. *Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília: Senado Federal.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. 2016. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Corbett, Julian S. 1906. *Strategical Terms and Definitions Used in Lectures on Naval History*. Portsmouth: Royal Naval College.
- Christensen, Thomas J. 1997. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press.
- Deibel, Terry, L. 2007. *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. New York: Cambridge University Press.
- Dueck, Colin. 2010. "Hybrid Strategies: The American Experience". *Orbis* 55, no. 1: 30–52.
- Earle, Edward M. 1943. *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Earle, Edward M. 1971. *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feaver, Peter. 2009. *What is Grand Strategy and Why Do We Need It?* Foreign Policy Shadow Government (Abr.).
- Foster, Gregory. 1985. "Missing and Wanted: A U.S Grand Strategy". *Strategic Review* 13, no. 4.
- Fuller, John Frederick Charles. 1923. *The Reformation of War*. London: Hutchinson and Company.
- Gaddis, John L. 1987. "Containment and the Logic of Strategy". *The National Interest*, no. 10: 27–38.

Gaddis, John. 2009. "What Is Grand Strategy?" Palestra na Duke University, Durham, NC (Fev.).

Gray, Colin S. 2010. *The Strategic Bridge: Theory for Practice*. New York: Oxford University Press.

James, William. 2020. "Grandiose Strategy. Refining the Study and Practice of Grand Strategy". *The RUSI Journal*: 1–10.

Kennedy, Paul (Ed.). 1987. *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, CT: Yale University.

Kirss, Alexander. 2018. "Review: Does Grand Strategy Matter?" *Strategic Studies Quarterly* 12, no. 4: 116–32.

Kitchen, Nicholas. 2010. "Systemic Pressures and Domestic Ideas: a Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation". *Review of International Studies* 36, no. 1: 117–43.

Krasner, Stephen D. 2010. "An Orienting Principle for Foreign Policy: The Deficiencies of 'Grand Strategy'". *Policy Review*, no. 163.

Liddell Hart, Basil H. 1967. *Strategy*. 2. ed. New York: Faber & Faber.

Lissner, Rebecca F. 2018. "What is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield". *Texas National Security Review* 2, no. 1: 53–73.

Luttwak, Edward N. 1987. *Strategy. The Logic of War and Peace*. Cambridge, Massachusetts/London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Luttwak, Edward. 2002. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge, MA: Belknap Press.

McDougall, Walter A. 2010. "Can the United States do Grand Strategy?" *Orbis* 54, no. 2.

Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York; London: W. W. Norton & Company.

Metz, Steven. 2008. *Iraq and the Evolution of American Strategy*. Washington: Potomac Books.

Milani, Carlos R. S., and Tiago Nery. 2019. "Brazil". In *Comparing Grand Strategy: a Framework and Cases*, edited by Thierry Balzacq, Peter Dombrowski, and Simon Reich.. Oxford: Oxford University Press: 149–70.

Morgenthau, Hans J. 1973. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Nolte, Detlef, and Luís L. Schenoni. 2021. “To lead or not to lead: regional powers and regional leadership”. *International Politics*.

Oxford English Dictionary. 2021. Verbete “Grand”. www.oed.com/.

Posen, Barry R. 1984. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Posen, Barry R. 2014. *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Sibii, Razvan. s. d. “Grand Strategy”. *Encyclopaedia Britannica*. www.britannica.com/topic/grand-strategy.

Silove, Nina. 2018. “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’”. *Security Studies* 27, no. 1: 27–57.

Sinnreich, Richard H. 2011. “Patterns of grand strategy”. In *The shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy and War*, edited by William Murray, Richard H. Sinnreich, and James Lacey. Cambridge: Cambridge University Press: 254–70.

ANEXO: TABELA 1

	Autor	Definição (tradução própria)	Ano
1	CORBETT, Julian	“A grande estratégia lidou com “todos os recursos da nação para a guerra”, incluindo questões militares, econômicas, diplomáticas e políticas”	1906
2	FULLER, John F. C.	“A grande estratégia de Fuller dirigia os “aspectos militares de uma nação, a motivação [sic] da população civil, os recursos comerciais e industriais”	1923
3	LIDDELL HART, Basil	“A grande estratégia deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho das nações para sustentar os serviços de combate”	1941
4	EARLE, Edward M.	“É aquela que integra as políticas e armamentos da nação de tal forma que entrada na guerra é desnecessária”	1971
5	MORGENTHAU, Hans	“É a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham o máximo efeito sobre os pontos da situação internacional”	1973

	Autor	Definição (tradução própria)	Ano
6	POSEN, Barry	“Uma grande estratégia contém explicações de por que as ameaças têm certa prioridade, e por que e como os remédios propostos poderiam funcionar”	1984
7	FOSTER, Gregory	“A grande estratégia é “o mosaico geral no qual as peças de uma política específica se encaixam”	1985
8	LUTTWAK, Edward	“A grande estratégia como a confluência das interações militares que variam nível por nível – formando a dimensão vertical da estratégia”	1987
9	GADDIS, John	“É a aplicação da estratégia pelos Estados atuando no sistema internacional estatal para assegurar seus interesses”	1987
10	ACHESON, Dean	“É olhar para frente, não para um futuro distante, mas além da visão dos oficiais de terreno apanhados na fumaça e nas crises da batalha atual”	1987
11	KENNEDY, Paul	“É a capacidade dos líderes da nação em agregar todos os elementos, para a preservação e desenvolvimento dos interesses da Nação”	1991
12	CHRISTIENSEN, Thomas	“É o pacote completo de políticas domésticas e internacionais destinadas a aumentar o poder e a segurança nacional”	1996
13	ART, Robert	“A grande estratégia é inclui “toda a gama de fins da política externa dos EUA, tanto de natureza de segurança como de não segurança”	2004
14	BIDDLE, Stephen	“É a articulação do “fim último do estado, uma vez que usa meios militares e não militares para atingir os fins articulados em sua estratégia”	2004
15	DEIBEL, Terry	“É tão estreita que parece pouco diferir da definição de estratégia militar”	2007
16	METZ, Steven	“Implica ordem estendida no tempo, espaço e ambientes ... [ela] tenta impor coerência e previsibilidade em um ambiente inerentemente desordenado”	2008
17	FEAVER, Peter	“Refere-se à coleção de planos e políticas que compreendem o esforço do estado para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas”	2009
18	KRASNER, Stephen	“Deve “moldar o ambiente internacional regulando os regimes internacionais, influenciando as escolhas de política externa feitas por outros estados”	2010
19	GRAY, Colin	“A definição “não deve atender a toda e qualquer objeção, mas deve evidenciar o cerne de seu assunto e não deve induzir em erro”	2010
20	McDOUGALL, Walter	“Uma grande estratégia sólida é definida como a “equação de fins e meios para garantir que triunfe apesar dos reveses em série no nível de estratégia”	2010

	Autor	Definição (tradução própria)	Ano
21	DUECK, Colin	“A grande estratégia é “um tipo de mapa conceitual, que descreve como identificar, priorizar os recursos nacionais com os interesses nacionais”	2011
22	SINNREICH, Richard	“A grande estratégia expressa um “senso de execução consistente ao longo do tempo de um design estratégico preconcebido”	2011
23	BROOKS et al.	“É um conjunto de ideias para implantar os recursos de uma nação para alcançar seus interesses no longo prazo”	2012
24	BRANDS, Hal	“Eu defino a grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”	2015

GRANDE ESTRATÉGIA: ORIGENS, ABORDAGENS E PERSPECTIVA BRASILEIRA

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo apresentar o conceito de “grande estratégia” para os leitores lusófonos. A partir de um levantamento bibliográfico, verificou-se que poucas fontes em português abordam de forma abrangente a complexidade do conceito. Queremos evidenciar nesse trabalho, num primeiro momento, a diversidade das definições da “grande estratégia”, principalmente a partir de fontes anglo-saxônicas. Em seguida, faremos um levantamento dos significados atribuídos à grande estratégia, entre o momento da formulação do conceito (início do século XX) até os dias de hoje. Finalmente, evidenciaremos as abordagens brasileiras do conceito, principalmente na maneira de avaliar como os Estados modernos procuraram definir seus objetivos estratégicos.

Palavras-chave: Grande Estratégia; Brasil; Perspectiva; Definição.

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to offer readers a broad overview of the process of consolidation of South American borders in the light of regional integration, from the beginning of the 16th century to the present day. To this end, we mobilize conceptual elements from the field of history and geopolitics to analyze the main developments and lines of thought used during the construction process of South America. The argument of the article is that the regional dynamics result from the tension (or dialectic) between the (geo)political centers and the border areas, inserting itself in the processes of internal consolidation of the South American nations. As a result, we can affirm the historical resistance, on the part of the nations of the South American continent, in politically deepening the process of regional integration, particularly in light of the experience lived during the global pandemic.

Keywords: Grand Strategy; Brazil; Perspective; Definition.

Recebido em 19/07/2023. Aceito para publicação em 24/06/2024.

NOTAS

1. There is no “true” definition of grand strategy, but rather a series of equally justifiable conceptions (Kirss 2018, 118).
2. Grand strategy, a country’s most complex form of planning toward the fulfillment of a long-term objective. The formulation and implementation of a grand strategy require the identification of a national goal, a thorough assessment of the state’s resources, and, ultimately, the marshaling of those resources in a highly organized manner to achieve the goal (Sibii s. d., s. p.).
3. Em artigo publicado em 2018, Nina Silove organiza o conceito de “grande estratégia” como a articulação de três princípios: grandes planos, grandes princípios e grande comportamento” This analysis demonstrates that there is no single concept of grand strategy. Instead, there are three, which are labelled “grand plans” “grand principles,” and “grand behavior,” respectively (Silove 2018, 3).
4. The study of grand strategy constitutes a rich and growing literature. Yet a confounding breadth of subjects fall under what is nominally a single conceptual umbrella. In many cases, works on grand strategy talk past each other, use definitional quibbles to invalidate competing ideas, and define alternative explanations selectively. Notably, these divergences occur despite a remarkable degree of agreement over the basic definition of grand strategy (Lissner 2018, 55).
5. The crux of grand strategy lies therefore in policy, that is, in the capacity of the nation’s leaders to bring together all of the elements, both military and non-military, for the preservation and enhancement of the nation’s long-term (that is in wartime and peacetime) best interests (Kennedy 1987, 5)
6. Grand strategy is a state’s theory about how it can best “cause” security for itself (Posen 2014, 1)
7. Grand strategy is [...] long term in its vision, holistic in its treatment of all instruments of national power, and important in its focus on the most consequential interests (Silove 2018, 19–23).
8. When scholars adopt overly broad definitions of grand strategy, they are not only engaging in inappropriate “concept stretching”, they risk fundamentally misstating what grand strategy represents (Kirss 2018, 118).
9. More generally, it argues that the complexity of the modern world precludes the conception of a single, uniform grand strategy that would be responsive to the full range of threats a country faces (Kirss 2018, 117).
10. Major strategy dealt with ‘the whole resources of the nation for war’, including military, economic, diplomatic and political matter, whereas minor strategy focused on operational plans (Corbett 1906, 308)
11. J. F. C. Fuller built on the ‘total’ war experience of the First World War and again introduced different types of strategy: grand, major and minor. Fuller’s grand strategy directed a nation’s ‘military aspects, the mor-

- al [sic] of the civil population, the commercial and industrial resources [...] [and] the element of 'spirit' (Fuller 1923, 214). According to Fuller: "Grand strategy was the national fabric upon which the war picture ... is woven,"; it entailed directing "all warlike resources towards the winning of the war" (Fuller 1929, 4–5).
12. Grand strategy should both calculate and develop the economic resources and manpower of nations in order to sustain the fighting services. Also, the moral resources – for to foster the people's willing spirit is often as important as to possess the more concrete forms of power. Grand strategy, too, should regulate the distribution of power between the several services, and between the service and industry. Moreover, fighting power is but one of the instruments of grand strategy – which should take account of and apply the power of financial pressure, of diplomatic pressure, of commercial pressure, and, not the least of ethical pressure, to weaken the opponent's will (Liddell-Hart 1967, 322).
 13. The highest type of strategy – sometimes called grand strategy – is that which so integrates the policies and armaments of the nation that the resort to war is either rendered unnecessary or is undertaken with the maximum chance of victory (Earle 1971, 8)
 14. Grand strategy as the confluence of military interactions that vary level by level – forming the vertical dimension of strategy – with the various external relations that make up horizontal strategy at its highest level (Luttwak 1987, 179).
 15. It is, according to the author, simply the application of the strategy [the calculated relation between the ends and the means] by the States acting in the state international system to ensure their interests: it is what leads, if all goes well, to statecraft (Gaddis 1987, 29).
 16. According to Morgenthau, grand strategy is "the art of bringing the different elements of national power to bear with maximum effect upon those points in the international situation which concern the national interest most directly" (Morgenthau 1973, 141)
 17. The author sees grand strategy as "a conceptual framing that describes how the world is, envisions how it ought to be, and specifies a set of policies that can achieve that ordering". For this scholar its purpose is broadly to "mold the international environment by regulating international regimes, influencing the foreign policy choices made by other states, and shaping or even determining the domestic regime characteristics of other countries" (Krasner 2010, s. p.).
 18. A type of conceptual map, "which describes how to identify, prioritize and match national resources with national interests against perceived threats. This strategy does not need to be coherent, planned or prepared, but the inevitable strategic tradeoffs in international policy make decisions about grand strategy both implicit and inevitable" (Dueck 2011, 31).

19. While recognizing that grand strategy “defies any singular definition”, offers yet another: “I define grand strategy as the intellectual architecture that gives form and structure to foreign policy” (Brands 2015, 3).
20. At its best, then, a grand strategy represents an integrated scheme of interests, threats, resources and policies. It is the conceptual framework that helps nations determine where they want to go and how they ought to get there: it is the theory, or logic, that guides leaders seeking security in a complex and insecure world (Brands 2014, 3).
21. Kitchen (2010, 211) defines a grand strategy as an analytical concept which refers “to a set of national policies in peace and war that both set out the goals of the state in international politics and prescribe how a broad range of national resources should be utilized in pursuit of those goals.” He differentiates between three elements for the formation of a grand strategy “(1) the identification of threats to the security of the state; (2) the selection of means to address identified threats, and (3) the identification of auxiliary goals and the selection of the appropriate means to attain them (Kitchen 2010, 134–6).
22. Greg Foster observes that it is “grand strategy that provides the overarching design into which specific pieces of lower-level policy fit”; thus, grand strategy is ‘the overall mosaic into which the pieces of specific policy fit. It provides the key ingredients of clarity, coherence, consistency over time (Foster 1985, 13–5).
23. The task of the grand strategist is “to look ahead, not into the distant future, but beyond the vision of the operating officers caught in the smoke and crises of current battle; far enough ahead to see the emerging form of thing to come and outline what should be done to meet or anticipate them” (Acheson 1987, 214).
24. A grand strategy “contains explanations for why threats enjoy a certain priority, and why and how the remedies proposed could work. A grand strategy is not a rulebook; it is a set of concepts and arguments that need to be revised regularly” (Posen 1984, 13).
25. Grand strategy “refers to the collection of plans and policies that comprise the state’s deliberate effort to harness political, military, diplomatic, and economic tools together to advance that state’s national interest” (Feaver 2009, 547).
26. Grand strategy “entails order extended in time, space, and milieu [...] [it] attempts to impose coherence and predictability on an inherently disorderly environment composed of thinking, reacting, competing, and conflicting entities” (Metz 2008, 18).
27. Grand strategy is, as I said earlier, an ecological discipline. It’s about seeing forests and not just trees, about viewing the world as round and not square, about relating all of the means at your disposal to the ends you have in view. But it’s also, these days, an endangered discipline, for in the

- absence of sufficiently grave threats to concentrate our minds, there are insufficient incentives to think in these terms” (Gaddis 2009, s. p).
28. Brazil laid out what we herein call “a sketch of a grand strategy” (Milani and Nery 2019, 149).
 29. The analysis of the grand strategies of regional powers is the adequate approach to capture the (lack of) strive for regional leadership; because it puts the focus on the strategic decisions by (the leaders) of regional powers to prioritize leading the region within the many other goals in their foreign policy agenda. A decision not to strive for regional leadership can be the result of changes in the domestic economy and politics, including ideational shifts, which lead to an adjustment in the grand strategy of a regional power (Nolte and Schenoni 2021, s/p.)
 30. In contrast, a disproportionate grand strategy involves the unsustainable balancing of means and ends, based on an imprudent calculation of the state’s interests and the threats to those interests (James 2020, 6)

Os impactos da flexibilização do acesso a armas no tráfico transfronteiriço entre Brasil e Paraguai

The impact of the loosening access to buying arms in the transnational trafficking between Brazil and Paraguay

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 67–97

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75333

ISSN 2358-3932

ISABELLE CHRISTINE SOMMA DE CASTRO

INTRODUÇÃO

A preocupação com a violência vivenciada pela população brasileira resultou em uma busca por soluções, muitas delas questionáveis. O Brasil é o líder mundial em número absoluto de mortes por homicídio. Apesar de abrigar somente 2,7% da população do planeta, registrou 20,4% do total global de assassinatos em 2021 e está entre os dez países mais violentos, com 22,3 mortes por cada 100 mil habitantes (Lima et al. 2022, 14). Uma das sugestões apresentadas para resolver o problema foi armar a população para que ela “se defenda”, a despeito de a maior parte dos homicídios seja provocada exatamente por armas de fogo.

A proposta foi difundida durante a campanha de Jair Messias Bolsonaro para a presidência da República em 2018. Ele defendeu a reformulação do Estatuto do Desarmamento, em vigor desde 2003, com maior ênfase para uma ampliação do direito à posse de armas de fogo. O argumento é que, ao flexibilizar o acesso a armamentos, aquele a quem ele designou “cidadão de bem” poderia agir em legítima defesa, na proteção de seus familiares, de sua propriedade e de terceiros. Nas 81 páginas do plano de governo apresentado durante a campanha que o levou à presidência da República em 2019, o destaque ao assunto era evidente: no documento,

Isabelle Christine Somma de Castro é doutora em História Social e mestre pelo programa de Língua, Literatura e Cultura Árabe da Universidade de São Paulo (USP). Concluiu pós-doutorado pelo Departamento de Ciência Política da USP. É pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri-USP) e integrante do Grupo de Pesquisa sobre a Tríplice Fronteira da Universidade Federal (GTF-Unila). orcid.org/0000-0002-3572-4565 E-mail: isasomma123@gmail.com.

as palavras “arma” e “armas” são encontradas oito vezes (Campanha de Jair Bolsonaro 2018).

Entre a posse em janeiro de 2019 até o fim de seu governo, em dezembro de 2022, Bolsonaro editou mais de trinta atos normativos relacionados a armas de fogo: foram 19 decretos presidenciais, 17 portarias, duas resoluções e três instruções normativas até julho de 2022, que flexibilizaram as regras para o acesso a armas e munições (Lopes 2022a). Mais de uma dezena de projetos de lei que tratam da mesma temática se encontram ainda em tramitação no Congresso Nacional. Após a entrada em vigor da legislação armamentista, surgiram algumas questões em relação ao tráfico transfronteiriço: quais teriam sido os impactos da flexibilização do acesso a armas de fogo nas fronteiras com o Brasil? Houve diminuição do tráfico de armamentos para o país? As apreensões por tráfico diminuíram?

Esta pesquisa tem como principal objetivo realizar um retrato dos índices de apreensão de armas de fogo leves no Brasil, a fim de esclarecer se novas dinâmicas estão se esboçando nas fronteiras. A hipótese a ser considerada neste estudo é que houve uma diminuição do tráfico transnacional no período Bolsonaro. E uma eventual queda pode estar relacionada aos atos normativos. Ou seja, a facilitação do acesso a armas teria tornado o tráfico internacional menos atrativo. A fim de obter uma resposta a esta proposição, analisamos dados fornecidos pela Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Exército, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), sobre apreensões de armas e operações policiais realizadas nos últimos anos. Um estudo comparativo de um recorte temporal a partir de 2013, tendo em vista os contextos encontrados nos últimos anos, pode ajudar a compreensão das novas dinâmicas que se impõem no mercado ilegal de armas.

Os negócios ilegais são uma ameaça crescente de segurança que têm mobilizado organizações multilaterais como as Nações Unidas, através do Escritório para Crimes e Drogas (UNODC). Segundo a UNODC (2020), o tráfico de armas é um problema de segurança global por ser um facilitador para o cometimento de crimes violentos, uma ferramenta de perpetuação de poder e uma *commodity* lucrativa, que alimenta conflitos armados, crimes e insegurança. O tráfico de armas se insere, juntamente com as transações de drogas e de pessoas, entre os “*big three*”, as três modalidades de crime organizado transnacional mais comuns, e representam uma ameaça em três esferas distintas. Esses crimes enfraquecem a manutenção do sistema internacional, a coesão dos Estados e, principalmente, colocam em risco a segurança humana (Picarelli 2008, 462). A problemática em relação ao comércio ilegal de armas não se coloca somente pela periculosidade intrínseca do artefato, pela sua durabilidade e ampliado poder de letalidade,

mas também pela série de instabilidades locais, nacionais e internacionais que pode provocar. Além disso, o tráfico de armas tem uma particularidade em relação às drogas: a fabricação e a comercialização são legais. O que ocorre, portanto, é um desvio para o mercado ilegal.

Apesar de ser um desafio avaliar se as diretrizes recentes foram responsáveis diretas por eventuais mudanças, buscamos indicativos que possam balizar uma discussão qualificada sobre o tema, tendo como foco principal a fronteira brasileira com o Paraguai, e mais especificamente a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. O estudo dessa região fronteiriça, especialmente entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, se justifica por ser apontada por especialistas e pelo relatório final da CPI das Armas, concluída em 2006, como porta de entrada da maior parte das armas traficadas para o país (UNODC 2020, 79; Feltran 2018, 150; Dreyfus and Nascimento 2010, 92; Pimenta 2006, 283). São mais de 1.350km de fronteira entre os dois países, uma parte seca, localizada no Mato Grosso do Sul, e uma parte delimitada pelos rios Paraguai (noroeste de Mato Grosso do Sul) e Paraná (parte do Mato Grosso do Sul e todo o oeste do Paraná), onde se encontra o lago de Itaipu.

Este estudo se divide em cinco partes, além dessa introdução. Na primeira, a proposta é contextualizar os debates em torno dos novos decretos, que modificaram partes sensíveis do Estatuto do Desarmamento, promulgado em 2003, e introduzir o aporte teórico-metodológico utilizado neste estudo sobre o funcionamento do negócio e a relação entre os mercados legal e ilegal de armamentos leves. Na segunda parte, apresentaremos as características atuais do ambiente de compra e venda de armas no país. Nas duas seções posteriores, encontra-se a discussão dos dados empíricos com base nas apreensões de armas feitas pela PF entre 2013 e 2022. E, por último, serão apresentadas as considerações finais.

ATOS NORMATIVOS

O interesse de Jair Bolsonaro na flexibilização do comércio e do porte de armas e munições era notório por sua formação militar, e por ter integrado a chamada “bancada da bala” do Congresso Nacional enquanto foi deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro por quase três décadas. Esta bancada conta com financiamento para campanhas eleitorais da indústria nacional de armamentos. O foco no assunto também se insere em um contexto ideológico, no qual o combate à criminalidade deve abranger mecanismos punitivistas, como o aumento de penas de prisão, e o uso de violência legítima, que promove a flexibilização do acesso a armas de fogo para autodefesa (Silva and Rodrigues 2021, 91). O discurso do então can-

didato obteve grande adesão em várias camadas da sociedade brasileira, especialmente entre os militares (Atlas Intel 2021).

Por esses motivos, não seria de se surpreender que Bolsonaro tratasse do assunto com ênfase especial, cumprindo a promessa feita em campanha. Entre os esforços para reverter algumas das restrições impostas pelo Estatuto do Desarmamento, seu governo estabeleceu medidas que ampliaram a abrangência de autorizações para a compra de armas, estenderam a quantidade máxima de unidades por portador, flexibilizaram os entendimentos sobre quem pode usá-las, aumentaram o leque de calibres de uso permitido e diminuíram os controles existentes em relação à identificação de armamentos e munições (Marques and Ramos 2022, 16). Essas ações sugerem que comprar armas no mercado legal nacional teria se tornado mais fácil e, por isso, trazer armas ilegalmente de outros países poderia se tornar uma atividade mais arriscada e menos lucrativa. O resultado seria a diminuição do tráfico internacional de armas para o Brasil.

A flexibilização da concessão de autorizações para a compra de armamentos tende a ampliar a circulação de armas de fogo e, por consequência, aumenta o número de mortes relacionadas a elas, que vão além dos homicídios, incluindo-se os suicídios e os acidentes. As novas medidas abrem mais oportunidades para desvios, como tráfico, e diminuem os preços de armamentos no mercado paralelo (Aranega and Kenkel 2021, 181). Além de provocar mortes e ferimentos, os prejuízos relacionados a ações com armas de fogo são mais amplos. O custo da violência também cobra dividendos de ordem econômica, estimada em torno de 8% do Produto Interno Bruto brasileiro. Ao lado do Mali e Moçambique, o Brasil está entre os três países que tiveram as maiores altas proporcionais no impacto econômico por mortes em conflitos de 2007 a 2021 (Institute for Economics & Peace 2022, 46).

Uma das medidas mais criticadas é a flexibilização da permissão de compra de arsenais por parte da categoria dos CACs — caçadores, atiradores desportivos e colecionadores. Com a entrada em vigor do decreto presidencial 9.846/2019, a validade do registro passou de cinco para dez anos e o limite de aquisição de armas mais do que dobrou. Os atiradores desportivos tinham o direito de adquirir 16 armas de fogo: depois passaram a poder comprar até 60 armas; os caçadores passaram de 12 para 30 armas; e os colecionadores de uma para cinco armas de cada modelo de uso permitido e cinco de cada modelo de uso restrito. Para a aquisição de quantidades ainda maiores do que as estabelecidas, os CACs ainda poderiam pedir uma nova autorização ao Exército. Também foi garantida a permissão de transporte entre o local da guarda e o local de realização de eventos que envolvam o uso das armas, como espaços para treinamentos, competições e

exposições. O mesmo decreto ampliou de quatro para seis a quantidade de armas de fogo restritas para autoridades públicas que têm direito ao porte, ou seja, que podem circular armados – diferentemente dos CACs que, em tese, só poderiam transportá-las. Entre as autoridades que têm permissão para obter a autorização de porte estão policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários, guardas municipais, parlamentares, membros da magistratura e do Ministério Público.

Alguns trechos dos decretos editados pelo governo Bolsonaro foram questionados pela oposição na Justiça. Entre os 17 trechos suspensos via liminar pela ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Rosa Weber, ainda durante o governo Bolsonaro, estavam aqueles que estipulavam a destituição do controle exercido pelo Exército sobre projéteis de até 12,7mm, miras e dispositivos para recarga; a possibilidade de aquisição de armas com uma simples autodeclaração de necessidade; o aumento do limite máximo de munições que podem ser adquiridas por CACs, entre outros (Supremo Tribunal Federal 2021). A legislação sofreria mudanças após a ascensão do governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2023.

Uma das principais questões que surgiram a partir da implementação dos atos normativos foi o seu impacto no comércio ilegal, considerando que o mercado legal é o seu principal canal de abastecimento. A arma de fogo pode ser desviada de várias maneiras. Stohl e Grillot (2009) elencam pelo menos sete formas pelas quais os desvios ocorrem. A primeira é por intermédio da corrupção ou negligência de agentes que vendem armas às quais têm acesso. A segunda forma é a pilhagem de arsenais ou armazéns onde governos estocam armamentos. A seguinte é o roubo, furto, perda ou venda por cidadãos comuns. Legislações fracas e falta de fiscalização também facilitam o desvio de armas. Fabricantes também podem vender diretamente para o mercado paralelo. Feiras especializadas também podem ser fontes de vendas ilegais. E, por fim, programas governamentais de recompra de armamentos que, com o objetivo de retirá-los do mercado paralelo, podem acabar por fomentar uma corrida em busca de novas armas para serem vendidas de volta ao próprio programa (Stohl and Grillot 2009, 100–1).

O mercado ilegal, por sua vez, tem a sua própria dinâmica, influenciada não somente por fatores políticos, mas também econômicos. Dois modelos que partem dessa perspectiva enfatizam a motivação por lucro e funcionam contiguamente. O primeiro deles, o modelo de mercado, opera com ênfase na dinâmica gerada pela oferta e procura do mercado ilegal, seja ele local ou global. Pesquisas sugerem que frequentemente esses mercados são desorganizados, pois dispõem de muitos participantes que cooperam e competem de formas imprevisíveis e complexas (Williams and Godson 2002, 322).

Por outro lado, o segundo modelo, o de empreendimento, parte da premissa de que as organizações criminosas são, essencialmente, iniciativas que priorizam a atividade comercial e não a criminal. A busca desses grupos por oportunidades para obtenção de lucro se dá no mercado legal, operando atividades ilegais, ou totalmente na ilegalidade. Essas organizações seriam mais estruturadas e explorariam o ambiente em busca de oportunidades a fim de fazer julgamentos racionais sobre os perigos e vantagens de um negócio. Nem toda organização se pauta por um processo formal de planejamentos, mas seja intuitivamente ou não, seus integrantes procuram novas oportunidades de negócios, altas margens de lucro, demandas do mercado, menores graus de competição e até observam o gerenciamento de risco (Williams and Godson 2002, 323–4). Um eventual aumento da procura por armas e a abertura de oportunidades para obtê-las com poucos empecilhos e bons preços incentivam o comércio ilegal de armamentos.

DESCONTROLE, DESVIOS E FALSIFICAÇÕES

Algumas formas de desvio já puderam ser observadas após as medidas de flexibilização, principalmente observando-se o rápido crescimento de vendas e registros de armas de fogo. Em 2018, antes portanto da ascensão de Bolsonaro, o registro de pessoas autorizadas a possuir uma arma era de 117.467; em 2022, esse número subiu para 813.188. Ou seja, nos quatro anos de governo Bolsonaro, o número de autorizações aumentou quase sete vezes. A maior parte delas foi concedida no último ano de governo, 2022, quando 318.360 pedidos foram atendidos (Stabile 2023). A maior parte das armas também tem sido adquirida por CACs. Quase a metade (42,5%) das 2,9 milhões de unidades registradas estão nas mãos dessa categoria. A porcentagem era de 26,6% em 2018, de acordo com levantamento feito pelos Institutos Sou da Paz e Igarapé (Gomes and Rosario 2023).

Para um requerente comprovar que é atirador esportivo, bastaria ser filiado a um clube de tiro. Depois de obter o registro, o atirador poderia até mesmo deixar de frequentar o estabelecimento sem que sua licença fosse cancelada — a validade dela durante o governo Bolsonaro era de dez anos. Outra forma de obter armas legais seria por meio da compra de licenças falsas. Em 2022, a PF desarticulou um esquema que emitia documentos falsos do Exército no Rio de Janeiro, que eram usados para a compra de armas em lojas de armamentos no país (G1 2022).

Desvios decorrentes de furtos e roubos a residências e transportadoras de valores eram comuns mesmo antes da edição dos decretos. O Instituto Sou da Paz analisou 23.709 ocorrências de roubos e furtos e armas no estado de São Paulo entre 2011 e 2020. Foram registradas uma média de 6,49

ocorrências de desvios por dia, que podem se referir a uma ou mais armas. A média calculada foi de nove armas desviadas por dia no período pesquisado (Langeani and Passos 2022, 10). Há ainda a possibilidade de que algumas dessas comunicações de furto ou roubo possam ter sido forjadas e outros incidentes nem terem sido comunicados às autoridades. Com arsenais maiores em mãos de CACs, mais armas estão disponíveis em locais de guarda menos protegidos e, portanto, mais vulneráveis a furtos. Roubos e perdas de armamentos de CACs e clubes de tiro somaram 2.893 de janeiro de 2018 a maio de 2022. Somente nos cinco primeiros meses de 2022, foram extraviadas 476 armas, número que equivale a 68% do registrado nos doze meses anteriores (Castro 2022).

Há indícios de que o repasse de armas de CACs para criminosos se tornou prática corrente. A PF fez uma grande apreensão numa residência da zona leste de São Paulo em junho de 2022. As armas apreendidas, cujo valor era estimado em R\$ 50 mil, foram compradas legalmente com o uso de licença para colecionador, que teria sido tirada por um “laranja” do Primeiro Comando da Capital (PCC). Uma das evidências é que o portador do registro não teria como comprar armas de elevado valor como as apreendidas (R7 2022). Observa-se, portanto, que a expansão das facções está transformando a organização dos mercados ilegais, especialmente o de armas. E, como a faccionalização está tornando o crime mais capilarizado, as relações com os agentes do Estado também se tornam mais estreitas (Rodrigues, Feltran, and Zambon 2023, 11). As falhas ou mesmo a falta de fiscalização são comuns, o que também pode indicar leniência ou conivência por parte de agentes do Estado. Uma brecha possibilitou que um suposto integrante do PCC, réu em 16 processos, um deles por homicídio qualificado, obtivesse a licença de atirador esportivo. Isso ocorreu mesmo após ele apresentar somente uma certidão negativa de antecedentes criminais em segunda instância – o documento exigido é o de primeira instância. Depois de receber o registro, o acusado comprou sete armas no valor total de R\$ 60 mil (Lopes 2022b).

Com a implementação do Estatuto do Desarmamento, em 2003, o sistema de controle foi reforçado e o mecanismo se dividiu entre civis e militares. O Sistema Nacional de Armas (Sinarm), da PF, abrange os registros de armas das autoridades civis, de empresas de segurança privada, entre outros. A PF concede o porte ou a posse, procedimento que é feito online. O já mencionado Sigma, por sua vez controlado pelo Exército, trata não somente dos armamentos militares, mas também dos Certificados de Registro dos CACs (Aranega and Kenkel 2021, 193). O restante do ciclo, que inclui a fiscalização e monitoramento do armamento, fica a cargo do Exército (Olliveira 2020).

Em 2005, a Câmara dos Deputados instaurou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Tráfico de Armas, que trouxe informações relevantes para o entendimento do mercado ilegal nacional. O relatório final concluiu que, a cada dez armas em circulação no país, pelo menos seis seriam ilegais, sendo a maior parte obtida por desvios domésticos. A fatia dos desvios mais expressiva tinha como último registro lojas autorizadas a vender os produtos, mas que, depois de adquiridas, eram furtadas, roubadas ou revendidas por compradores legais, compradores sem registro ou falsos CACs. Havia ainda desvios de estoques de empresas de segurança, das polícias e das Forças Armadas por furto, roubo ou corrupção (Pimenta 2006). De acordo com o então deputado federal Neucimar Fraga (PL-ES), então vice-presidente da CPI, os assaltos frequentes às transportadoras eram responsáveis pela distribuição de armas para o comércio ilegal (Câmara dos Deputados 2006).

Estimativas apontam que, a cada três armas de fogo registradas no Brasil, uma está irregular. Há 1.887.228 registros de unidades particulares no Sigma e no Sinarm, o que indicaria a existência de pelo menos 600 mil armas com problemas de rastreamento (Lima et al. 2022). Não há integração entre os dois sistemas e o controlado pelo Exército não é transparente — segundo a própria corporação, as informações podem ser fornecidas às forças de segurança civis somente quando forem solicitadas. De acordo com Fraga, da CPI de 2006, havia “um descontrole muito grande por parte dos órgãos que deveriam fiscalizar as fábricas de armas — no caso, o Exército” (Câmara dos Deputados 2006). Atualmente, os sistemas ainda não contam com dados cruzados, não dispõem de informações sobre transferências e se encontram desatualizados. Não é possível, por exemplo, obter dados sobre números de série de armas e munições exportadas para outros países com grande potencial de “triangulação”, a reexportação ilícita e o desvio de armas e munições legalmente importadas do Paraguai e do Suriname (Dreyfus and Nascimento 2010, 92). Com a diminuição de tarifas de exportação de armas para os países vizinhos, um dos atos editados por Bolsonaro, foi desativado um importante mecanismo de inibição da triangulação.

A CPI das Armas apontou ainda que a maior parte do armamento ilegal que se encontrava no país tinha como porta de entrada as fronteiras com a Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Os parlamentares apuraram que a delegacia de Foz do Iguaçu (PR), cidade que divide a fronteira com a paraguaia Ciudad del Este, havia feito a maior quantidade de apreensões no período de janeiro de 2000 a maio de 2006: 2.450 armas. Entre munições, o Porto de Santos (SP) era o recordista, com 174 mil cartuchos durante o mesmo recorte temporal anterior (Pimenta 2006, 96). A tendência

se repete em levantamento recente referente ao último registro da arma apreendida. Das armas rastreadas pela Polícia Federal (PF) entre 2015 e 2020, 2.799 unidades tinham o Paraguai como origem e, em segundo lugar, os EUA, com 1.108. Do total geral dos últimos proprietários registrados, 58,75% eram os próprios revendedores de armas (Polícia Federal 2021b). Os dados atuais de apreensões sugerem que o Paraguai continua sendo o principal local de origem da maior parte das armas de fogo leves que chegam ilegalmente ao Brasil.

O COMÉRCIO ILÍCITO NA FRONTEIRA

Este estudo tem como base os dados abertos e os fornecidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) que foram solicitados à Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública, via Secretaria de Operações Integradas (Seopi) e Exército. Os referentes aos anos de 2013 e 2020 foram obtidos através da seção Dados Abertos do *site* da Polícia Federal (2023a). As planilhas referentes aos anos de 2021 e 2022, por sua vez, foram obtidas após solicitações via LAI, em 2023 (Polícia Federal 2023b). As mais recentes, de 2020 a 2022, não têm informações específicas como a origem das armas e a delegacia em que foi realizada a autuação, como constava nas anteriores. A falta de padronização dos dados nos últimos anos, portanto, impediu que esses itens fossem analisados.¹

A principal hipótese deste estudo é que o número de armas apreendidas por tráfico internacional sofreria uma queda a partir de 2019, quando os atos normativos começaram a entrar em vigor. A lógica seria que o acesso facilitado a armas legais atenuaria a busca por armas ilegais, especialmente as oriundas das fronteiras. Para levantar elementos empíricos para a verificação da hipótese, a opção foi observar as autuações com base no Art. 18 do Estatuto do Desarmamento. O artigo trata especificamente da importação, exportação e favorecimento da entrada ou saída do território nacional de armas de fogo sem que haja a devida autorização da autoridade competente (Brasil 2003).

O mercado de armas do Paraguai tem algumas particularidades. O país está, juntamente com a Jamaica, em primeiro lugar no índice de tráfico de armas nas Américas — Brasil e México vêm em seguida (Global Initiative 2023). Entre 2013 e 2018, o país vizinho importou cerca de 648 mil armas e 332 milhões de peças de munição, o que parece um número elevado para consumo interno, sendo que a população paraguaia é estimada em cerca de 6,5 milhões. A Dirección de Material Bélico (Dimabel), órgão que é responsável pelo registro de armas compradas no país, contabilizou somente 450 mil registros entre 1979 e 2020, o que demonstra a grande probabili-

dade dessas armas estarem sendo desviadas para o mercado ilegal. Nesse estudo, estamos considerando que as apreensões sob o Art. 18 são referentes a armas importadas, pois o Brasil tem uma demanda maior do que o Paraguai, que se mostra um grande comprador de armas legais.

Para identificar as apreensões de armas relacionadas ao crime de tráfico, foram destacados somente os registros feitos pela PF de armas apreendidas sob o Art. 18. O número de apreensões sob esse artigo do Estatuto do Desarmamento em todo o território nacional no período de 2013 a 2022 foi de 2.837 unidades (Polícia Federal 2023a e 2023b). O Exército, via Comando de Operações Terrestres (Coter), também foi questionado por meio da LAI, mas a instituição apresentou dados menos específicos. De acordo com o Coter, de 2013 a meados de 2022 foram apreendidas pela corporação “aproximadamente 750 armas” e 44.000 peças de munição em operações na faixa de fronteira do país, que compreende a área de 150km para dentro do território brasileiro a partir dos limites fronteiriços internacionais. Apesar de termos recorrido às duas instâncias cabíveis, solicitando mais esclarecimentos, o Coter não ofereceu quaisquer informações adicionais (Exército Brasileiro 2022).

Os números fornecidos pela PF demonstram que houve uma queda no total de armas de fogo apreendidas em todo o território nacional, sob qualquer tipificação, em 2019 e 2020 em relação aos anos imediatamente anteriores, conforme pode ser observado na Figura 1. Nos quatro anos analisados, de 2019 a 2022, as apreensões totais diminuíram 13,8% e as apreensões por tráfico internacional despencaram 42,2% em relação ao mesmo período anterior. É necessário destacar, contudo, que somente seis estados teriam efetivado apreensões relativas ao Art. 18 em 2022, de acordo com a planilha enviada pela PF. São eles: Paraná, Mato Grosso do Sul, Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Apesar de ter sido registrado um aumento das apreensões totais em 2021 e em 2022, o número ainda ficou abaixo da média anterior a 2019. O total de apreensões de armas de fogo pela PF no período de 2019 a 2022 foi de 7.676, uma média de 1.919 por ano. Dessas, 837 armas foram confiscadas com base no Art. 18, o que resulta em uma média de 209,25 por ano. Nos quatro anos anteriores, de 2015 a 2018, o total de apreensões foi de 8.914, sendo uma média de 2.228,5 por ano. As enquadradas sob o Art. 18 foram 1.449, sendo em média 362,25 armas apreendidas por ano.

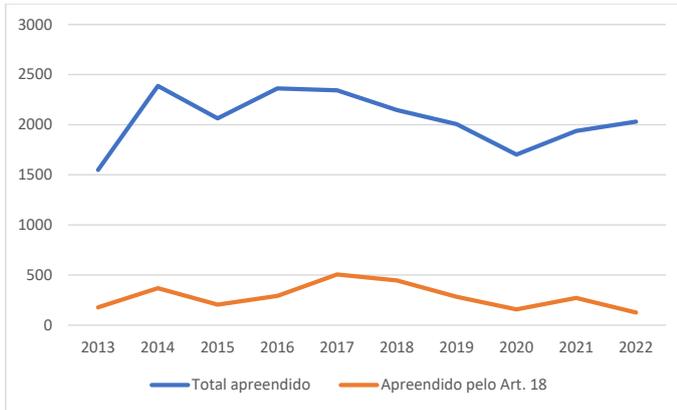


Figura 1 — Armas apreendidas no Brasil pela PF (2013-2022).

Fonte: Polícia Federal 2023a e 2023b.

Para observar a fração correspondente às apreensões nas proximidades da fronteira com o Paraguai, foram analisados os dados referentes a armas confiscadas pela PF sob o Art. 18 somente nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul. Dessa forma, seria possível inferir com mais acuidade as eventuais oscilações no tráfico transnacional de armas no período estudado. A queda de apreensões também se deu nos dois estados durante o período da flexibilização do acesso a armamentos, assim como ocorreu no âmbito nacional, que abrange os seis estados anteriormente mencionados. No Paraná, de 2019 a 2022, foram apreendidas 35,4% menos armas por tráfico internacional do que nos quatro anos anteriores. No Mato Grosso do Sul, a queda foi ainda maior: houve 70,7% menos apreensões.

O Paraná registrou 1.075 armas retiradas de circulação entre 2013 e 2022, sendo que os picos de apreensões pelo Art. 18 ocorreram em 2017, 2014 e 2018, respectivamente. O recorde ocorreu em 2017, com 227 armas apreendidas no Estado, seguido por 2014, quando foram encontradas 194 armas, e por 2018, com 122 armas. O pior desempenho em relação ao número de apreensões no período de 2013 a 2022 foi no último ano da série histórica, com somente 23 registros.

Os números registrados de apreensões no Mato Grosso do Sul se mostraram mais modestos em relação aos do estado vizinho, apesar de dividir uma fronteira mais extensa com o Paraguai, sendo grande parte dela seca, diferentemente do Paraná. No total, foram apreendidas no Mato Grosso do Sul 601 armas pelo crime de tráfico internacional entre 2013 e 2022, como pode ser observado na Figura 2. O número é pouco maior do que a metade

do que foi registrado no Paraná no mesmo período. Os anos em que houve picos de apreensão pelo Art. 18 coincidiram com os do Paraná, mas em uma ordem diferente. No Mato Grosso do Sul, o primeiro lugar ficou com 2018, com 136 armas apreendidas, único momento da série histórica em que houve mais apreensões neste Estado do que no Paraná. Em seguida foi 2017, com 73 armas apreendidas, e depois 2014, com 64 unidades retiradas de circulação. Os anos que registraram menos apreensões foram 2020 e 2022, com, respectivamente, 13 e 14 armas apreendidas em território sul-mato-grossense.

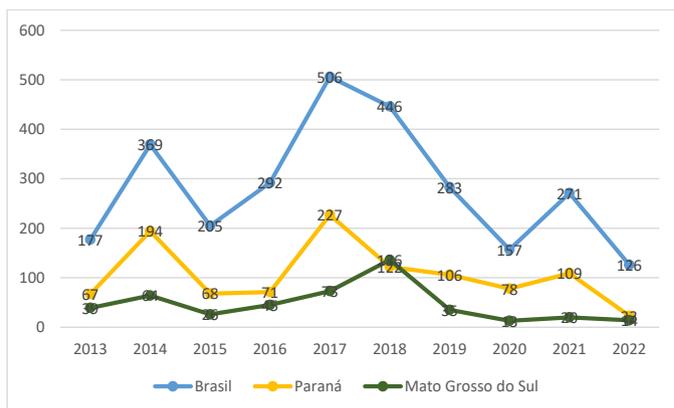


Figura 2 — Armas apreendidas pela PF sob Art. 18 (2013-2022).

Fonte: Polícia Federal 2023a e 2023b.

A partir da análise desses dados, podemos constatar a participação relevante de ambos os estados, especialmente do Paraná, no montante total de armas apreendidas por tráfico internacional nos seis Estados que registraram apreensões por tráfico internacional. Pouco mais da metade das armas de fogo que a PF confiscou no período de 2013 a 2022 com base no Art. 18 foi apreendida nos dois estados que fazem fronteira com o Paraguai. O Paraná sozinho responde por uma média de quase quatro armas em cada dez apreendidas. Das 2.832 armas confiscadas em todo território nacional e enquadradas nos crimes previstos no Art. 18 do Estatuto do Desarmamento entre 2013 e 2022, 1.065 foram retiradas de circulação no Paraná (37,6%) e 465 no Mato Grosso (16,4%). Os dois Estados somados, portanto, representaram 54% do total geral registrado nesses dez anos.

Além das armas confiscadas por tráfico internacional, observamos ainda quais as tipificações penais das outras apreensões nos dois estados.

Comparando-se a evolução por tipo penal no Paraná, observa-se que houve uma queda contínua, desde 2018, de apreensões por porte ilegal de arma de fogo de uso restrito (Art. 16 do Estatuto do Desarmamento). Isso pode ter ocorrido porque mais armas passaram ao rol de uso permitido após os atos normativos editados a partir de 2019.

Em 2020, contudo, houve um pico de apreensões pelos Art. 12 e Art. 14 do Estatuto do Desarmamento, que versam, respectivamente, sobre posse irregular e porte ilegal de arma de fogo de uso permitido. Os números registrados de apreensões foram os maiores desde 2013. Em 2021, as apreensões sob ambos os artigos despencaram e voltaram a oscilar para cima em 2022, conforme demonstra a Figura 3. Enquanto houve essa queda geral em 2021, as apreensões pelo Art. 18 (tráfico internacional) aumentaram. A partir de 2020, também foi registrado um crescimento expressivo de apreensões sob “outras tipificações” no Paraná. Essa designação não inclui os artigos mencionados anteriormente (Art. 12, Art. 14, Art. 16, Art. 17 e Art. 18) e desde então se mantém mais comum do que os demais, o que parece indicar uma mudança na dinâmica dos crimes ligados a armas de fogo.

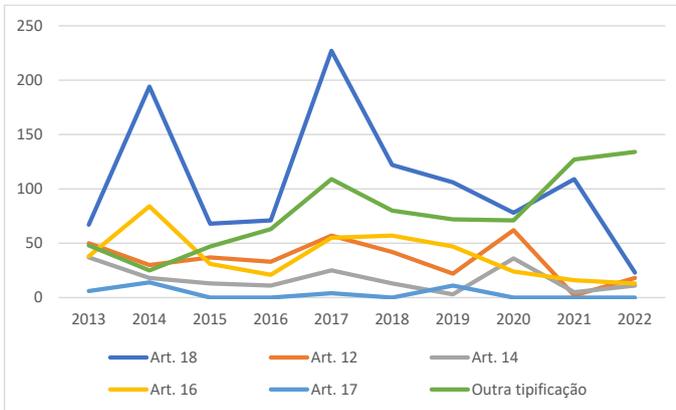


Figura 3 — Apreensões de armas no PR por tipificação (2013-2022).

Fonte: Polícia Federal 2023a e 2023b.

No Mato Grosso do Sul, assim como no Paraná, as “outras tipificações” também se destacam dentre todos os demais artigos desde 2020. No recorte temporal de 2013 a 2019, o tráfico internacional era o crime mais comum dentre os relacionados a apreensões de armas de fogo, como pode ser observado na Figura 4. A queda de apreensões pelo Art. 18 no estado também ocorreu em 2019, 2020 e 2022, mas, em 2021, houve uma oscilação

para cima. Os dados demonstram uma tendência de redução de apreensões de armas de fogo por tráfico internacional, enquanto outros crimes não especificados nas planilhas disponibilizadas pela PF aumentaram.

Durante esse período estudado, é importante lembrar, houve modificações nas penas de reclusão previstas no Estatuto do Desarmamento. No caso do Art. 18, o tempo de reclusão passou de 4 a 8 anos para 8 a 16 anos. As penas previstas pelos artigos 12 e 14 são agora de 2 a 4 anos; no caso do Art. 16, é de 3 a 6 anos de reclusão. Em relação ao Art. 17, que versa sobre comércio ilegal de arma de fogo, as penas passaram de 4 a 8 para 6 a 12. Todas as penas subiram, mas o crime que tem a pena mais dura, o tráfico internacional, foi registrado com menor frequência no período analisado tanto no Paraná como no Mato Grosso do Sul, conforme demonstra a Figura 4.

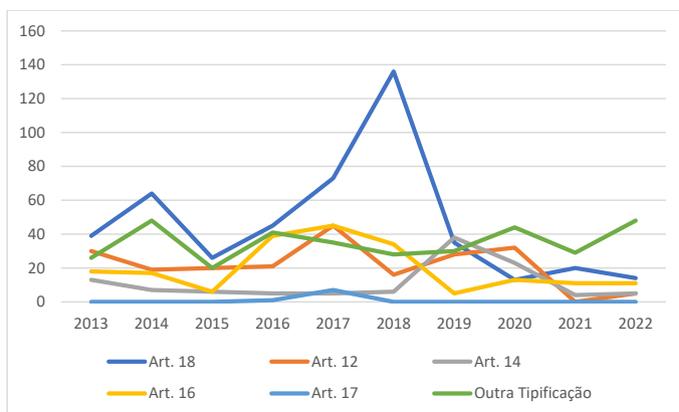


Figura 4 — Apreensões de armas no MS por tipificação (2013-2022).

Fonte: Polícia Federal 2023a e 2023b.

Os dados apresentados devem ser observados dentro de alguns contextos específicos. Como a pesquisa é baseada em apreensões feitas pela PF, os achados sobre os fluxos de armas estão fundamentados essencialmente nas dinâmicas do trabalho policial e, portanto, vários fatores podem influenciar o aumento ou a redução das apreensões. O oeste do Paraná, onde se encontra a Tríplice Fronteira, que divide as margens dos rios Paraná e Iguazu com, respectivamente, Paraguai e Argentina, possui uma “alta densidade institucional de segurança pública”. Conta com um grande contingente de agentes das polícias federal, civil e militar voltados à repressão não somen-

te dos crimes comuns, mas, especificamente, dos transfronteiriços (Misse et al. 2016, 128).

No ano de 2020, as fronteiras terrestres do país foram fechadas devido à emergência sanitária provocada pela pandemia de Covid-19. Houve uma ampliação do efetivo policial no período de vigência da portaria 125, editada em 19 de março de 2020, que restringia a entrada de estrangeiros dos países vizinhos ao Brasil,² a fim de conter a transmissão do vírus Sars-Cov-2. A ponte da Amizade, a mais movimentada ligação terrestre entre o Brasil e o Paraguai, se manteve limitada ao trânsito de cargas entre os meses de março e outubro de 2020. Ao longo das fronteiras, foram montadas 46 barreiras sanitárias e, por esse motivo, a fiscalização reforçada pode ter resultado em um aumento significativo de apreensões de armas em relação ao ano anterior. Ao mesmo tempo, ocorreu uma grande diminuição do fluxo de veículos e caminhões, por conta do medo de contaminação e pela desaceleração econômica.

Um fator que teria impactado as apreensões, segundo informações fornecidas via LAI pelo Seopi, foi o fato de que “a portaria não proibiu a entrada de cargas, somente de pessoas”. Apesar disso, as apreensões de drogas registraram recordes durante todo aquele ano. Em 2020, houve um aumento de 68% dessas apreensões em relação ao ano anterior (Schreiber 2020). Além do aumento da efetividade do trabalho policial, no caso da maconha o que também colaborou para o resultado foi a superoferta do produto no Paraguai. Durante a pandemia, por questões climáticas, houve uma safra abundante, que coincidiu com a ausência das operações anuais de destruição de plantações da erva realizadas em conjunto entre os governos dos dois países (Castro 2020). A superoferta do produto também pode ter coincido com um aumento da demanda durante o período de isolamento social provocado pela pandemia.

Por outro lado, a crise logística que se seguiu durante e depois da pandemia, com a diminuição de rotas comerciais por vias aérea, marítima e rodoviária, pode ter prejudicado a compra de armas e, desta forma, comprometido seu desvio e o próprio comércio ilegal. Grande parte das armas compradas pelo Paraguai são provenientes do leste da Europa, EUA, Argentina e Brasil (Marques and Ramos 2022, 15). Ao contrário das drogas, as apreensões de armas nas rodovias brasileiras foram menores em 2020 em comparação com 2021, quando a circulação de veículos voltou a aumentar, assim como as relações comerciais globais. As apreensões mais robustas ocorreram nos estados do Paraná, Mato Grosso do Sul e Amazonas (Secretaria de Operações Integradas 2022). A Polícia Rodoviária Federal (PRF) apreendeu 100 armas em 2020 e 233 em 2021, um aumento de 133%.³ É o maior número absoluto de apreensões e a maior variação

registrados pela PRF (Lima et al. 2022, 276). No caso das autuações por tráfico internacional de armas, observamos o contrário. Em 2020, ocorreu uma queda nas apreensões pelos Arts. 18 e 16. Por outro lado, no mesmo ano houve aumento das apreensões relativas aos Arts. 12 e 14 (posse irregular e porte ilegal de arma de uso permitido). Ambos os artigos, que têm penas menores do que os mencionados anteriormente, podem estar ligados ao incremento do comércio legal de armas.

As autuações ocorrem durante operações regulares das forças de segurança, mas também em operações integradas na região de fronteira. Com o sucesso registrado no combate a crimes transfronteiriços, como contrabando, descaminho, tráfico de armas e drogas pelas operações especiais conjuntas das forças de segurança, algumas deixaram de ser temporárias e passaram a ser realizadas durante o ano inteiro. Um desses casos é a Operação Ágata, que é promovida pelo Exército desde 2011.⁴ As operações conjuntas viabilizam, segundo informa o Exército (2022), “ações preventivas e repressivas, contra delitos transfronteiriços, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo”. Até 2016, elas eram realizadas por curtos períodos, sem aviso público prévio de quando começariam ou terminariam. A partir de 2017, essas ações passaram a ser permanentes, o que resultou em mais blitzes e fiscalizações (Exército Brasileiro 2022).

O mesmo ocorre no âmbito do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras, com a Operação Hórus.⁵ De acordo com as informações obtidas com a Seopi, a operação é permanente desde abril de 2019. O pico de apreensões da Operação Hórus se deu em 2021, com 118 armas apreendidas no Paraná e 364 no Mato Grosso do Sul – não é especificado o tipo penal, conforme demonstra a Tabela 1 (Secretaria de Operações Integradas 2022). Contudo, ao contrário dos dados da PF, os fornecidos pela Seopi não diferenciam as armas que são resultantes de tráfico internacional das que já se encontravam em território nacional. Esse é o motivo de o número ser maior do que o apresentado na Figura 2.

Tabela 1
Armas apreendidas pela operação hórus

Período	PR	Período	MS
Mai-Dez 2019	22	Set-Dez 2019	63
2020	58	2020	155
2021	118	2021	364
Jan-Jun 2022	91	Jan-Jun 2022	85
TOTAL	289	TOTAL	667

Fonte: Secretaria de Operações Integradas, Ministério da Justiça e Segurança Pública 2022.

Comparando os dados fornecidos, verifica-se que os registros de apreensões pelo Art. 18 ocorreram em 2014 e 2017, anos em que ainda não havia a Operação Hórus. A Operação Ágata já se encontrava em andamento, porém com duração de somente 11 dias em 2014. Considerando que podia-se prever que as apreensões nos períodos em que as operações ocorreram ao mesmo tempo seriam maiores, esse resultado é, portanto, contraintuitivo. Ou seja, as operações parecem ter tido pouco impacto no volume de apreensões de armas listadas pela PF, especialmente nos dois Estados que fazem fronteira com o Paraguai. Como o Exército não disponibilizou os dados de apreensões por ano, não é possível avaliar o impacto da Operação Ágata no total de apreensões de armas.

Em relação ao tamanho dos arsenais confiscados, o que se percebe pelos dados disponibilizados é que são inventariadas poucas ou somente uma arma por autuação. Segundo observado nos registros, a apreensão de grandes arsenais é uma ocorrência menos frequente. A maior apreensão realizada no Paraná durante o período de 2013 a 2020⁶ ocorreu em 21 de fevereiro de 2019 em Santa Terezinha do Itaipu, município que margeia o lago da Usina Binacional, que dispõe de 1.524km² de superfície e vários atracadouros em suas margens, tanto do lado brasileiro quanto do paraguaio. O registro da PF revela que, nesta ocasião, foram encontradas 34 pistolas fabricadas na Argentina, que podem ter sido vendidas legalmente ou não para o Paraguai, que é apontado na planilha como lugar de origem, e dali provavelmente foram contrabandeadas para o Brasil (Polícia Federal 2023a).

OFERTA E DEMANDA

Como mencionado anteriormente, vários fatores influenciam o aumento ou a diminuição das apreensões. Além de uma eventual intensificação da repressão, um incremento na busca por armas de fogo também pode ter influenciado o registro de um número maior de confiscos. Como lembram Stohl e Grillot (2009, 113), o combate ao mercado ilícito de armas deve ter foco principalmente na oferta e na demanda. Os números de apreensões gerais foram maiores nos anos de 2014, 2016 e 2017, respectivamente, enquanto os de apreensões por tráfico internacional foram superiores em 2017, 2018 e 2014, respectivamente. O número de homicídios também esteve em patamares altos nestes anos. As datas coincidem com rebeliões de grande porte no sistema carcerário brasileiro, resultado de guerras entre grupos rivais que disputavam o controle do lucrativo tráfico de drogas, assim como a luta por supremacia e por melhores condições no cárcere. Tais fatores podem ter possibilitado mais demanda para a compra de armas no

mercado ilícito, provocando o que pesquisadores chamam de uma espécie de “corrida armamentista” (Dias and Paiva 2022, 230).

Em 2014, houve várias tentativas de fuga e confrontos no Complexo de Pedrinhas, em São Luís (MA), assim como em outras casas de detenção no Paraná, Rondônia e Roraima. No final de 2016, uma nova guerra entre facções criminosas teve início no Norte e Nordeste do país (Candotti, Cunha, and Siqueira 2017, 6). Naquele ano também se deu a ruptura das colaborações entre o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), que duravam mais de 20 anos (Dias and Paiva 2022, 224). A consolidação do poder do PCC na fronteira com o Paraguai também seria demonstrada em junho de 2016, quando o grupo realizou uma operação de guerra para matar Jorge Rafaat Toumani, um traficante concorrente e ex-aliado. A ação, que se deu na cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero, que divide a fronteira com Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul, envolveu dezenas de carros e armamentos pesados (Benites 2016).

No ano seguinte, 2017, as rebeliões de presos se espalharam por diversos presídios, especialmente nos estados do Norte e Nordeste, como Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte, onde o controle do tráfico de drogas estava em disputa. Diversos grupos, como os já mencionados PCC e CV, assim como o Sindicato do Crime, a Família do Norte, entre outros cerca de 50 subgrupos, entraram em confronto direto. Pode parecer distante das fronteiras das quais tratamos neste estudo, mas os conflitos desencadeados nas prisões se refletem nos centros urbanos mais próximos, assim como nas regiões de fronteira — e vice-versa (Dias and Ribeiro 2019).

Tendo em vista esse histórico recente, o negócio ilegal de armas parece estar operando de uma forma distinta do que o registrado nesse período anterior a 2019. Segundo a designação de Williams e Godson (2002), o modelo de mercado do chamado crime organizado funciona de forma menos sistemática, com muitos participantes que competem para obter insumos para sua própria proteção e/ou para defender seus territórios e comparsas. Esse parece ser o modelo que se aplicava ao mercado ilegal antes dos atos normativos a partir de 2019, quando era mais difícil a obtenção de uma arma de fogo legal. Além dos furtos em casas, depósito e seguradoras, entre outros meios ilegais, a forma mais efetiva para obter armamentos naquele período era por meio do tráfico internacional.

Atualmente, o outro modelo sugerido pelos autores, o de empreendimento, é o que parece estar mais ativo. A queda das apreensões por tráfico sugere que o mercado nacional está suprimindo a demanda, e pode estar fomentando um mercado paralelo. Como apontam Stohl e Grillot (2009) em sua lista das sete formas mais comuns de desvios, as leis mais flexíveis

para o acesso a armas e a fiscalização ineficiente estão entre os meios facilitadores para levar as armas ao comércio ilegal. Por isso, as organizações criminais podem ter concluído que a venda de facilidades para a obtenção legal de armas é um nicho que vale a pena ser explorado. Depende de uma maior sistematização para, por exemplo, produzir documentos falsos a fim de se obter um registro legal de CAC — especialmente através da filiação do interessado a um clube de tiro.

Entre 2019 e 2022, foram concedidos pelo Exército 1.483 novos certificados para abertura de estabelecimentos para a prática de tiro esportivo. É como se um clube de tiro tivesse sido inaugurado por dia durante os quatro anos de governo Bolsonaro (Stabile 2023). Os clubes de tiro oferecem ainda outros serviços, como cursos, venda, conserto, manutenção e customização de armas de fogo. O oferecimento desse combo de serviços tem se mostrado uma oportunidade lucrativa de negócio, um novo mercado a ser explorado, que demonstra ter grande procura. Alguns clubes já chamam a atenção da polícia devido ao tamanho do número de associados. A Operação Zona Cinzenta, realizada em 2022, desmantelou o maior clube de tiro do país, localizado em Caruaru (PE), que dispunha de mais de 8 mil filiados. Na loja do clube pernambucano foram apreendidas 2.555 armas. O estabelecimento oferecia um pacote que incluía, além de armas e treinamentos, assistência jurídica ao associado. O proprietário, um policial civil, teve um aumento de patrimônio de R\$ 390 mil em 2018 para R\$ 60 milhões em 2021 (Fontes 2023).

A questão dos preços das armas também é outro fator que influencia a demanda. Há indicativos de que o aumento da oferta está diminuindo os preços. De acordo com o promotor de Justiça Lincoln Gakiya, do Grupo de Atuação Especial e Repressão ao Crime Organizado (Gaeco), grupos criminosos “pagavam de R\$ 35 mil até R\$ 59 mil por um fuzil no mercado paralelo, e agora pagam de R\$ 12 mil a R\$ 15 mil por um [fuzil calibre] 556 com nota fiscal” (Godoy 2022). As informações colhidas pela ONU até 2017 indicam que os fuzis são vendidos a preços “significativamente” mais altos no mercado ilícito brasileiro em comparação com outros tipos de armas de fogo. Os preços dos fuzis ilegais também se mostraram mais altos do que em outros países, o que demonstra que há uma demanda maior no Brasil por esse modelo. Segundo o relatório da UNODC, um rifle de assalto custava, em 2020, US\$ 15 mil, e um *kit* de partes de uma arma calibre 5,56 mm equivalia a US\$ 12 mil (UNODC 2020, 59). Da mesma forma, pesquisas demonstram que armas de uso restrito — que no Brasil podem ser compradas, por exemplo, por autoridades que têm direito a porte e pelas Forças Armadas — têm preços maiores no mercado ilegal exatamente por serem mais escassas (Dreyfus and Marsh 2007).

Os mercados são interconectados, mas também têm lógicas próprias. Os dados relativos aos tipos de armas mais apreendidas nos dois estados fronteiriços sob o Art. 18 nos últimos anos pode demonstrar o que está sendo mais ou menos demandado pelo tráfico internacional. Em relação ao Paraná, observou-se uma queda generalizada e brusca nas apreensões pelo Art. 18 entre 2019 e 2022 em relação ao período anterior (2015 a 2018), como pode ser observado na Figura 5. A queda de apreensões de revólveres foi de 79,7%, de pistolas foi de 69,6%, e de fuzis foi de 45,1%. Se, por um lado, parece ter havido um aumento da oferta dentro do território nacional — tornou-se mais fácil comprar uma arma no comércio legal, que ainda oferece formas variadas de pagamento, como parcelamentos ou uso de cartão de crédito — por outro, a própria demanda por armas pode ter diminuído. Fatores como a ausência de guerras entre facções e rebeliões em presídios, ao mesmo tempo em que o mercado legal ofereceu meios facilitados para compras ilegais, conforme relatado anteriormente, podem ter esvaziado a procura pelo tráfico.

Da perspectiva da repressão, o ano de 2020 também mostrou uma queda incomum de apreensões por tráfico internacional — quando houve o fechamento parcial da Ponte da Amizade e de outros pontos fronteiriços, além da diminuição dos fluxos comerciais globais. Houve ainda um incremento da fiscalização, com as barreiras sanitárias e as operações integradas, como a Ágata e a Hórus, que passaram a ser contínuas desde, respectivamente, 2017 e abril de 2019. Apesar disso, as apreensões gerais no Paraná de dois dos três tipos de armas mais comumente encontradas também caiu no recorte temporal de 2019 a 2022 em relação aos quatro anos anteriores. Foram apreendidos 34,3% menos fuzis e 44,1% menos revólveres em todo o Estado. O número de pistolas apreendidas foi exatamente igual nos dois períodos, 623 em cada um.

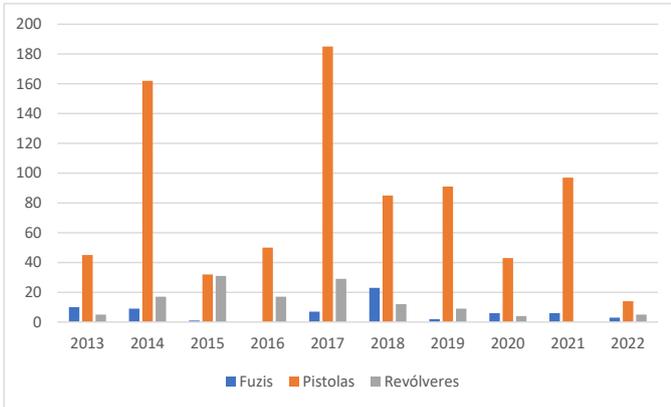


Figura 5 — Apreensões por tipo de arma no PR pelo Art. 18 (2013-2022).
Fonte: Polícia Federal, 2023a e 2023b.

Uma dinâmica semelhante ocorreu no Mato Grosso do Sul, conforme pode ser visto na Figura 6. As apreensões sob o Art. 18 do Estatuto do Desarmamento caíram nos últimos quatro anos, na comparação com o período de 2015 a 2018.

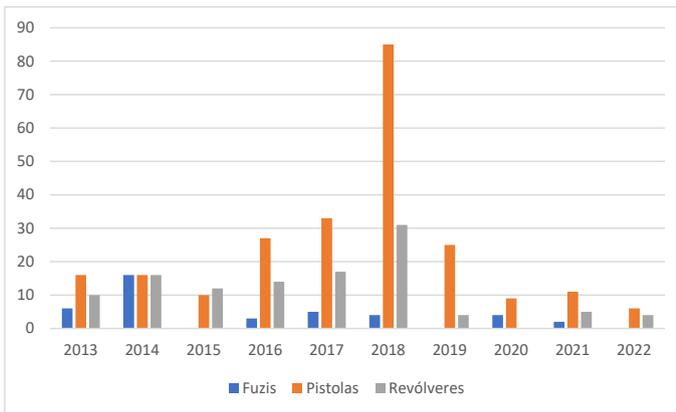


Figura 6 — Apreensões por tipo de arma no MS pelo Art. 18 (2013-2022).
Fonte: Polícia Federal, 2023a e 2023b.

Apesar da queda no registro de apreensões e da ausência mencionada de guerras entre facções, a demanda por armas se mantém nos grandes

centros urbanos do país. Pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz constatou o crescimento da busca por pistolas e fuzis no Rio de Janeiro e em São Paulo nos últimos cinco anos. A proporção de pistolas apreendidas entre janeiro de 2017 e agosto de 2022 foi de 41,7% para 54,2% no Rio e de 26,1% para 34,2% em São Paulo. Os fuzis, por sua vez, passaram de 6% para 7% no Rio e de 1,2% para 1,8% em São Paulo (Instituto Sou da Paz 2022). O aumento das apreensões desses armamentos em locais onde há maior demanda da criminalidade pode sugerir que os criminosos estão com acesso facilitado às armas, em regiões mais distantes das fronteiras internacionais, e foram capazes de aumentar e modernizar seus arsenais.

Os processos que estão se desenhando em relação ao comércio ilícito de armas de fogo atendem a uma adaptação das condições políticas e das possibilidades comerciais da globalização (Naím 2006, 57). Demonstram a importância em se observar as novas dinâmicas desse mercado, que parece ter estabelecido novas práticas após a flexibilização do Estatuto do Desarmamento e o consequente derrame de armas do mercado legal. Mesmo com as tímidas iniciativas do governo Lula, que após assumir, em 2023, promoveu algumas mudanças na fiscalização e realizou um recadastramento de armas, o grande arsenal adquirido legalmente por particulares nos quatro anos do governo Bolsonaro vai impactar o comércio ilícito e continuar circulando durante décadas. As organizações criminosas podem estar abandonando nichos menos vantajosos, como o tráfico internacional, e buscando novas oportunidades de negócios, apostando em mercados mais lucrativos. A faccionalização dos traficantes, o fortalecimento das milícias, a ascensão do chamado “novo cangaço”, que organiza grandes assaltos a bancos e causam terror em cidades do interior do país podem provocar uma corrida a armamentos de calibres maiores, como armas automáticas com maior poder de fogo, especialmente carabinas e fuzis, que demandam logísticas de transporte e de obtenção mais complexas do que, por exemplo, somente falsificar documentos para a compra de um revólver no mercado legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados confirmam que, entre 2019 e 2022, houve no Brasil uma diminuição expressiva tanto nas apreensões totais de armas, como nas apreensões por tráfico internacional (Art. 18) em comparação com o número registrado entre 2015 e 2018. As apreensões totais diminuíram 13,8%, e as apreensões por tráfico internacional despencaram 42,2% em relação aos quatro anos anteriores. Nas planilhas apresentadas pela PF (2023b), havia registro de apreensão de armas sob o Art. 18 em somente

seis estados: Paraná, Mato Grosso do Sul, Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.

A quantidade de armas apreendidas por tráfico internacional no período de 2019 a 2022 também sofreu um declínio acentuado no Paraná (35,4%) e, principalmente, no Mato Grosso do Sul (70,7%). De 2017 a 2020, houve uma contínua diminuição de apreensões de armas de fogo por tráfico internacional (Art. 18) no Paraná. O registro de apreensões por outros artigos do Estatuto do Desarmamento também diminuiu no Estado. No Mato Grosso do Sul, a queda ocorreu a partir de 2018, e se manteve descendente até 2020. É importante lembrar que, em 2020, houve o fechamento das fronteiras, exceto para cargas, devido à pandemia de Covid-19. Em 2021, houve uma oscilação para cima das apreensões e, em 2022, elas caíram novamente. Os dois estados juntos foram responsáveis por mais da metade das apreensões por tráfico internacional de armas no Brasil nos últimos quatro anos.

No período em que os atos normativos estiveram em vigor, houve queda de apreensões por tráfico, tanto no país inteiro como nos dois estados fronteiriços. Contudo, não é possível estabelecer uma causalidade específica, apenas apontar fatores que podem ter colaborado para a diminuição das apreensões. Esses fatores se encontram em dois grupos distintos: o da repressão e o da demanda.

No conjunto de fatores relativos à repressão, chama a atenção a diminuição de autuações pelo Art. 18, enquanto houve um aumento expressivo do registro de autuações por “outras tipificações”, se sobrepondo a todos os demais artigos especificados nas planilhas (Arts. 12, 14, 16, 17 e 18). Como “outras especificações” é uma categoria vaga, mostra-se difícil compreender o que pode estar ocorrendo. Por outro lado, é possível presumir eventuais lacunas em serviços de inteligência ou nas abordagens, apesar de observarmos a realização de contínuas operações integradas e a implantação de barreiras sanitárias nas estradas durante o recrudescimento da pandemia.

Por isso, parece mais plausível que a demanda pode ter tido um papel mais decisivo do que uma eventual repressão ineficiente na queda de apreensões. O mercado ilegal é bastante suscetível a mudanças e oscilações. Por um lado, não houve grandes conflitos entre facções criminosas no período de 2019 a 2022, o que denotaria a necessidade de aquisição de mais armamentos. Por outro, os dados e as investigações realizadas nos últimos meses de 2022 sugerem que houve uma migração da compra de armas no mercado ilegal para o mercado legal. As organizações criminosas estariam se voltando para a obtenção de armamentos através de registros de CACs com a utilização de subterfúgios como “laranjas” sem antecedentes crimi-

nais, documentos falsificados ou brechas na fiscalização. O controle pouco eficiente do Exército, responsável pelo Sigma, o sistema de registro das armas adquiridas pelos CACs, se mostrou uma vulnerabilidade importante que vem sendo explorada pelos criminosos.

Os dados sugerem que o comércio ilegal de armas está deixando o modelo de mercado, desorganizado e dependente de oportunidades para o contrabando de armas, para o modelo de empreendimento, quando o negócio supre o mercado ilegal com uma fachada legal. As organizações criminosas perceberam a existência de um nicho, que foi aberto com a flexibilização do acesso provocada pelos atos normativos, especialmente em relação ao registro de CAC. A disparada da abertura de novos clubes de tiro não parece ser somente um modismo, mas vem se estabelecendo como um negócio lucrativo que envolve gastos vultosos por parte dos consumidores e pode provocar eventuais desvios.

Mesmo com uma reversão de alguns atos normativos, as armas vendidas no mercado legal podem continuar a abastecer o mercado ilegal durante os próximos anos, seja por desvios, roubos ou vendas ilegais. No caso das compras realizadas no mercado legal através de registros falsos ou por outros meios ilícitos, esse derrame de armas de fogo de vários calibres distintos já deve estar ocorrendo. Armas são bens duráveis e, portanto, terão ainda muitos anos ou décadas de uso, venda e circulação.

O número de apreensões recentes de armas em clubes de tiro que fornecem serviços de facilitação para a obtenção de registro de CAC, a falta de verificação dos documentos fornecidos ao Exército, responsável por fornecer os registros, e a carência de fiscalização efetiva de clubes de tiro e lojas de armas faz com que o tráfico internacional se transforme numa operação com mais riscos e menos benefícios ao operador. Os preços e as condições de pagamento oferecidos em lojas de armamentos no território nacional se mostram mais atraentes para o consumidor. E, entre todas as vantagens do mercado legal, talvez a “quase” legalização do porte de arma é a mais favorável. O portador do registro só tem a permissão de transportar sua(s) arma(s) no trajeto para o clube de tiro, local de caça ou feiras e demais eventos de exposição de coleções. Mas, na prática, o que tem ocorrido é que, com a existência de clubes de tiro abertos 24 horas, o CAC pode alegar a qualquer momento estar indo ou voltando do estabelecimento de prática, o que, efetivamente, é quase como ter autorização para andar armado.

Ainda assim, não significa que o tráfico transnacional esteja com os dias contados. O mercado pode mudar, e um eventual endurecimento das regras no Brasil poderá reverter novamente na busca por armas nos países vizinhos. Como vimos, das 2.832 armas apreendidas em todo território nacional entre 2013 e 2022, sob o Art. 18, 1.065 foram confiscadas no Paraná

(37,6%) e 465 no Mato Grosso (16,4%), ou 54% do total geral. Ou seja, mais da metade das armas apreendidas por tráfico internacional nesses nove anos veio provavelmente da fronteira com o Paraguai. Por isso, além de investir em medidas de aperfeiçoamento de investigação e repressão do tráfico em território nacional, também se faz necessário a abertura de um diálogo com o país vizinho. Mas, para tanto, é necessário produzir dados padronizados, transparentes e mais robustos para encontrar os gargalos e comprovar a origem das armas traficadas para o Brasil.

Sabe-se que o tráfico de armas transnacional tem causas multifacetadas e que os impactos das novas mudanças na legislação demandam mais estudos que abrangam, principalmente, pesquisa de campo, entrevistas com autoridades e dados mais precisos num recorte temporal mais longo. Contudo, é certo que os impactos da inserção desses armamentos na sociedade serão sentidos pela população brasileira durante décadas. Como a violência armada atinge com especial letalidade jovens, negros e mulheres, são esses os segmentos mais vulneráveis ao incremento da circulação de armas de fogo, e, portanto, são os que mais têm a perder com os resultados das políticas de flexibilização do acesso a elas.

REFERÊNCIAS

Aranega, Andre D. T., and Kai M. Kenkel. 2021. “Gun Policy, Violence, and Peace: Examining the Challenges Faced by Civil Society and the State in Brazil.” In *Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime and Civil Society*, edited by Marcos A. Ferreira: 29–60. Cham: Palgrave Macmillan.

Atlas Intel. 2021. “Survey of Political Preferences among Brazil’s Police Forces”. Atlas Intel/Época/O Globo. 2021. www.atlasintel.org/poll/survey-of-political-preferences-among-brazil-s-police-forces-2021-04-09.

Bandeira, Antonio Rangel. 2019. *Armas para quê? O uso de armas de fogo por civis no Brasil e no mundo, e o que isso tem a ver com Segurança Pública e Privada*. São Paulo: Casa da Palavra/Leya.

Benites, Afonso. 2016. “Assassinato do rei do tráfico na fronteira deixa em alerta autoridades brasileiras”. *El País* (Jun.). brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112_870703.html.

Brasil. 2003. “Lei nº 10.826/2003.” Câmara dos Deputados. www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10826-22-dezembro-2003-490580-normaatualizada-pl.html.

Brasil, Marcia. 2023. “Polícia Federal termina de contabilizar o total de armas apreendidas em Nova Iguaçu: chega a 1.421”. *G1* (Mar.). g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/03/24/policia-federal-termina-de-contabilizar-e-total-de-armas-apreendidas-em-nova-iguacu-chega-a-1421.ghtml.

Câmara dos Deputados. 2006. “CPI: fiscalização deficiente facilita o tráfico de armas”. Portal da Câmara dos Deputados (Nov.). www.camara.leg.br/noticias/91647-cpi-fiscalizacao-deficiente-facilita-o-trafico-de-armas/.

Campanha de Jair Bolsonaro. 2018. “O Caminho da Prosperidade”. divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf.

Castro, Carol. 2022. “2.893 armas foram perdidas ou roubadas de clubes de tiro e colecionadores desde 2018”. *The Intercept Brasil* (Jul.). theintercept.com/2022/07/04/armas-perdidas-roubadas-clubes-tiro-colecionadores/.

Castro, Isabelle C S. 2020. “Securitization Cannot Stop the Covid-19 Trafficking Boom at the Triple Frontier between Paraguay, Brazil, and Argentina”. LSE Latin America and Caribbean Blog (Out.). blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/10/08/securitisation-cannot-stop-the-covid-19-trafficking-boom-at-the-triple-frontier-between-paraguay-brazil-and-argentina/.

Dias, Camila Nunes, and Luis Fabio Paiva. 2022. “Facções prisionais em dois territórios fronteiriços”. *Tempo Social* 35, no. 2: 217–37.

Dias, Camila Nunes, and Natália Caruso Ribeiro. 2019. “O deslocamento da prisão em três Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) e sua centralidade na conformação de Redes Criminais Transnacionais”. *Revista Brasileira de Sociologia - RBS* 7, no. 17. doi.org/10.20336/rbs.532.

Dreyfus, Pablo, and Marcelo de Sousa Nascimento. 2010. “Small Arms and Light Weapons Holdings in Brazil: Towards a Comprehensive Mapping of Guns and their Owners”. *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*: 84–153. Iser/Viva Rio. www.jstor.org/stable/resrep36201.10#metadata_info_tab_contents.

Dreyfus, Pablo, and Nicholas Marsh. 2007. *Tracking the Guns: International Diversion of Small Arms to Illicit Markets in Rio de Janeiro*. Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO). www.prio.org/publications/301.

Exército Brasileiro. 2022. “Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação”. Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Brasília (Jul.). falabr.cgu.gov.br/Manifestacao/DetailManifestacao.aspx?id=VbOI4Jh9oM0%3d&cac=NO2qaQOGPyhisbdcx3diQA%3d%3d&oe=1.

Feltran, Gabriel. 2018. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras.

Fontes, Bruno. 2023. “Policial civil de PE é acusado de comércio ilegal de armas no maior clube de tiro do Brasil”. *G1* (Mar.). g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2023/03/20/policial-civil-de-pe-e-acusado-de-comercio-ilegal-de-armas-no-maior-clube-de-tiro-do-brasil.ghtml.

G1. 2022. “Exclusivo: armas compradas legalmente vão parar nas mãos de criminosos, aponta levantamento”. *G1* (Fev.). g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/02/13/exclusivo-armas-compradas-legalmente-va-parar-nas-maos-de-criminosos-aponta-levantamento.ghtml.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2023. “The Organized Crime Index”. [Ocindex.net. ocindex.net/report/2023/04-continental-overview.html#americas](https://ocindex.net/report/2023/04-continental-overview.html#americas).

Godoy, Marcelo. 2022. “Investigações mostram como política de Bolsonaro arma o PCC”. *Estadão* (Jul.). www.estadao.com.br/politica/investigacoes-mostram-como-politica-de-bolsonaro-arma-o-pcc/.

Gomes, Bianca, and Mariana Rosario. 2023. “Total de armas particulares no Brasil chega a mais do que o dobro de cinco anos atrás”. *O Globo* (Fev.). oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/02/brasil-chega-a-quase-3-milhoes-de-armas-em-a-cervos-particulares.ghtml.

Institute for Economics & Peace. 2022. “Global Peace Index 2022. Measuring Peace in a Complex World”. Vision of Humanity. Institute for Economics & Peace (Jun.). www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf.

Instituto Sou da Paz. 2022. “Medidas do governo Bolsonaro ajudaram a modernizar armamento do crime, mostra análise de armas apreendidas”. Instituto Sou da Paz (Out.). soudapaz.org/noticias/medidas-do-governo-bolsonaro-ajudaram-a-modernizar-armamento-do-crime-mostra-analise-de-armas-apreendidas/.

Langeani, Bruno, and Ingrid Passos. 2022. “Desvio Fatal: vazamento de armas no mercado legal para o ilegal no Estado de São Paulo”. Instituto Sou Da Paz. soudapaz.org/wp-content/uploads/2022/05/Infogra%CC%81fico-Desvio-Fatal-23052022-1.pdf.

Lima, Renato Sérgio de, and Samira Bueno. 2022. “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022”. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022-v03.pdf.

Lopes, Raquel. 2022a. “Exército admite não conseguir detalhar armas nas mãos de atiradores e caçadores”. *Folha de S. Paulo* (Jul.). www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/exercito-admite-nao-conseguir-detalhar-armas-nas-maos-de-atiradores-e-cacadores.shtml.

Lopes, Raquel. 2022b. “Integrante do PCC comprou fuzil com autorização do Exército, diz PF.” *Folha de S. Paulo* (Jul.). www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/integrante-do-pcc-comprou-fuzil-com-autorizacao-do-exercito-diz-pf.shtml.

Marques, Ivan, and Michele dos Ramos. 2022. “Brazil’s Gun Control Challenge: Ending the Firearms Boom”. Global Initiative (Dez.). globalinitiative.net/analysis/brazil-firearms-control/.

Misse, Michel, Luis Felipe Zilli, Daniel Veloso Hirata, and Brígida Renoldi. 2016. *Gestão da Política de Segurança nas Regiões de Fronteira: resultado de uma pesquisa*. necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/gestao_da_politica_de_seguranca_publica.pdf.

Naím, Moises. 2006. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Oliveira, Cecília. 2020. “Raul Jungmann: ‘Se você quer ajudar na elucidação dos crimes, rastrear é fundamental’”. *The Intercept Brasil* (Maio). theintercept.com/2020/05/26/entrevista-raul-jungmann-armas-municoes/.

Picarelli, John T. 2008. “Transnational Organized Crime”. *Security Studies: an Introduction*: 453–67. Nova York: Routledge.

Pimenta, Paulo. 2006. “Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas”. www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf.

Polícia Federal. 2021b. *Rastreamentos Efetuados 2015-2020*. Centro Nacional de Rastreamento de Armas de Fogo. www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/centro-nacional-de-rastreamento-de-armas-de-fogo-rastreamentos-efetuados/view.

Polícia Federal. 2023a. “Armas e Munições Apreendidas – Série Histórica de 2013 a 2021”. www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/armas-de-fogo-apreendidas-pela-policia-federal-periodo-de-2015-a-2020/view.

Polícia Federal. 2023b. “Armas e Munições Apreendidas – 2021 a 2022”. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Brasília (Mar.) falabr.

cgu.gov.br/Manifestacao/DetailarManifestacao.aspx?id=oJJYsJLgw5E%3d&jac=OAzUkRydj36mRsrnDyG5Pg%3d%3d&oe=1.

R7. 2022. “Armas do PCC apreendidas tinham sido compradas com licença para colecionador.” *R7* (Jun.). <https://noticias.r7.com/sao-paulo/armas-do-pcc-apreendidas-tinham-sido-compradas-com-licenca-para-colecionador-03062022>.

Rodrigues, Fernando, Gabriel Feltran, and Gregório Zambon. 2023. “Expansão das facções, mutação dos mercados ilegais”. *Novos Estudos Cebrap* 42, no. 1: 11–8.

Schreiber, Mariana. 2020. “Por que a apreensão de drogas é recorde em 2020 — o que isso significa.” *BBC News Brasil* (Dez.). www.bbc.com/portuguese/brasil-55264932.

Secretaria de Operações Integradas. 2022. “Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação”. falabr.cgu.gov.br/Manifestacao/DetailarManifestacao.aspx?id=icYE9OK9%2bx.

Silva, Mayra Goulart da, and Theófilo C. M. Rodrigues. 2021. “O populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro”. *Mediações – Revista de Ciências Sociais* 26, no. 1: 86. doi.org/10.5433/2176-6665.2021v-26n1p86.

Stabile, Arthur. 2023. “Em quatro anos, governo Bolsonaro abriu um clube de tiro por dia”. *G1* (Jan.). g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/22/em-quatro-anos-governo-bolsonaro-abriu-um-clube-de-tiro-por-dia.ghtml.

Stohl, Rachel J., and Suzette Grillot. 2009. *The International Arms Trade*. Cambridge; Malden, Ma: Polity.

Supremo Tribunal Federal. 2021. “Ministra Rosa Weber suspende trechos de decretos que flexibilizam regras sobre armas de Fogo”. Portal STF (Abr.). portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464027&ori=1.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. 2020. *Global Study on Firearms Trafficking*. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/2020_Report_Global_Study_on_Firearms_Trafficking_2020_web.pdf.

Williams, Phil, and Roy Godson. 2002. “Anticipating Organized and Transnational Crime”. *Crime, Law and Social Change* 37, no. 4: 311–55. doi.org/10.1023/a:1016095317864.

OS IMPACTOS DA FLEXIBILIZAÇÃO DO ACESSO A ARMAS NO TRÁFICO TRANSFRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E PARAGUAI

RESUMO

Este estudo investiga as consequências dos atos normativos de compra e porte de armas de fogo, implementados pela gestão de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), para o mercado ilegal de armas. O fácil acesso às armas legais diminuiu o tráfico transnacional para o Brasil? Para responder a esta pergunta, analisamos dados da Polícia Federal sobre apreensões em dois Estados fronteiriços, Paraná e Mato Grosso do Sul, entre 2013 e 2022. O vizinho Paraguai é um centro conhecido onde os criminosos podem facilmente comprar armas. O país compartilha mais de 1.350 km de fronteira com o Brasil, o que facilita transferências ilegais. Verificamos que a polícia apreendeu menos armas durante os anos de 2019 a 2022 do que nos anos anteriores. Tal achado pode sugerir que os criminosos descobriram outras formas de comprar armas de fogo e que novos mecanismos estão se delineando neste mercado.

Palavras-chave: Armas leves; tráfico internacional; crimes transnacionais; legislação armamentista

ABSTRACT

This study investigates the outcomes of regulations to buy and carry firearms implemented by Jair Messias Bolsonaro's administration (2019-2022) to the illegal arms market. Did the easy access to legal arms decrease the transnational trafficking to Brazil? To answer this question, we analyzed the Polícia Federal dataset on apprehensions in two border states, Paraná and Mato Grosso do Sul, between 2013 and 2022. The neighboring Paraguay is a known hub where criminals can easily buy arms. The country shares more than 1.350 km of borders with Brazil, making unlawful transfers easy. We have verified that the police apprehended fewer arms during 2019-2022 than in previous years. It may suggest that criminals discovered effortless ways to buy firearms, and new mechanisms are taking shape in this market.

Key-words: Small arms; international trafficking; transnational crimes; arms legislation

Recebido em 10/04/2023. Aceito para publicação em 14/06/2024.

NOTAS

1. A maioria dos pedidos via LAI foram realizados em 2022. A resposta do Comando de Operações Terrestres do Exército (Coter) foi inespecífica e, apesar de termos recorrido às duas instâncias cabíveis, não foram fornecidos detalhes sobre as apreensões de armas por ano ou por local. O Seopi atendeu integralmente o que foi solicitado, com observações que extrapolavam o esperado. A planilha enviada pela PF em 2022, por sua vez, não incluía as tipificações em 2021 e nas parciais de 2022. Apesar de termos recorrido, a instituição não forneceu os dados solicitados. Um novo pedido foi realizado via LAI à PF em fevereiro de 2023, depois de o novo governo assumir. Desta vez, os dados sobre as tipificações foram inseridos e enviados.
2. Foram editadas portarias distintas para os oriundos do Uruguai e da Venezuela.
3. A PRF não tem atribuições de polícia judiciária, por este motivo, a depender do crime constatado quando da apreensão da arma de fogo, o registro desta apreensão poderá ser realizado junto à Polícia Civil do Estado ou à Polícia Federal.
4. Conforme informação obtida via LAI, os períodos em que ocorreram operações Ágata na fronteira com o Paraguai foram: 12 a 26 de setembro e 11 de novembro a 7 de dezembro de 2011, 2 a 20 de agosto de 2012, 18 de maio a 5 de junho de 2013, 10 a 21 de maio de 2014, 23 a 31 de julho de 2015 e 13 a 22 de junho de 2016 (Exército Brasileiro 2022).
5. A Operação Hórus congrega agentes da Força Nacional de Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Instituto Nacional do Meio Ambiente (Ibama), Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e Forças Armadas. Tem atuação em 15 estados: além do Paraná e Mato Grosso do Sul estão incluídos Mato Grosso, Amazonas, Acre, Rondônia, Tocantins, Goiás, Roraima, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Pará, Amapá, Rio Grande do Norte e Ceará.
6. As planilhas referentes a 2021 e 2022 não apresentam dados por apreensões, por isso não é possível avaliar qual foi a maior apreensão feita nesse período.

Tríplice Fronteira sul: um estudo da entrada de ilícitos transfronteiriços

Southern Triple Border: a study of cross-border illegal goods traffic

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 99–151

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75346

ISSN 2358-3932

JÚLIO CÉSAR LACERDA MARTINS
CARLOS EDUARDO DE FRANCISCIS
EDUARDO OLIVEIRA

INTRODUÇÃO

O entendimento moderno de fronteiras foi concebido a partir da Paz de Vestefália, em que o Estado soberano, entidade política principal na organização das relações internacionais, é formado por três elementos: território, povo e soberania. As fronteiras são os limites determinados para separar os elementos dessas organizações políticas soberanas. Atualmente, há concepções mais abrangentes das fronteiras, do território, da soberania e do próprio Estado (Lópes-Alves 2012, 183).

Júlio César Lacerda Martins é doutorando em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), mestre em Ciências Militares pela Escola de aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), mestre em Ensino das Ciências da Saúde pela Faculdade Pequeno Príncipe e possui MBA em Gestão do Conhecimento na Educação Superior pela Uniguairacá Centro Universitário. Membro do grupo de Estudos em Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações (Gedefrom) do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). **Contribuiu no artigo** com a definição da conjuntura temática, conceitos e redação de todos os itens. Orcid: 0000-0001-9872-4143. E-mail profcapjulioceasar@hotmail.com.

Carlos Eduardo De Franciscis é doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Pós-doutorado em Administração Pública e Empresas pela EBAP/FGV e Pós-graduado em Altos Estudos de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra (ESG). É o Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da ECEME e docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Contribuiu no artigo com a definição do desenho de pesquisa e temático, conceitos, revisão bibliográfica e revisão geral. Orcid: 0000-0003-0221-7839. E-mail defranciscis@hotmail.com.

Eduardo Oliveira é mestre em Ciências Militares pelo Instituto Meita Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar da Agulhas Negras e Bacharel em Educação Física pela Escola de Educação Física do Exército. Contribuiu com conceitos e revisão geral. Orcid: 0009-0009-1069-146X. E-mail: majedwardooliveira.ccem2017@gmail.com.

As fronteiras são regiões *sui generis*, altamente sensíveis às dinâmicas político-econômicas internacionais e às deliberações dos núcleos políticos nacionais. As pressões do “externo” e do “interno” originam um verdadeiro front, o que pode acarretar, por sua vez, vantagens e adversidades a uma série de atores que operam em diferentes escalas e redes de poder (Ferraro Júnior 2019, 178).

Nesse sentido, Medeiros Filho (2020, 78) disserta que há duas vertentes para estudar as fronteiras: *border* e *frontier*. A primeira diz respeito a um caráter notadamente político-jurídico, de limite, de divisa, enquanto a segunda se refere à periferia, a regiões distantes, pouco desenvolvidas, com escassa presença do Estado. A *border* sugere ameaças do tipo clássica (questões geopolíticas), a *frontier* se refere a ameaças insurgentes, cujas raízes geralmente se deitam sobre as próprias vulnerabilidades do Estado (questões securitárias). Ambas, entretanto, estão na raiz do significado de Estado nacional e de Forças Armadas como seu instrumento militar (Medeiros Filho 2020, 80).

Para Medeiros Filho (2020, 83) a questão geopolítica está relacionada à soberania westfaliana e à função precípua de qualquer força armada: a garantia da integridade territorial do Estado. Ainda, para o mesmo autor, a questão securitária se refere a soberania doméstica e à ameaça do aparecimento das chamadas “zonas cinzentas”, em que o Estado apresentaria dificuldades para atuar de forma efetiva com o monopólio da violência legítima, o que acaba acarretando um caminho para a proliferação de ilícitos de toda ordem e, até mesmo, o surgimento de poderes paralelos.

O Brasil apresenta uma das maiores extensões territoriais do mundo, sendo o quinto país em extensão e ocupando cerca de 47% da superfície da América do Sul. Além disso, é limítrofe com 10 países sul-americanos, que são Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina. Portanto, o Brasil não faz fronteira apenas com o Chile e Equador (Chichoski 2019, 101).

O mesmo autor ressalta que, neste contexto, o Brasil apresenta outra característica genuína, que são as chamadas cidades gêmeas em Tríplices Fronteiras: Atalaia do Norte-AM (Colômbia, Peru e Brasil), São Gabriel da Cachoeira-AM (Colômbia, Venezuela e Brasil), Barra do Quaraí-RS (Argentina, Uruguai e Brasil), Uruguaiana-RS (Argentina, Uruguai e Brasil), Assis Brasil-AC (Bolívia, Peru e Brasil), Laranjal do Jari-AP (Suriname, Guiana Francesa e Brasil), Oriximiná-PA (Suriname, Guiana e Brasil), Uiramutã-RR (Venezuela, Guiana e Brasil) e Foz do Iguaçu-PR (Paraguai, Argentina e Brasil).

Ao serem considerados os parâmetros localização, estratégia e intensidade de fluxos humanos e econômicos, a região das três fronteiras entre Brasil, Paraguai e Argentina apresenta o maior grau de importância.

Ademais, a localização geográfica concede à região o conceito de ponto estratégico, em termos geopolíticos, devido aos acessos rodoviários, aéreos e hidrográficos existentes. Por outro lado, o Brasil apresenta números altos de ilícitos em suas fronteiras. Um exemplo clássico disto é a Tríplice Fronteira Brasil, Argentina e Paraguai, e Foz do Iguaçu, onde os números são expressivos (Vasconcelos Júnior 2018, 151). Nessa direção, pode-se verificar os dados de apreensões da Receita Federal de 2015, em que o estado do Paraná foi considerado como uma das maiores portas de ilícitos do Brasil; dali, as mercadorias que ingressam via Paraguai destinam-se às regiões Centro-Oeste e Sul (Idesf 2016, 19).

Diante deste quadro, demonstra-se a importância do estudo e do monitoramento da entrada destes ilícitos pela Tríplice Fronteira (Brasil – Paraguai – Argentina). Assim, surge a problemática de pesquisa deste artigo: qual o perfil de apreensões de ilícitos na Tríplice Fronteira na última década (2011-2021)? Neste escopo, o objetivo do presente artigo é apresentar o perfil de entrada de ilícitos transfronteiriços na Tríplice Fronteira (Brasil – Paraguai – Argentina).

FONTES E MÉTODOS

As principais fontes bibliográficas e documentais utilizadas foram artigos científicos, livros de autores relevantes nos campos de defesa e relações internacionais, e *sites* oficiais de governos nacionais e internacionais. Cabe salientar que foram consultados dados do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (Idesf), bem como o balanço aduaneiro da Receita Federal, observatório de dados da Polícia Rodoviária Federal (PRF), banco de dados da Polícia Federal (PF) e Secretaria Nacional de Segurança Pública. Com a intenção de se obter uma amostra bibliográfica relevante, foram pesquisadas fontes nos idiomas português, inglês e espanhol, englobando as diferentes perspectivas advindas de países desenvolvidos e também de nações emergentes.

O tipo de pesquisa utilizado foi o documental, tanto de caráter qualitativo quanto quantitativo. O primeiro foi realizado a fim de se obter uma melhor compreensão do referencial teórico e do perfil de entrada dos ilícitos pela Tríplice Fronteira, a fim de se observar as tendências e a sua tipificação. Quanto aos métodos quantitativos, este objetivou coletar dados oficiais relativos às apreensões de ilícitos na faixa da fronteira supracitada e apresentá-los em gráficos, com dados percentuais e estatística descritiva, para a sua melhor interpretação.

Foram utilizados os seguintes descritores: *triple border*, *seizures*, *cross border crimes* e *smuggling* e seus respectivos correspondentes em português.

Na seleção inicial foram identificados, no período de 2011 a 2021, 48 artigos, 2 teses e 3 dissertações, resultantes de pesquisas primárias quantitativas, qualitativas e estudos teóricos. Como critério de inclusão definiu-se as apreensões de ilícitos transfronteiriços na faixa da fronteira Sul, com ênfase para a Tríplice Fronteira Brasil – Paraguai – Argentina, a partir de 2011, inclusive, até 2021. Os critérios de exclusão adotados foram os estudos que abarcavam o panorama de apreensões anteriores a 2011 e fora dessa região geográfica.

RESULTADOS E ANÁLISES

Dentre o arcabouço de conceitos encontrados, é mister citar a estrutura da legislação pátria sobre o assunto. Nesse sentido, a CF/1988, que define a Faixa de Fronteira, com seus 150km de largura, como sendo uma área fundamental para defesa do território nacional, conforme seu Artigo 20, parágrafo 2º, realçando que a ocupação e utilização dessa faixa serão reguladas por lei (Franchi, França, and Paim 2019, 156).

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) associa a ocupação da Faixa de Fronteira com a necessidade de segurança, conforme descrito abaixo:

Em atenção à faixa de fronteira, a preocupação com o adensamento da presença brasileira ao longo desta área reflete a prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais. (Brasil 2016, 16, grifo nosso).

Por sua vez, a Política Nacional de Defesa (PND), documento de mais alto nível para a defesa do país, descreve a existência de ameaças comuns na região fronteira, agravadas pelo vazio demográfico, deficitária presença do Estado, grande extensão, ocorrência de crimes ambientais e transfronteiriços. A relevância do tema é ratificada na Estratégia Nacional de Defesa (END), atribuindo ações estratégicas de defesa específicas para as Forças Armadas.

As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes. (Brasil 2020, 8, grifo nosso).

Nesse escopo, as operações militares são executadas na Faixa de Fronteira com o nome de “Operações na Faixa de Fronteira”, com caráter de atribuição subsidiária, buscando mitigar os delitos transfronteiriços ligados ao crime organizado internacional. O amparo destas operações está descrito na LC 97/1999.

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo [...].

Somado ao artigo mencionado acima, destaca-se o Artigo 17-A da LC 97/1999 (texto acrescentado na referida lei pela LC 117/2004), que aborda a missão do Exército.

[...] cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, **na repressão aos delitos** de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. (Brasil 2004, 6, grifo nosso).

Nessa direção, podemos citar, também, o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que ratifica o dispositivo descrito acima.

[...] prestar apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, bem como assessoramento aos órgãos governamentais envolvidos nas ações de garantia da lei e da ordem, inclusive nas de **combate aos delitos transfronteiriços** e ambientais, quando determinado. (Brasil 2001, 2, grifo nosso).

Nesse sentido, o Ministério da Defesa coordena a Operação Ágata, desde 2011, abrangendo toda a Faixa de Fronteira, com a finalidade de coibir os delitos transfronteiriços e ambientais. Cada Operação Ágata ocorre no escopo das Operações de Cooperação e Coordenação com Agências (OCCA), a fim de somar as diversas capacidades das instituições envolvidas em prol da Segurança e da Defesa Nacional. (Lima et al. 2017, 52).

Finalizando esta breve compilação do arcabouço jurídico, pode-se destacar a importância dos decretos que dispõem sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas Unidades de Conservação e nas Terras Indígena, como o Decreto nº 4.411 e o Decreto nº 4.412, os dois de 7 de outubro de 2002, respectivamente. Nessa direção, a Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira Contra Delitos Transfronteiriços e

Ambientais do Comandante do Exército Brasileiro estabelece as responsabilidades de planejamento, coordenação e execução das ações na Faixa de Fronteira, conforme Portaria n° 61, de 16 de fevereiro de 2005.

Outra legislação importante para o assunto em tela e que estabelece um vínculo com as políticas públicas é o Decreto n° 8.903, de 16 de novembro de 2016, o qual instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), revogando o Decreto n° 7.496, de 8 de junho de 2011, que havia criado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

A proteção das fronteiras do Brasil é um assunto relevante, seja pelo prisma da entrada de ilícitos, seja pela demanda de grande investimento de infraestrutura e a necessidade de ações estratégicas de médio e longo prazos (Salamacha and Barros 2018, 36).

Ao abordarmos as fronteiras no Brasil é importante destacar que, devido à existência de aproximadamente 17 mil quilômetros de fronteira, o Ministério da Integração Nacional propôs a divisão em três arcos, a saber: Sul, Central e Norte, conforme apresentado na Figura 1.



Figura 1 — Arcos da faixa de fronteira.

Fonte: Adaptado de Brasil (2005, 53).

Os resultados desta pesquisa foram direcionados para o objetivo do presente artigo, ou seja, focados na Tríplice Fronteira Brasil – Paraguai – Argentina e as questões voltadas para a *frontier*. Neste escopo, dão ênfase

aos ilícitos de contrabando e tráfico de drogas, estes com grande magnitude de entrada.

Os achados apresentaram o Paraguai como o maior produtor de maconha da América do Sul. Sua produção tem destino certo devido ao crescente número de usuários da droga nos países vizinhos. Acredita-se que 80% do que é produzido no Paraguai é para abastecer o Brasil e o restante é fornecido para o mercado interno, Chile e Argentina (Vasconcelos Junior 2018, 143).

Neste contexto, é importante realçar que o estado do Paraná é o segundo em apreensão de maconha, ficando atrás apenas do Mato Grosso do Sul, e que o Brasil é o maior consumidor desta droga (Neves 2016, 90). A fim de apresentar alguns números importantes para reflexões e estudos, o Quadro 1 demonstra as apreensões de maconha e cocaína entre os anos de 2001 e 2021 realizadas pela polícia Federal.

Quadro 1
Apreensões de drogas na porção sul do Brasil

UF	Ano	Cocaína (kg)*	Maconha (kg)
PR	2001	139,85	9.152,05
RS		75,53	1.619,57
SC		259,28	1.109,66
TOTAL		474,66	11.881,28
PR	2002	331,11	27.817,13
RS		326,67	1.810,00
SC		279,57	1.778,08
TOTAL		937,35	31405,21
PR	2003	584,66	33.576,23
RS		263,79	4.275,45
SC		297,30	3.536,02
TOTAL		1145,75	41387,7
PR	2004	327,96	37.333,41
RS		60,98	1.159,29
SC		318,96	831,99
TOTAL		707,9	39324,69
PR	2005	307,87	45.542,49
RS		316,76	2.373,46
SC		482,76	2.610,87
TOTAL		1107,39	50526,82
PR	2006	922,68	51.590,85
RS		222,18	1.289,68
SC		358,96	1.292,82
TOTAL		1503,82	54173,35

UF	Ano	Cocaína (kg)*	Maconha (kg)
PR	2007	1.238,86	51.926,53
RS		475,78	674,68
SC		217,00	1.842,54
TOTAL		1.931,64	54.443,75
PR	2008	633,90	60.848,66
RS		250,07	2.114,91
SC		794,25	2.476,32
TOTAL		1678,22	65439,89
PR	2009	4.594,38	47.011,27
RS		178,10	1.194,44
SC		227,51	2.524,61
TOTAL		4.999,99	50.730,32
PR	2010	1.003,71	80.187,09
RS		869,84	581,24
SC		236,71	307,14
TOTAL		2.110,26	81.075,47
	Ano	Cocaína (Kg)*	Maconha (Kg)
PR	2011	1.800,29	48.818,51
RS		398,81	5.666,64
SC		220,83	239,44
TOTAL		2.419,93	54.724,59
PR	2012	1.666,55	27.752,96
RS		398,64	2.139,68
SC		278,07	1.441,25
TOTAL		2.343,26	31.333,89
PR	2013	1877,35	76709,80
RS		1038,53	1986,38
SC		436,27	1305,31
TOTAL		3352,15	80001,49
PR	2014	2.742,86	46.062,73
RS		607,27	1.237,43
SC		870,08	4.338,95
TOTAL		4.220,21	51.639,11
PR	2015	2198,93	5.0802,21
RS		1011,82	4.518,69
SC		130,70	307,03
TOTAL		3341,45	55627,93
PR	2016	849,81	40.246,72
RS		612,57	3.479,34
SC		3.288,16	926,99
TOTAL		4750,54	44653,05

UF	Ano	Cocaína (kg)*	Maconha (kg)
PR	2017	3.526,45	65.319,53
RS		2.227,80	7.540,85
SC		1.313,40	807,31
TOTAL		7.067,65	73.667,69
PR	2018	11842,68	52955,23
RS		1110,46	12051,17
SC		1507,36	9086,55
TOTAL		14460,5	74092,95
PR	2019	24452,12	57524,81
RS		1351,96	9081,11
SC		5193,67	824,19
TOTAL		30997,75	67430,11
PR	2020	10268,59	144545,80
RS		2031,62	10452,92
SC		5831,44	361,82
TOTAL		18131,65	155360,54
PR	2021	11.646,3	70.478,2
RS		5.230,1	16.227,8
SC		5.888,5	61.909,9
TOTAL		22.764,90	148.615,90

Fonte: Os autores. Dados extraídos do banco de dados da Polícia Federal.

O Quadro 1 permite inferir o Gráfico 1, evolução de apreensões nos últimos 20 anos. Percebe-se um aumento significativo no período de 2011 a 2021.

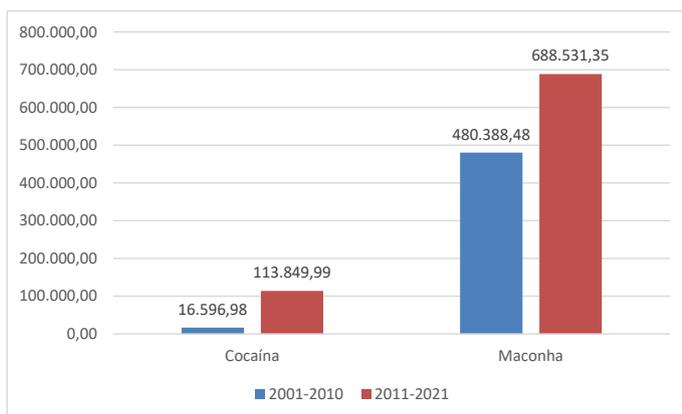


Gráfico 1 — Evolução de apreensões de maconha e cocaína na porção sul do Brasil (kg).
Fonte: os autores. Dados extraídos do banco de dados da Polícia Federal.¹

Ao observar o Quadro 1 e o Gráfico 1, percebe-se que, na última década, a apreensão de cocaína cresceu 685% e da maconha 143%, o que ressalta a ocorrência destes ilícitos pela fronteira sul do Brasil.

Os números indicam o quanto a fronteira entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai é exposta e muito permeável e caracteriza uma área estratégica para criminosos utilizarem-na como um ponto de passagem de ilícitos para os grandes centros do país e daí para o exterior além-mar.

Corroborando a assertiva de que o país é um exportador de drogas, podemos citar Jife (2014). Este autor relata que há um número acentuado de rotas secundárias que interligam o sudeste do país a países do centro e centro-oeste europeu, além da África do Sul, Catar e Paquistão, o que caracteriza o Brasil como um país “exportador” de entorpecentes para outros continentes. Tal fato é o grande desafio para as autoridades e órgãos de Segurança Pública. Ainda, quanto à maconha, destaca-se que, em 2013, as apreensões da referida droga totalizaram cerca de 4% de toda maconha apreendida no mundo (Unodc 2015).

O contrabando é outra atividade de vulto na tríplice fronteira e, neste sentido, o cigarro avança em progressão geométrica, disputando com o tráfico de cocaína e de maconha as atividades ilegais mais lucrativas na fronteira Brasil – Paraguai. Com este crescimento vertiginoso, o cigarro já superou em volume a maconha e a cocaína, o que requer atenção das autoridades brasileiras para pensar políticas públicas para o enfrentamento desta problemática (Idesf 2015, 11).

A partir de 2012 o cigarro apresentou uma mudança intensa e ascendente na curva, quando comparado com produtos eletrônicos e de informática vindos do Paraguai. O gráfico 2 apresenta o número de apreensões de cigarros, eletrônicos e material de informática em Foz do Iguaçu, em milhões de dólares.

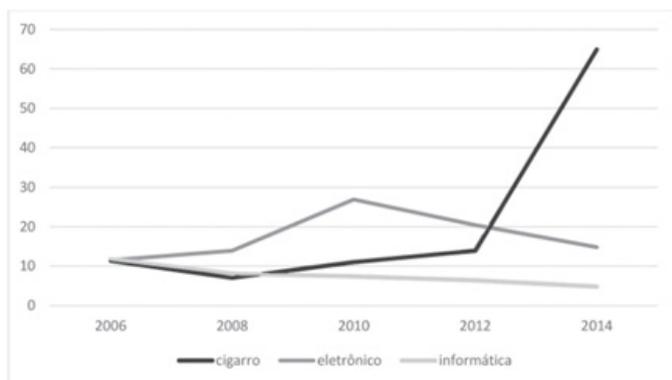


Gráfico 2 — Apreensões em Foz do Iguaçu (em milhões de dólares).

Fonte: Adaptado de Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu (apud Da Silva and Da Costa 2018).

Ao observar o Gráfico 2, constata-se que as apreensões de cigarro saem da casa dos 15 milhões de dólares em 2012 e chegam a 65 milhões no início de 2014, ou seja, em cerca de dois anos apresentaram um crescimento de 433%, o que revela o aumento significativo de apreensões e, por conseguinte, do aumento do contrabando, se considerarmos que no período em tela não aumentaram os números de operações. O impacto nas divisas do país diante da não arrecadação de impostos também são alarmantes, deixando de arrecadar, nos últimos 10 anos, em torno de R\$ 86 bilhões (*Infomoney* 2022).

Nesta direção, cabe destacar que as rotas de entrada da maconha e do cigarro no Brasil são as mesmas, o que denota uma importância acentuada para a Fronteira do Paraguai com o Brasil na região do Paraná, uma vez que por este estado adentra a maior parte do cigarro ilegal. Tal afirmativa pode ser contextualizada com os números do ano de 2014, uma vez que foram apreendidos cerca de 182 milhões de maços de cigarros, o que representa aproximadamente 3,64 bilhões de cigarros ilegais retirados de circulação. Esta quantia supera o valor de R\$ 514 milhões. (Receita 2014, 9).

Para corroborar a afirmativa acima, pode-se observar o Quadro 2, que apresenta as dez mercadorias mais contrabandeadas e seu valor de mercado no ano de 2015.

Quadro 2
As dez mercadorias mais contrabandeadas

Mercadoria	Preço médio Paraguai	Preço médio Brasil	Custo do contrabando %	Lucro Mínimo %	Lucro Máximo %
Cigarros	R\$ 0,70	R\$ 2,40	22,24%	179,68%	231,15%
Eletrônicos	R\$ 990,36	R\$ 2223,50	21,24%	1,90%	19,66%
Informática	R\$ 556,04	R\$ 650,63	22,24%	-4,28%	13,34%
Vestuário	R\$ 12,08	R\$ 21,50	19,24%	49,23%	72,36%
Perfumes	R\$ 94,88	R\$ 197,00	21,24%	71,26%	101,12%
Relógios	R\$ 10,80	R\$ 22,50	19,24%	74,72%	101,80%
Brinquedos	R\$ 15,34	R\$ 67,00	19,24%	266,39%	323,17%
Óculos	R\$ 40,50	R\$ 144,83	19,24%	199,90%	246,38%
Medicamentos	R\$ 19,09	R\$ 197,44	24,24%	732,51%	901,85%
Bebidas	R\$ 32,59	R\$ 61,39	20,24%	56,67%	82,46%

Fonte: Adaptado de Idesf (2015, 9).

Destarte, o cigarro é altamente rentável devido ao seu baixo valor no país vizinho (maço custa centavos de real), e em solo nacional pode ser vendido por um valor três vezes maior — analisando o Quadro 2, observamos que o lucro máximo pode chegar a 231,15%, o que denota ser altamente rentável para os contrabandistas.

Neste sentido, cabe salientar, ainda, que a alta rentabilidade do negócio do contrabando, por meio de uma mercadoria legalizada no Brasil, coloca o cigarro com uma lucratividade equiparada aos dividendos das máfias do tráfico de entorpecentes (Vasconcelos Junior 2018, 143). Corroborando com o Quadro 2, apresenta-se o Gráfico 3, que demonstra o percentual de contrabando do Paraguai.

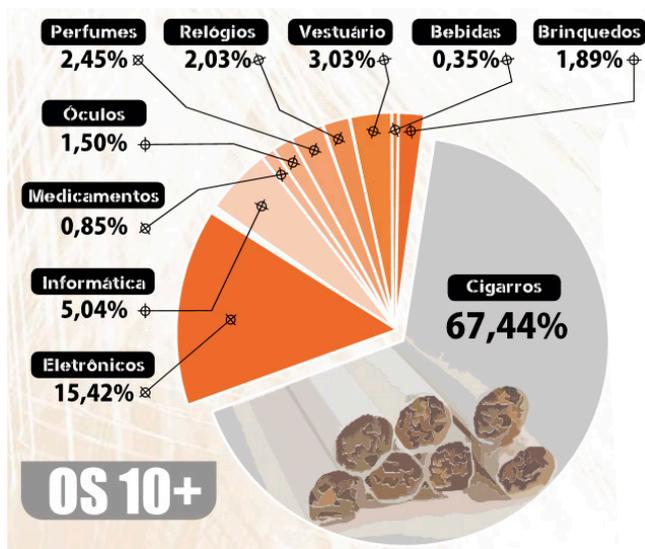


Gráfico 3 — Percentual de contrabando vindo do Paraguai.
 Fonte: Idesf 2015, 9.

O Gráfico 4 apresenta as apreensões realizadas pela Receita Federal no ano de 2019 em todo o Brasil, percebe-se que o cigarro mantém na liderança com mais de 50%, o que corrobora com o Gráfico 3 do contrabando vindo do Paraguai.



Gráfico 4 — Apreensões feitas pela Receita Federal em 2019.
 Fonte: Os autores, com dados retirados do balanço aduaneiro da Receita Federal (2019, 5).

O Gráfico 5 apresenta as apreensões em Quilogramas (kg) da Polícia Rodoviária Federal no estado do Paraná em 2021. Observa-se que o cigarro representa a maior quantidade de apreensões em kg. Cabe salientar que estas apreensões são basicamente todas feitas na faixa de fronteira com o Paraguai.

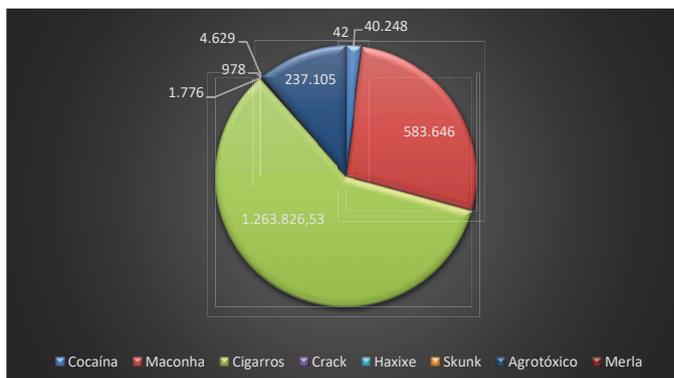


Gráfico 5 — Apreensões em kg da PRF no Estado do Paraná.

Fonte: Os autores, com dados retirados do Observatório da PRF.

O gráfico 6 apresenta as apreensões realizadas pela PRF no estado do Paraná em valor apreendido (R\$), em 2021; percebe-se que, em valores absolutos, a cocaína ocupa a vanguarda.

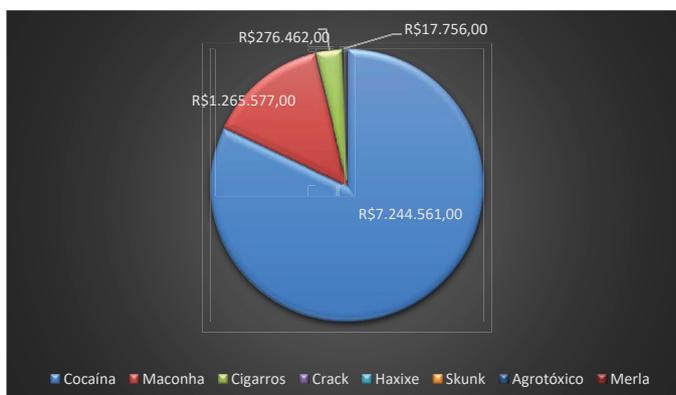


Gráfico 6 — Valor absoluto (R\$) apreendido no Estado do Paraná pela PRF em 2021.

Fonte: Os autores, com dados obtidos do Observatório da PRF.

Ao se observar o Quadro 2 e os Gráficos 2 a 6, constata-se que o cigarro ganhou destaque nos últimos dez anos. Uma das possíveis explicações é a alta rentabilidade aliada ao menor risco de apreensão. Isso ocorre pelo fato de as penas para o contrabando serem mais brandas quando comparadas ao tráfico de drogas.

Um dos problemas para o combate ao contrabando é a versatilidade de suas estruturas. Ao fiscalizar uma determinada área da fronteira, os contrabandistas migram para outra, perfazendo assim diversas rotas que matizam de acordo com a permanência do Estado em operações, o que acaba gerando uma certa ineficiência na fiscalização devido ao vasto território a ser monitorado, permitindo assim a liberdade de ação para os contrabandistas (Ludwig 2017, 21).

Corroborando com dados supramencionados podem ser mencionados os dados da Receita Federal de 2011 a 2021, por meio do Quadro 3.

Quadro 3
Quantidade de cigarros apreendidos (*Milhões de Maços)

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
*	165,09	161,52	180,55	182,05	177,51	199,67	218,19	276,36	235,32	433,13	575,94

Fonte: Os autores, com dados obtidos do balanço aduaneiro da Receita Federal.

O Gráfico 7 corrobora o Quadro 3, onde constata-se que a apreensão do cigarro cresceu aproximadamente 349% se comparamos o período de 2011 a 2021, constatando um aumento significativo de sua entrada, principalmente pela fronteira sul, especialmente a fronteira com o Paraguai.

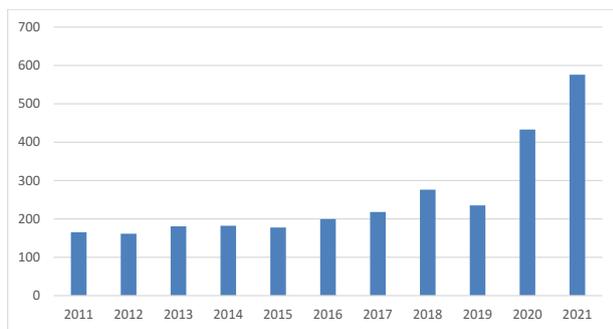


Gráfico 7 — Quantidade de cigarros apreendidos (milhões de maços).

Fonte: Os autores, dados obtidos do balanço aduaneiro da receita federal.

O Paraguai produz uma quantia sete vezes maior do que sua necessidade. Um estudo produzido pelo Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Cadep) apresentou uma série histórica da produção estimada e o consumo estimado de cigarros no Paraguai. O gráfico 8 é a representação gráfica do referido estudo.

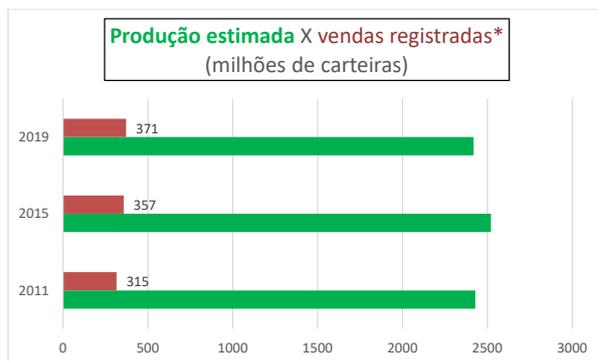


Gráfico 8 — produção estimada e vendas registradas de cigarro no Paraguai.

Fonte: Os autores, com dados obtidos da Cadep (Masi et al. 2021, 38).

* Vendas registradas (milhões de carteiras) estão representadas na cor vermelha e produção estimada (milhões de carteiras) estão representadas pela cor verde.

Ao observar o Gráfico 8, percebe-se uma divergência entre produção e consumo de cigarros no Paraguai, constatando que uma parcela significativa da produção é contrabandeada para outros países, principalmente, para o Brasil.

Um contraponto a esta liberdade de ação dos fraudadores são as “Operações Ágata”, realizadas entre polícias e o Exército brasileiro, que acabam obtendo resultados expressivos, mas que não penduram ao longo do tempo, uma vez que são atividades com prazo determinado para começar e terminar.

O outro agente contrabandeado que apresentou resultados expressivos na última década foram os defensivos agrícolas, o que acarretou para a indústria e para a arrecadação perdas na casa dos R\$ 20 bilhões anuais (Amadori et al. 2020, 450).

Segundo Amadori et al. (2020, 451) de toda a faixa fronteira a mais vulnerável para a entrada de defensivos agrícolas é a que liga o Brasil ao Paraguai, com ênfase na região da Argentina, Foz do Iguaçu, ou seja, na tríplice fronteira. Corrobora com Amadori a reportagem do *The Washington*

Post (2020), que disserta sobre a crescente entrada de agrotóxicos no país. Cabe salientar que, aliado a entrada irregular dos defensivos agrícolas apresentam-se uma série de outros ilícitos que vêm a reboque (Idesf 2019, 10).

Além da falsificação, o contrabando está relacionado a uma série de outros delitos, tais como estelionato, roubo de veículos, falsidade ideológica, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e crime contra a ordem tributária e contra o meio ambiente. O ilícito também está associado à corrupção, uma vez que, segundo as forças de segurança, não existe entrada de defensivos ilegais no País sem que haja corrupção de agentes públicos em alguma esfera (Idesf 2019, 11).

O agroquímico é importado da China para o Paraguai como desinfetante, inseticida, herbicida, artigos para limpeza e outros produtos químicos para a indústria, tais como sulfato ferroso. Em 2016, foi realizada uma apreensão de 1,6 toneladas de agroquímico no Aeroporto de Pettrossi que se encontravam denominados como produto de limpeza (Abc 2016, 5).

O fluxo do defensivo contrabandeado do Paraguai para Brasil é disfarçado em cargas de grãos ou de alimentos processados, como farinha, e, por vezes, ocultados em notas físicas de produtos com importação legalizada, como por exemplo, outros tipos de agroquímicos, produtos de limpeza, adubos e outros (Amadori et al. 2020, 462).

Cabe salientar que o transporte camuflado junto com alimentos é perigoso, já que pode ocorrer o contato destas substâncias tóxicas com alimentos (farinhas e grãos), uma vez que os contrabandistas realizam a atividade do traslado sem nenhuma proteção aos alimentos. Destarte, quando apreendidos os defensivos, muitas vezes os alimentos entre os quais estavam camuflados estes produtos químicos são liberados para o consumo, o que representa um risco ainda maior para os indivíduos que realizam a sua ingestão (Amadori et al. 2020, 463).

Segundo Amadori et al. (2020, 464) o contrabando entra pelo Lago de Itaipu com uma frequência bem maior em relação à Ponte da Amizade. Destaca-se que ao adentrar ao Brasil, as vezes, os defensivos são misturados a produtos químicos de baixo valor para aumentar a rentabilidade, o que é altamente prejudicial à saúde.

A seguir, apresentamos um mapa de calor das apreensões de defensivos agrícolas no país. Fica nítido que na Tríplice Fronteira há uma intensa atividade desta natureza, o que reforça o descrito anteriormente, bem como chama a atenção para mais este problema na Tríplice Fronteira.

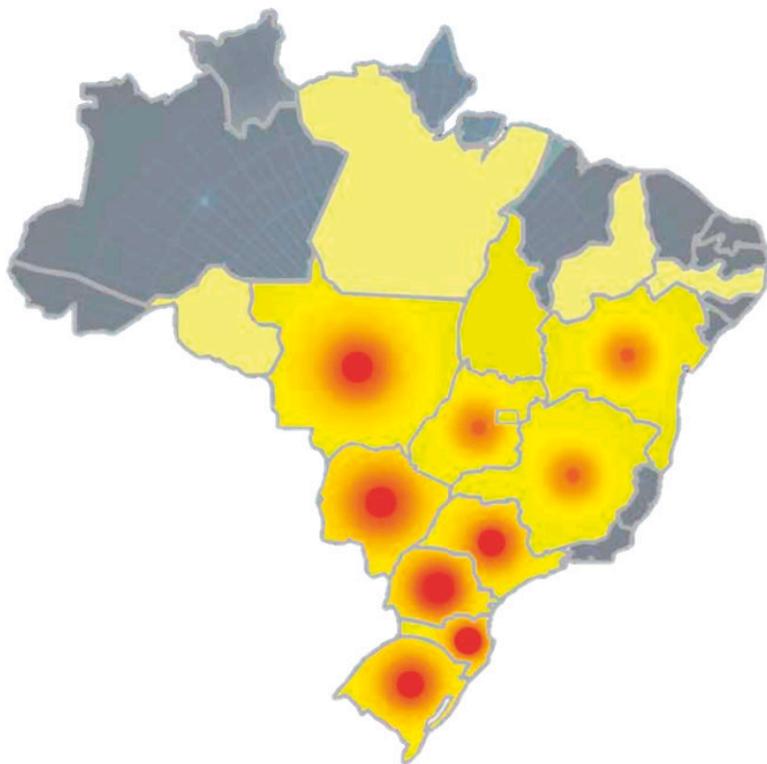


Figura 2 — Mapa de calor das apreensões de defensivos agrícolas no país.
 Fonte: Adaptado de Idesf (2020, 23).

O Gráfico 9 e o Quadro 4 corroboram a Figura 2, uma vez que apresentam a classificação de apreensões por estados de janeiro de 2018 a fevereiro de 2021, realizadas pela PRF, em kg e percentualmente, respectivamente.

Quadro 4
 Classificação de apreensões por estados de 2020 a 2021

Estados	Kg apreendidos
Mato Grosso	93,0 mil
Minas Gerais	52,8 mil
Goiás	47,7 mil
Paraná*	31,0 mil
Mato Grosso do Sul**	27,3 mil

Tocantins	21,5 mil
Rio Grande do Sul*	14,4 mil
Rondônia	7,8 mil
Santa Catarina*	2,7 mil
São Paulo	2,4 mil
Pernambuco	2,0 mil
Distrito Federal	1,2 mil
Bahia	1,1 mil
Amazonas	854
Maranhão	34
Rio de Janeiro	24

Fonte: Os autores, dados obtidos no observatório da PRF.

*fronteira sul **limite com a fronteira sul.

Ao observar o Quadro 4, percebe-se que a quantidade apreendida na fronteira sul é considerável, somando 75,4 mil kg de apreensões, o que equivale a 24,7%, ou seja, um quarto das apreensões são realizadas na fronteira sul, demonstrando o potencial desta área para o mercado ilegal do agrotóxico.

O Gráfico 9 apresenta o percentual de apreensões de agrotóxicos por estados.

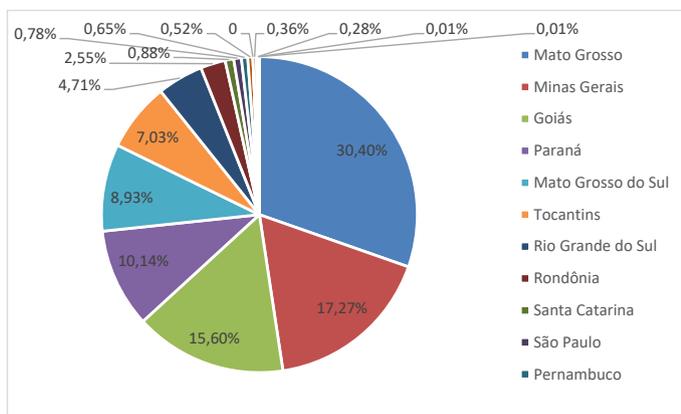


Gráfico 9 — % de apreensões por Estados.

Fonte: Os autores, com dados obtidos do observatório da PRF.

O Gráfico 10 apresenta um panorama da apreensão de agrotóxicos nos estados que compõem a fronteira sul nos anos de 2020 e 2021.

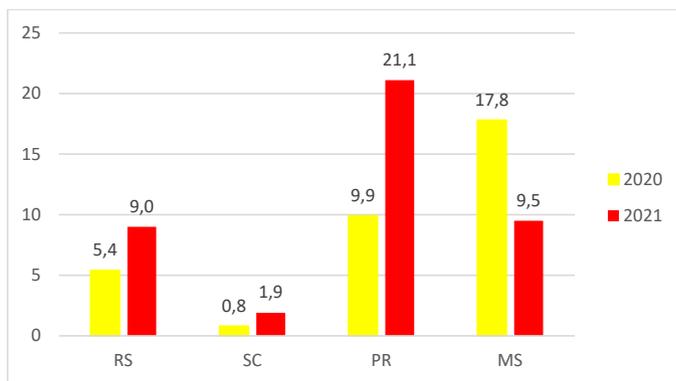


Gráfico 10 — Quantidade em milhares de kg apreendidos em 2020 e 2021.

Fonte: Os autores, com dados obtidos no observatório da PRF.

* o eixo vertical é de 0 a 25 mil kg de agrotóxicos.

O Gráfico 10 apresenta o aumento de apreensões de agrotóxicos em todos os estados da fronteira sul, exceto, o estado que faz limite com a fronteira sul que é o Mato Grosso do Sul, ratificando nos últimos anos o aumento deste ilícito transfronteiriço na referida porção do território brasileiro.

Ao observar a Figura 2, o Quadro 4 e os Gráficos 9 e 10, fica explícita a intensidade das apreensões no sul do país com destaque para a Tríplice Fronteira do Brasil – Paraguai – Argentina, configurando-se como uma importante temática para estudo e aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento de mais um ilícito que cresceu na última década e contribuiu para a mudança do panorama de entrada de ilícitos.

Diante deste quadro, o Brasil, ao longo dos últimos anos, adotou medidas visando ao combate aos ilícitos transfronteiriços. Dentre elas, destacam-se o PEF, iniciado no ano de 2011, e o PPIF, em 2016, o que possibilitou a implantação de ações repressivas como, por exemplo, as Operações Ágata, Operação Sentinela e a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), do Exército Brasileiro (EB), que objetiva o monitoramento na faixa de fronteira, bem como a possibilidade de maior presteza nos atendimentos emergenciais (defesa civil) e maior capacidade de apoio às operações de garantia da lei e da ordem e ações subsidiárias do EB. Em tese, esses sistemas e operações auxiliam tanto nas

questões *border* como de *frontier*, uma vez que podem ser utilizados tanto para a defesa interna no combate ao ilícito transfronteiriço como também na defesa da pátria devido a suas capacidades técnicas.

Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer, tanto no âmbito das relações institucionais como no campo das cooperações interagências. São onze estados da federação com pelo menos três órgãos de segurança pública cada um, PF e PRF, fazendo fronteira com dez países sul-americanos, desafio grandioso de coordenação e cooperação, como seu objeto a proteger, a imensa faixa fronteira brasileira.

CONCLUSÕES

O presente artigo apontou como objetivo apresentar o perfil de entrada de ilícitos transfronteiriços na Tríplice Fronteira Brasil – Paraguai – Argentina. Desta forma, foi realizada a pesquisa documental em artigos científicos, livros de autores relevantes nos campos de defesa e relações internacionais, e *sites* oficiais de governos nacionais e internacionais, utilizando-se da análise dos achados encontrados de forma qualitativa e quantitativa.

Os resultados apontaram que o perfil nos últimos dez anos sofreu mudanças, uma vez que o contrabando de cigarros vem crescendo vertiginosamente, alcançando cifras próximas ou até maiores do que as do tráfico de drogas, o que revela que tal fato requer uma permanente vigilância, investimentos em infraestrutura de segurança, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e segurança pública e a cooperação entre os países limítrofes para o desenvolvimento de políticas públicas e ações de combate aos crimes transfronteiriços. Nesse sentido, uma atenção especial ao robustecimento da estrutura financeira decorrente desse ilícito, reforçando as organizações criminosas e sua rede, dentro e fora do país.

Retomando a questão de *border e frontier*, o presente estudo deu ênfase às questões afetas a *frontier*. Destaca-se que é necessário o desenvolvimento de políticas públicas vocacionadas para a faixa de fronteira para diminuir o fluxo de ilícitos transfronteiriços, uma vez que o aumento destes ilícitos abala as questões de segurança e defesa, o que compromete a *frontier*. Destaca-se que políticas públicas foram implantadas, contudo há a necessidade de aprimoramentos para uma melhor eficiência.

Cabe salientar que existem outras drogas que adentraram ao país, bem como outros contrabandos. No entanto, este estudo iluminou aquelas que mais cresceram e se destacaram na última década, o que acarretou uma mudança de perfil. Assim, cabem outros estudos para aprofunda-

mentos em outros ilícitos, que de alguma forma obtiveram um aumento significativo.

Destarte, em que pese o surgimento de políticas públicas como, por exemplo, o PEF (2011-2016) e posteriormente, o PPIF, há a necessidade de potencialização do Sisfron, estendendo sua abrangência por toda a faixa de fronteira, bem como estudos para agravar as penas do contrabando para diminuir o interesse pelo cigarro contrabandeado e o desenvolvimento e criação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da faixa de fronteira para diminuir a vulnerabilidade da população residente nestas localidades. A gestão da cooperação entre as autoridades e instituições brasileiras, tanto os presentes na faixa de fronteira ou no âmbito federal, é imperiosa, cabendo este papel ao poder central pela sua vocação constitucional e capacidade de interlocução. Da mesma forma, a intensificação das relações bilaterais, com protocolos de cooperação técnicos e políticos com os países fronteiriços é um grande desafio, dadas as assimetrias de desenvolvimento institucionais ainda existentes.

Por fim, o perfil de entrada de ilícitos na Tríplice Fronteira é caracterizado pela entrada de cigarros, maconha, cocaína e defensivos agrícolas, não obstante o tráfico de armas, objeto de pesquisa futura, o que revela ser uma área de grande vulnerabilidade, com apelo à Defesa Nacional e que requer atenção por parte do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABC en el Este. 2016. *Incautan 1.650 kilos agroquímicos prohibidos*. Asunción (Jan.). www.abc.com.py/nacionales/incautan-1650-kilos-agroquimicos-prohibidos-1447326.html.

Amadori Rosane, Barros, Luciano Stremal, Javert Neto da Fonseca Ribeiro, and Rita Carvalho. 2020. “A extensão do mercado ilegal de defensivos agrícolas no Brasil. (Re) definições das fronteiras: Desenvolvimento, segurança e integração”. Foz do Iguaçu: Idesf.

Brasil. 2001. Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União (Ago.). www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm.

Brasil. 2002. Decreto n. 4.411, de 07 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União (Out.). www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4411.htm.

Brasil. 2002. Decreto n. 4.412, de 07 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União (Out.). www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4412.htm.

Brasil. 1999. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília: Diário Oficial da União (Jun.). www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm.

Brasil. 2004. Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília: Diário Oficial da União (Set.). www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm.

Brasil. 2016. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa. Versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf.

Brasil. 2020. Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. Versão sob apreciação do Congresso Nacional. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf.

Brasil. 2005. Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: MI.

Bui, Yvonne. 2014. *How to Write a Master's Thesis*. 2 ed. Los Angeles: Sage Publications.

Chichoski, Luiz Alessandro. 2019. *Crimes transnacionais e cooperação policial internacional na tríplice fronteira (Argentina – Brasil – Paraguai)*. (RE) *Definições das fronteiras: desafios para o século XXI*. Foz do Iguaçu: Idesf.

Da Silva, Alvin Micael, and Alexandre da Costa Barros. 2018. *A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado*. (Re) *Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas*. Foz do Iguaçu: Idesf.

Ferraro Júnior, Vicente Giaccagliani. 2019. *Desenvolvimento e integração das fronteiras brasileiras: análise comparada dos arcos Norte, Central e Sul*. (RE) *Definições das Fronteiras: desafios para o século XXI*. Foz do Iguaçu: Idesf.

Franchi, Tássio, Rodrigo França Lima, and Rodrigo Paim de Almeida. 2019. “Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de Faixa de Fronteira: Breve análise do ordenamento jurídico atual.” *Revista da Escola Superior de Guerra* 34, no. 7 (Set./Dez.): 141–66.

Idesf. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. 2015. *O Custo do Contrabando*. Foz do Iguaçu: Idesf. www.idesf.org.br/2015/03/02/o-custo-do-contrabando.

Idesf. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. 2016. *Rotas do crime: as encruzilhadas do contrabando*. Foz do Iguaçu: Idesf. www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Rotas-do-Crime-As-Encruzilhadas-do-Contrabando.pdf.

Idesf. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. 2019. *O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil*. Foz do Iguaçu: Idesf. www.idesf.org.br/2019/06/24/o-contrabando-de-defensivos-agricolas-no-brasil.

Infomoney. 2022. “Brasil deixou de arrecadar mais de R\$ 86 bi por causa de mercado ilegal de cigarros, aponta pesquisa”. www.infomoney.com.br/minhas-financas/brasil-deixou-de-arrecadar-mais-de-r-86-bi-por-causa-de-mercado-ilegal-de-cigarros-aponta-pesquisa/.

Jife. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. 2014. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013*. Nova York: Naciones Unidas.

Lima. Maria Regina Soares de et al. 2017. *Atlas da política brasileira de defesa*. Prefácio de Celso Amorim. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Rio de Janeiro: Clacso; Lattude Sul.

Lópes-Alves, Fernando. 2012. The Latin American nation-state and the international. In *Thinking International Relations Differently*, edited by: A. B. Arlene, and D. L. Blaney. Londres: Routledge.

Ludwig José Fernando. 2017. *Violência, contrabando e a ausência de paz nas regiões de fronteira: uma visão crítica. (Re) Definições das Fronteiras: Visões Interdisciplinares*. Curitiba: Juruá. 17–31. ISBN: 978853626507-0.

Masi, Fernando, Juan Cresta, Fernando Ovando, and Belén Servín. 2021. *Super producción Tabacalera en paraguay. Impactos domésticos y transfronterizos*. Asunción: QR Impresiones. ISBN: 978-99967-991-7-4.

Medeiros Filho, Oscar. 2020. “Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a *border* e a *frontier*”. *Coleção Meira Mattos* 14, no. 49 (Jan./Abr.): 77–97.

Neves Alex J. 2016. *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron)*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Receita Federal do Brasil. 2014. *Balanço aduaneiro*. Brasil: Ministério da Fazenda, 1–12. www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/balanco-aduaneiro-2014.pdf.

Salamacha, Miguel Luciano, and Luciano Barros Stremal. 2018. *O pensamento estratégico e as fronteiras do brasil: o desafio da gestão integrada entre sociedade civil e órgãos públicos. (Re) Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas*. Foz do Iguaçu: Idesf

The Washington Post. 2020. Agricultural giant Brazil a new and growing hazard the illegal trade in pesticides. *The Washington Post*, February, 2020. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-agricultural-giant-brazil-a-new-and-growing-hazard-the-illegal-trade-in-pesticides/2020/02/09/2c0b2f2e-30b3-11ea-a053-dc6d944ba776_story.html. Acesso em 3 out. 2022.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. 2015. *World Drug Report-2015*. New York: United Nations. www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf.

Vasconcelos Júnior, Manuel, Hermeto. 2018. *Legalização da maconha x contrabando: relação das políticas de legalização da maconha com as penas e modus operandi do crime de contrabando. (Re) Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas*. Foz do Iguaçu: IDESF.

TRÍPLICE FRONTEIRA SUL: UM ESTUDO DA ENTRADA DE ILÍCITOS TRANSFRONTEIRIÇOS

RESUMO

As fronteiras são regiões singulares que requerem atenção permanente dos Estados. Atualmente, o debate sobre as fronteiras admite dois prismas: *bordier* e *frontier*. O primeiro é relativo às questões geopolíticas e o segundo, está relacionado às questões de segurança. O Brasil é o quinto país em extensão territorial do mundo e ocupa cerca de 47% da América do Sul. A existência de cidades-gêmeas em Tríplices Fronteiras é uma marca fronteiriça brasileira. O objetivo deste estudo é apresentar o perfil da entrada de ilícitos na Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Desta forma, definiu-se a problemática de pesquisa deste artigo: qual é o perfil de apreensões de ilícitos na Tríplice Fronteira na última década (2011-2021)? Trata-se de uma pesquisa qualitativa-quantitativa, exploratória e literária por meio de uma revisão bibliográfica narrativa, em que se utilizou os estudos versando sobre a apreensão de ilícitos na Tríplice Fronteira como critério de inclusão e as publicações da referida temática, anteriores a 2011, como critério de exclusão. Concluiu-se que houve uma mudança no perfil de apreensões de ilícitos transfronteiriços nos últimos 10 anos, com maior destaque para o contrabando do cigarro, que alcançou cifras até maiores do que o tráfico de drogas.

Palavras-chave: Fronteira; Tríplice Fronteira; Crimes Transfronteiriços; Contrabando.

ABSTRACT

Borders are unique regions that require permanent attention from States. Currently, the debate on borders admits two prisms: *bordier* and *frontier*. The first is related to geopolitical issues and the second is related to security issues. Brazil is the fifth largest country in the world and occupies about 47% of South America. The existence of twin cities in Triple Frontiers is a Brazilian border feature. The objective of this study is to present the profile of the entry of illicit activities in the Triple Border between Brazil, Paraguay and Argentina. In this way, the research problem of this article was defined: what is the profile of illegal seizures in the Triple Frontier in the last decade (2011-2021)? This is a qualitative-quantitative, exploratory and literary research through a narrative bibliographic review, in which studies dealing with the seizure of illicit acts in the Triple Frontier were used as inclusion criteria and publications on the aforementioned theme, prior to 2011, as an exclusion criterion. It was concluded that there has been a change in the profile of cross-border illicit seizures in the last 10 years, with greater emphasis on cigarette smuggling, which reached figures even higher than drug trafficking.

Keywords: Border; Triple Border; Cross-Borders Illicit; Smuggling.

Data de submissão: 10/05/2023. **Data de aprovação:** 08/02/2024.

Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos

Humanitarian aid: the contribution of the Acolhida Operation to the interiorization strategies of venezuelans

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 151-177
DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75327
ISSN 2358-3932

MARCUS VINÍCIUS GONÇALVES DA SILVA

INTRODUÇÃO

A Venezuela vive atualmente uma das piores crises humanitárias do mundo. O país viveu sete anos de contração econômica, hiperinflação, polarização política e desafios institucionais, que causaram sofrimento humano em grande escala.

Segundo Oliveira (2021, 128), “entre 2015 e 2020, mais de 5,4 milhões de venezuelanos refugiados e migrantes deixaram seu país e mais de 800 mil solicitaram asilo”, redundando na maior crise migratória da América Latina e uma das maiores crises de deslocamento do mundo”. As razões pelas quais milhões de venezuelanos foram forçados a migrar e, em muitos casos, a se tornarem refugiados, estão ligadas à crise humanitária e política no país, e incluem escassez de alimentos, preços altos e falta de serviços básicos.

O índice de gravidade da crise venezuelana foi estimado em 4,1/5, considerado muito alto, e semelhante ao índice de outras crises, como da Síria (4,7), Yémen (4,6) e Líbia (4,2) (Peace for Venezuela 2021). O Global Crisis Severity Index (GCSI) é um indicador que reúne 31 indicadores sobre a crise específica ou o país afetado, a fim de medir direta ou indiretamente os componentes do quadro analítico (área afetada, número de pessoas necessitadas e situação de acesso).

Marcus Vinícius Gonçalves da Silva é doutor em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PR) e analista do Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar da Amazônia. orcid.org/0000-0003-2145-0871. E-mail: marvin.gsilva@gmail.com

De acordo com a nota de orientação do GCSI, em países com esse nível, as pessoas enfrentam escassez extrema ou problemas de disponibilidade e acessibilidade em relação aos serviços básicos.

Tabela 1
Inform Global Crisis Severity Index

País	Gravidade da crise	Impacto	Condições humanitárias	Complexidade	Restrições de acesso	Categoria de gravidade
Syria	4.7	4.8	4.5	4.8	5	Muito alto
Yemen	4.6	4.9	4.5	4.5	5	Muito alto
Sudan	4.5	4.1	5	4	3	Muito alto
Libya	4.2	4	4.2	4.4	5	Muito alto
Venezuela	4.1	5	4	3.3	4	Muito alto
Myanmar	3.5	3.3	3.7	3.5	4	Alto

Fonte: Adaptado de Peace for Venezuela (2021, s. p.).

Nota: As pontuações são agregadas nas dimensões impacto, condições humanitárias e complexidade, ponderadas de acordo com sua contribuição para a categoria da gravidade, isto é, impacto da crise (20%), condições de pessoas afetadas (50%) e complexidade (30%).

Anualmente, milhões de refugiados, e um número ainda maior de pessoas deslocadas dentro de seus próprios países “são impelidos a abandonar suas casas, empregos, familiares, amigos e bens, para preservar sua vida e garantir seus direitos, não se tratando de uma escolha, mas de uma única opção possível” (Acnur 2021a, 2).

Diz-se pessoas refugiadas aquelas que estão fora de seu país de origem por motivos de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Também é considerado refugiado quem foi forçado a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e graves violações dos direitos humanos (Acnur 2023a).

Experiências em países que atraem e recebem migrantes revelam que, por diversos fatores, a concentração geográfica de determinados contingentes em certas regiões do país é uma tendência recorrente, e convém aos governos fazer algo em relação a isso, implementando medidas de distribuição e redistribuição da população migrante (Newbold 1999; Hou 2005).

O Brasil sempre teve um papel pioneiro e de liderança na proteção internacional dos refugiados. Foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960. No país, o refugiado tem a possibilidade de adquirir documentos, trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos que qualquer cidadão estrangeiro legalizado no país (Acnur 2023).

Merece destaque a colaboração do Brasil com a comunidade internacional em ações de caráter humanitário, inserido em operações de paz sob a égide da ONU, como no caso do Haiti, onde o país exerceu pelo período de 13 anos (2004-2017), o papel de liderança no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti — Minustah.

No recente caso venezuelano, em que o governo brasileiro assumiu a gestão migratória em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências, a interiorização como estratégia voltou a ser defendida, inclusive pela própria ONU. Essa definição motivou a elaboração deste artigo, com o objetivo de analisar, no contexto da migração venezuelana, os resultados decorrentes das modalidades da estratégia de interiorização da Operação Acolhida, haja vista que o tema permite uma visão plural e oportuna para pesquisadores das diversas áreas do conhecimento e instituições (Neto et al 2021).

Para tanto, por meio deste estudo pretende-se responder à seguinte questão: Qual tem sido a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos?

Metodologicamente, o estudo tem caráter qualitativo e bibliográfico. Qualitativo, pois não há a intenção de generalizar os resultados de maneira probabilística, podendo ser entendido como um conjunto de saberes interpretativos, que buscam descrever fenômenos, situações e contextos, explicando como são e se manifestam (Sampieri, Collado, and Lucio 2014). Bibliográfico, pois é desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, documentos e sítios eletrônicos, para entender a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos.

O artigo está elaborado em seis seções, sendo que a primeira delas corresponde a esta introdução. A segunda aborda brevemente as políticas públicas de migração e refugiados no Brasil. A terceira seção dedica-se a descrever a atual crise da Venezuela. A quarta aborda a Operação Acolhida, suas características e pilares de atuação. Na seção seguinte, é descrito o processo de migração por meio do programa de interiorização, e explica quais são as quatro modalidades dessa estratégia. Na sexta seção são apresentados alguns resultados do programa de interiorização, executado pela Operação Acolhida. E, por último, a sétima seção dedica-se à conclusão.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a Lei nº 13.445 de 2017 — Lei de Migração (Brasil 2017) dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as po-

líticas públicas para o emigrante, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 (Brasil 2017a).

Entretanto, passados seis anos de sua promulgação, observa-se que o artigo 120 ainda não foi regulamentado. O Art. 120 aponta que a Lei de Migração deve gerir ações implementadas pelo governo federal em parceria com estados e municípios, e a participação de empresas, órgãos internacionais e movimentos sociais. Cabe também ao governo federal determinar planos nacionais para a efetivação dessa política e produzir informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre migrantes, com a criação de bancos de dados (Brasil 2017).

Todavia, Thales Dantas, representante do Fórum Nacional para Refugiados (FNR), revela que o trato das diversas crises migratórias, como a de venezuelanos e haitianos, pela gestão brasileira, tem sido marcado por “improvisos, ausência de planejamento e profunda desorganização” (Agência Senado 2022). A Lei 13.445/17, no Art. 1º e seu §1º, apresenta alguns conceitos importantes para este estudo, dentre os quais:

II — **imigrante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III — **emigrante**: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV — **residente fronteiroço**: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiroço de país vizinho;

V — **visitante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI — **apátrida**: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro (Brasil 2017, s. p., **grifo do autor**).

Nas operações de ajuda humanitária, há também os **deslocados**, caracterizados por pessoas compelidas a fugir de seus domicílios ou locais em que residiam habitualmente, de maneira súbita e imprevista, em consequência de conflitos armados, tensões internas, violações massivas dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira reconhecida internacionalmente (Brasil 2014).

Outro marco legal brasileiro é a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Brasil 1997), que trata sobre os mecanismos para a implementação do

Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual caracteriza os **refugiados** como todos os indivíduos que

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Brasil 1997, s. p.).

No tocante à cooperação humanitária internacional, a Lei nº 13.684/2018 (Brasil 2018a) trata das medidas de assistência emergencial para o acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, e descreve em seu Artigo 11, a forma de participação do governo federal.

A União poderá prestar cooperação humanitária, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, a fim de apoiar países ou populações que se encontrem em estado de conflito armado, de desastre natural, de calamidade pública, de insegurança alimentar e nutricional ou em outra situação de emergência ou de vulnerabilidade, inclusive grave ameaça à vida, à saúde e aos direitos humanos ou humanitários de sua população”. (Brasil 2018a, s. p.).

A Lei Complementar nº 136 de 2010 (Brasil 2010), que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, descreve em seu artigo 9º:

[...] § 2º - O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

I - cenário estratégico para o século XXI;

II - política nacional de defesa;

III - estratégia nacional de defesa;

IV - modernização das Forças Armadas;

V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa;

VI - suporte econômico da defesa nacional;

VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e

VIII - operações de paz e ajuda humanitária. (Brasil 2010, s. p., grifo do autor).

Portanto, a participação das Forças Armadas em operações de ajuda humanitária perpassa pela decisão do governo federal em atender à solicitação da ONU ou de outro organismo internacional de que o Brasil seja partícipe.

Com base nos conceitos acima, dada que a crise venezuelana é decorrente do problema generalizado de corrupção, perseguição política e hiperinflação, os venezuelanos são considerados imigrantes e refugiados.

A CRISE VENEZUELANA

Em razão das precárias condições de vida dos venezuelanos, muitos têm decidido imigrar. Conhecida como migração venezuelana, crise dos refugiados ou diáspora bolivariana, é considerada, atualmente, a maior crise migratória da história dos continentes americanos (Kleszczyńska 2020).

Em 2019, a Venezuela era a economia mais próspera da América Latina devido às suas reservas petrolíferas, entre os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (EIA 2019). O setor petrolífero respondia por 90% das receitas das exportações venezuelanas, o que significava uma considerável dependência econômica da matéria-prima indicada. Desse modo, a Venezuela caracteriza-se por

[...] estar entre os dez maiores produtores de petróleo do mundo, porém encontra-se imersa em uma crise humanitária, econômica, política e social sem fim, deixando de ser um território pacífico, impondo a muitas pessoas a obrigação de deixar o país para encontrar melhores condições mínimas de dignidade e de sobrevivência (Júnior 2019, 433).

No entanto, a dependência crítica das exportações de petróleo destaca que a economia da Venezuela está intimamente ligada às flutuações de preços globais nos mercados de *commodities* (Congressional Research Service 2018). Finalmente, a falta de poupança e a gestão inadequada levaram à duplicação da dívida pública.

O processo de intensificação da nacionalização das empresas, do controle da moeda e dos preços continuam sendo um grande problema. A situação econômica da Venezuela e a falta de estabilidade desencorajam os investidores estrangeiros, o que agrava ainda mais a crise (Rendon 2018). Assim, as quedas de preços nos mercados internacionais de petróleo em 2014 conduziram o país à atual crise (Kleszczyńska 2020).

A hiperinflação e a falta de reservas monetárias impedem a importação de bens e serviços necessários, sobretudo alimentos e medicamentos. Além disso, a economia da Venezuela é estritamente dependente de credores ex-

ternos. Soma-se a isso as sanções americanas, que atingiram principalmente o setor de *commodities* — petróleo e ouro — que continuam sendo um desafio para a economia venezuelana (International Monetary Fund 2019).

Assim, as razões mais importantes para a fuga em massa de venezuelanos incluem a crescente violência e criminalidade, guerras de gangues, hiperinflação e escassez de produtos básicos (International Monetary Fund 2020). A situação de saúde dos refugiados foi dramaticamente agravada pelo surto da pandemia global de coronavírus. A Covid-19 somou às causas mais importantes da migração massiva de venezuelanos.

Para Botelho e Souza (2020, 161), a crise na Venezuela foi acentuada pelo regime de Nicolás Maduro em razão do seu autoritarismo e da corrupção praticados, vindo a ocasionar uma fragilidade política, social, econômica e humanitária no país — enquanto Mendes e Fernandes (2021, 227) destacam que os principais motivos para a saída dos venezuelanos do país são as “ameaças e violência por grupos armados, perseguição política, desabastecimento (alimentos e medicamentos), falta de acesso a serviços e recursos básicos, inflação e insegurança”.

Em consequência, a imigração dos refugiados venezuelanos para o Brasil começou no ano de 2015 e ganhou força em 2016. O fluxo de refugiados ocupou, em pouco tempo, a cidade de Boa Vista, capital do estado de Roraima, elevando em 10% a população da cidade em 2017 (Souza 2019). Os refugiados venezuelanos chegaram ao Brasil buscando melhores condições de vida, tendo em primeiro plano o município de Pacaraima e, posteriormente, Boa Vista, a capital do estado (Souza 2019).

Dados da Plataforma R4V, de outubro de 2020, revelam que a América Latina abriga 4,6 milhões dos 5,5 milhões de pessoas que já deixaram a Venezuela. Os países da região abrigam, portanto, aproximadamente 84% dos migrantes e refugiados venezuelanos no mundo, sendo que o Brasil é o quinto país que mais acolhe venezuelanos, totalizando 262.500 pessoas residindo atualmente em território nacional (R4V 2020).

Efetivamente, trata-se de um número expressivo, mas que representa, por exemplo, apenas 15% do total de venezuelanos acolhidos pela Colômbia, um país demograficamente menos populoso que o Brasil.

Tabela 2
 Comparação entre população total e população de migrantes

País	População total (2020)	População de migrantes e refugiados venezuelanos (2020)
Colômbia	50.339.000	1.800.000
Peru	32.510.000	1.000.000
Chile	18.952.000	457.300
Equador	17.373.000	417.200
Brasil	211.049.000	262.500

Fonte: UNODC (2021).

A partir de 2017, o fluxo intensificou-se e atingiu picos em 2019. Entre janeiro de 2017 e agosto de 2020, a Polícia Federal havia contabilizado 609.049 entradas de venezuelanos no país e 345.574 saídas, tanto de volta para a Venezuela quanto para outros países (UNODC 2021).

Com isso, a migração venezuelana apresenta problemas de logística, pois Roraima é uma porta de entrada, mas não uma ponte para o território brasileiro. O estado se encontra em posição geográfica isolada da maior parte do país, pois conta com acesso por via terrestre apenas com parte do estado do Amazonas, incluindo a capital Manaus, pela rodovia BR-174. Não há portos aquaviários nas cidades roraimenses mais sobrecarregadas pela migração, isto é, a cidade fronteiriça de Pacaraima e a capital Boa Vista (Figura 1). A alternativa mais viável, porém, mais custosa, é o transporte aéreo.

Diante desse contexto, a implementação do *Programa de Interiorização* se tornou indispensável como ação estratégica, haja vista a dificuldade de inserção dos migrantes na sociedade roraimense, incluindo limitações de ingresso no mercado de trabalho. Na capital Boa Vista, esse cenário é especialmente agravado, haja vista a economia ser centrada em movimentações financeiras derivadas de empregos públicos (Augusto and Isidoro de Moraes 2018).



Figura 1 — Fronteira Brasil-Venezuela.
 Fonte: Adaptado de Poder360 (2019, s. p.).

OPERAÇÃO ACOLHIDA

O cenário instável da crise venezuelana exigiu uma resposta de vulto do governo brasileiro, consolidada pela criação da Força-Tarefa Humanitária (FT Hum), intitulada *Operação Acolhida*, sob a liderança operacional do Exército Brasileiro. Com foco no estado brasileiro de Roraima, os militares são responsáveis por prestar apoio logístico ao esforço nacional em provento dos migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade (Silva e Gomes 2021).

Desde o ano de 2018, quando teve início a Estratégia de Interiorização, o Acnur tem apoiado a Operação Acolhida, visando facilitar a garantia de direitos, autonomia e integração local de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas que estão no Brasil. A Operação Acolhida caracteriza-se como

- i) **humanitária**, tendo em vista o intuito de acolher os venezuelanos em situações de vulnerabilidade; ii) **conjunta**, uma vez que está ligada aos profissionais da Marinha, do Exército e da Força Aérea e, iii) **interinstitucional**, em razão da interação das Forças Armadas com outras agências com o escopo de conciliar interesses e coordenar esforços, visando a acolher os refugiados desassistidos, de forma organizada, sistemática e eficiente. (Souza 2019, 129, **grifo do autor**).

Souza (2019, 129) afirma que, na doutrina militar brasileira, uma operação de ajuda humanitária é concebida para “aliviar o sofrimento humano, decorrente de desastres naturais ou causados pelo próprio homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano, bem como para prestar assistência cívico-social”, ainda que este tipo de operação tenha natureza complementar às demais ações do governo. A Operação Acolhida encontra-se organizada em três pilares (Figura 2).



Figura 2 — Pilares da Operação Acolhida.
Fonte: elaboração própria.

O pilar **Ordenamento da Fronteira e Documentação** consiste em ações voltadas para a provisão de regularização dos venezuelanos no Brasil, como acesso à documentação, vacinação e identificação de casos de vulnerabilidade para os devidos encaminhamentos específicos (Acnur 2023c).

O atendimento ao fluxo de refugiados venezuelanos na fronteira do Brasil inicia nas estruturas montadas para garantir a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos quem vêm do país vizinho. Em funcionamento desde junho de 2018, conta com a atuação integrada de servidores federais, militares, profissionais de organismos internacionais e entidades da sociedade civil (Brasil 2023).

Nota-se que nas operações de ajuda humanitária, há a necessidade de coordenação do governo local com outras agências, buscando estabelecer ligações com diversos atores, a fim de evitar a dispersão de recursos e a divergência de soluções, alcançando a unidade de esforços (Brasil 2014).

Desse modo, diversos órgãos¹ trabalham para formar a estrutura da Operação Acolhida (Forças Armadas, Ministério da Cidadania; Polícia Federal; Receita Federal; Defensoria Pública da União; Tribunal de Justiça

de Roraima; Organização Internacional para as Migrações (OIM); Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Comitê Internacional da Cruz Vermelha. As estruturas de Ordenamento da Fronteira e documentação da Operação Acolhida, no município de Pacaraima, estado de Roraima, são desdobradas conforme a Tabela 3.

Tabela 3
Estrutura de Ordenamento — Operação Acolhida

Estruturas	Atividades
Posto de Recepção e Identificação	<ul style="list-style-type: none"> • Recepção e orientação • Identificação e controle • Imunização • Regularização migratória das crianças migrantes e refugiadas • Garantia de direitos
Núcleo de Saúde da Acolhida	Atenção médica de emergência e casos de isolamento
Posto de Interiorização e Triagem	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastro e regularização migratória • Emissão de CPF • Atendimento Social • Proteção e Defesa de Direitos
Alojamento de Trânsito — Marco BV8	Alojamento temporário para migrantes e refugiados que: <ul style="list-style-type: none"> • não terminaram os procedimentos regulatórios • aguardam serem movimentados para os abrigos em Boa Vista • estão inseridos no processo de interiorização, já atendendo aos requisitos
Abrigo Indígena Janokoida	Acolhimento aos indígenas venezuelanos em situação de vulnerabilidade

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (2023).

O pilar **Acolhimento e Assistência humanitária** refere-se ao amparo emergencial de abrigo, alimentação e atenção à saúde, dispondo de respostas às necessidades mais imediatas e urgentes no atendimento da população venezuelana.



Figura 3 — Posto de Triagem.

Fonte: Brasil (2023).

Para atender à grande quantidade de migrantes e refugiados, que aguardam a oportunidade de participar do processo de Interiorização ou absorção no mercado local, a Operação Acolhida estabeleceu, na área urbana de Boa Vista, as estruturas de Abrigo e posto de Recepção e Apoio (Tabela 4).

Tabela 4
Estruturas de Acolhimento

Estrutura	Atividades
Abrigos	Acolhimento de indígenas e não indígenas. Nos abrigos são oferecidos alimentação, proteção, segurança, saúde e atividades sociais e educativas.
Posto de Recepção e Apoio	Serviços de informações, local para banho, instalações sanitárias, guarda-volumes, local de distribuição de doações e alimentos e refeitório

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (2023).

Ressalta-se que, além da organização e das atividades realizadas nessas estruturas, a Operação Acolhida tem contribuído para desenvolver uma série de capacidades militares, pois a complexidade da Operação exige das Forças Armadas, em particular do Exército Brasileiro, ações logísticas, de cooperação interagências, interoperabilidade e segurança.

A seguir, é tratado sobre o terceiro pilar da Operação Acolhida, ou seja, a **Interiorização**.

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE INTERIORIZAÇÃO

No início de 2018, a FT Hum, que atua na gestão da crise migratória em Roraima, ponderou que a *interiorização* dos imigrantes seria a solução mais adequada para lidar com o descontrolado incremento demográfico causado no estado, decorrente da entrada diária de centenas de pessoas vindas da Venezuela.

As migrações, segundo Castles (2005, 15), “resultam da integração de comunidades locais e economias nacionais em relações globais, e são, simultaneamente, fatores de novas transformações sociais”. Tais mudanças estão presentes tanto nos países emissores quanto nos países acolhedores, que precisam desenvolver estratégias para integrar essa nova população em situação de vulnerabilidade que chega em seu território.

O Conselho Nacional de Imigração publicou a Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017 (CNI 2017), que permitiu a concessão de residência temporária aos venezuelanos. Pessoas que não possuem recursos financeiros são isentas das taxas do processo, pela nova Lei de Migrações. A Lei de Migração nº 13.445 (Brasil 2017) representa importante garantia de acesso a direitos para migrantes no Brasil, em condição de igualdade com os nacionais.

O processo de solicitação de refúgio também se tornou mais ágil e eficiente. A emissão de CPF e os acessos facilitados para a obtenção da Carteira de Trabalho são fundamentais. Esse conjunto de ações permite aos venezuelanos a possibilidade de trabalhar no país. Para Xavier (2021, 14), a abordagem da interiorização “está mais próxima àquela das políticas sociais e, como tal, tem um potencial de universalização que permite uma interpretação extensiva em favor dos migrantes em geral, desde que socialmente carentes”.

Em abril de 2018 também iniciavam as ações de interiorização, por via aérea e terrestre, com esforços conjugados entre a Casa Civil da Presidência da República do Brasil e a Acnur. E, desde o ano de 2019, essas ações ocupam um lugar central nos trabalhos executados pela FT Hum.

Definiu-se *interiorização* como a estratégia

[...] que desloca imigrantes para outros estados brasileiros com apoio do Governo Federal, e tem como objetivo oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima. (Brasil 2018, 13).

Desse modo, interiorização é como se passou a denominar

[...] a medida político-administrativa pela qual o ente público (com ou sem parceria com entidades privadas e intergovernamen-

tais) assume o ônus de transportar para outras partes do território nacional os migrantes estrangeiros que estejam concentrados demograficamente em algum estado ou município, de modo a distribuir o contingente populacional e, com isso, minorar o impacto sofrido localmente em relação à capacidade de oferta de postos de trabalho e de serviços públicos básicos (Xavier 2021, 2).

Contudo, Mendes e Fernandes (2021, 231) observam que o Programa de Interiorização

[...] não é uma política pública consolidada, mas sim uma medida estratégica do governo federal, que tem como objetivo enviar imigrantes venezuelanos para outros estados do Brasil, com intuito de desafogar os impactos desse específico fluxo migratório no estado de Roraima, principalmente nos serviços públicos de saúde e no mercado de trabalho.

Na mesma senda, os autores, ao descreverem as especificidades e o funcionamento do Programa de Interiorização, a partir da ação de algumas organizações da sociedade civil atuantes no estado de Minas Gerais, verificaram a necessidade de um melhor direcionamento das políticas públicas.

Na estratégia de interiorização, o governo federal coordena a ação com estados e municípios onde os refugiados e imigrantes se instalarão, a fim de determinar suas necessidades e as redes de serviços disponíveis, sejam elas públicas ou privadas. Além das articulações governamentais, há uma mobilização de entidades da sociedade civil e do empresariado. Esta ação insere-se na premissa de que a sociedade do município de acolhimento deve ser envolvida no processo de interiorização, sendo fundamental para a integração dos refugiados e imigrantes (Kanaan 2019).

Para Baltar et al. (2018, 282–3), o Programa de Interiorização “constitui a ação mais efetiva da política federal, no sentido de reduzir a pressão que o grande fluxo de imigrantes passou a exercer sobre os serviços públicos, mercado de trabalho [...]” em Pacaraima e Boa Vista Rocha e Ribeiro (2019, 557). Acrescentam que o objetivo dessa estratégia é “oferecer maior oportunidade de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos”.

O governo federal, ao promover ou facilitar a interiorização, busca mitigar os impactos socioeconômicos e político-institucionais de intensos e incontrolláveis fenômenos migratórios, por meio de uma estratégia dividida em quatro modalidades: (a) *institucional*; (b) *reunificação familiar*; (c) *reunião social* e (d) *vaga de emprego sinalizada* (Acnur 2023b).

Institucional

Consiste no deslocamento dos venezuelanos dos abrigos emergenciais no estado de Roraima para abrigos da interiorização, geridos pelo poder público ou pela sociedade civil, em cidades de destino selecionadas. Também conhecida como modalidade abrigo-abrigo. A identificação dos venezuelanos é feita conforme a disponibilidade de vagas e os perfis indicados pelos abrigos receptores, além de avaliação dos serviços públicos disponíveis na localidade, e as necessidades de proteção das pessoas acolhidas.

Especificamente, na modalidade institucional, que contempla a saída de pessoas venezuelanas de abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração em outros estados e municípios, o Acnur trabalha com organizações não-governamentais e entidades da sociedade civil para promover a efetiva acolhida e integração nos locais de recepção, promovendo a convivência pacífica delas com as comunidades de acolhida e o desenvolvimento local. As transferências para os abrigos fora de Roraima são realizadas de acordo com os perfis de cada abrigo e com o tempo de residência no Brasil dos registrados (Acnur 2023b).

Reunificação Familiar

Versa sobre o deslocamento dos venezuelanos para promover o reencontro com familiares que residam regularmente em municípios brasileiros, e que estejam dispostos e tenham condições de oferecer apoio e moradia.

Essa modalidade é estritamente para pessoas que tenham familiares fora do estado de Roraima, desde que comprovado o parentesco, e que tenham condições financeiras e sociais de recebê-los, uma vez transferidos para o seu destino. Esse tipo de interiorização apoia a reunificação de famílias que estão separadas (Acnur 2023b).

Reunião Social

Trata do deslocamento de venezuelanos para unir-se às pessoas com quem tenham vínculo de amizade ou afetividade, ou aos familiares cujo vínculo não possa ser comprovado por meio de documentação. A pessoa receptora deverá ser maior de 21 anos e demonstrar ter renda mensal compatível, que permita o seu sustento e do acolhido. Além disso, não poderá receber grupos familiares com mais de sete pessoas, exceto em casos aprovados pelo Subcomitê Federal para Interiorização.

A modalidade de reunião social assemelha-se à reunificação familiar, porém nesta modalidade não há necessidade de ter familiares na cidade

de destino, bastando ter um amigo ou alguém que esteja disponível para o acolhimento. Para tanto, o acolhedor deve apresentar documento que comprove que possui uma fonte de renda mensal, além de uma certidão negativa criminal. Nesta modalidade, o sustento e outras necessidades do acolhido devem ser fornecidos pela pessoa que o recebe (Acnur 2023b).

Vaga de Emprego Sinalizada (VES)

Consiste no deslocamento de beneficiários que receberam sinalização de oportunidade laboral em outras regiões do Brasil. Os beneficiários poderão ser selecionados por meio de intermediação laboral promovida pela Coordenação do Centro de Interiorização da Operação Acolhida, bem como por empresas, organizações da sociedade civil e demais instituições parceiras.

Esta modalidade visa a interiorizar venezuelanos que estejam no estado de Roraima e que serão contratados por uma empresa. As cotas das empresas contratantes são gerenciadas por uma célula de internalização do governo federal, a qual identifica as vagas, auxilia no processo de seleção dos trabalhadores e no transporte para chegada no local de trabalho. O Acnur pode fornecer suporte em casos específicos de vulnerabilidade pelo primeiro mês na cidade de destino. Tanto as pessoas que vivem em abrigos quanto as que não vivem podem ser registradas (Acnur 2023b).

Percebe-se que o Programa de Interiorização é uma estratégia que facilita, de forma gratuita e ordenada, a realocação voluntária de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos para outros municípios do interior do Brasil, com objetivo de inclusão socioeconômica e integração local.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A estratégia de interiorização, conforme visto, é um dos pilares de atuação da Operação Acolhida, sendo considerada a principal resposta ao fluxo de pessoas venezuelanas deslocadas no Brasil. Trata-se de iniciativa que realoca pessoas refugiadas e migrantes que estão em Roraima, principal porta de entrada dessa população, para outros estados do Brasil, apoiando o processo de acolhimento e proteção humanitários até então fortemente concentrados na fronteira com a Venezuela.

O Ministério da Cidadania, por meio da Rede do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS), publiciza os dados referentes à interiorização dos venezuelanos. Tais dados permitem monitorar os resultados da Estratégia de Interiorização.

No período de 5 abril de 2018 a 30 de dezembro de 2022, foram interiorizadas 91.952 pessoas (Rede SUAS 2023), sendo que o percentual conforme cada modalidades de interiorização é ilustrado na Figura 4.

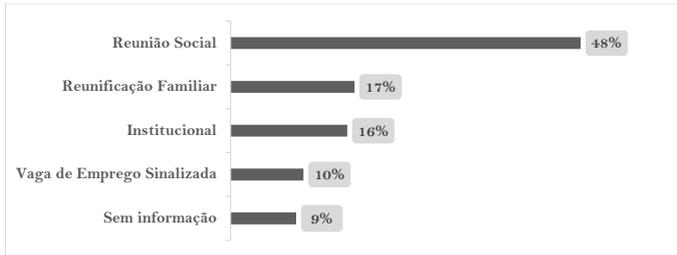


Figura 4 — Modalidades de Interiorização.
Fonte: Adaptado de Rede SUAS (2023).

Dos 91.952 venezuelanos interiorizados, 44.137 foram contemplados com a modalidade reunião social, 15.632 com a reunificação familiar, 14.712 foram abrigados (modalidade institucional) e 9.195 receberam uma proposta de emprego ou foram contratados por uma empresa. Depreende-se que a maioria dos migrantes optam pela reunião social, isto é, buscam se abrigar com pessoas que tenham algum vínculo de amizade ou mesmo familiar não comprovada.

Dados do Acnur (2021) revelam que, embora a renda média entre pessoas interiorizadas seja maior do que entre as abrigadas, ao se levar em conta o rendimento individual domiciliar *per capita*, ou seja, o rendimento de uma família dividido por todos os moradores do domicílio, a população venezuelana interiorizada ocupada se encontra em desvantagem em relação à média da população brasileira residente no país, com níveis salariais cerca de duas vezes inferiores.

Tais dados são corroborados por Sanjurjo (2023, 111), ao mencionar que “as vagas de emprego disponibilizadas são destinadas a funções de baixa qualificação e remuneração, em especial nos setores da agroindústria e de alimentos”. Para a autora, a situação é agravada pela

[...] ausência de um monitoramento mais sistemático, por parte de atores e instituições que participam da estratégia de interiorização, das condições de trabalho e de manutenção do vínculo empregatício de pessoas migrantes que aderiram ao programa, o que pode redundar em novas vulnerabilidades ou mesmo em eventuais situações de exploração laboral (Sansurjo 2023, 111).

De igual modo, Vasconcelos (2020) cita que a Operação Acolhida foi lançada em caráter temporário, sem previsão de término e sem qualquer planejamento para desenvolver capacidades locais e serviços permanentes. Nota-se que a inserção no mercado de trabalho, bem como a integração dos venezuelanos que participam da interiorização ainda apresentam muitos desafios, não somente para as políticas de imigração, mas também para os diversos agentes que atuam no acolhimento desses imigrantes. A Figura 5 demonstra o percentual por faixa etária e gênero das 91.952 pessoas interiorizadas.

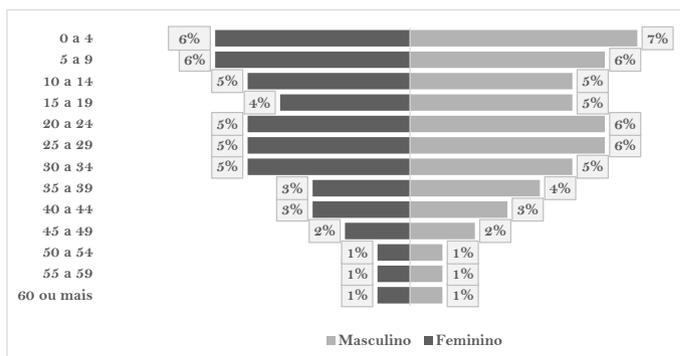


Figura 5 — Pirâmide por Faixa Etária/Gênero.

Fonte: Adaptado de Rede SUAS (2023).

Observa-se que, dos 91.952 venezuelanos interiorizados, 52% dos são do gênero masculino e 48% feminino. Dados da Acnur (2021) revelam que gênero, raça e etnia levam a desigualdades estruturais vivenciadas pelos venezuelanos antes, durante e depois do processo de realocação, e que essas diferenças devem ser tratadas por políticas públicas específicas.

Conforme a Tabela 5, destaca-se a relevância do papel dos estados receptores no processo de reconhecimento dos certificados de conclusão e de continuação dos estudos das pessoas interiorizadas, bem como de estratégias de aprimoramento e capacitação da mão-de-obra via cursos técnicos e profissionalizantes, além do ingresso e permanência nos cursos de ensino superior universitário brasileiro, inclusive com a necessidade de revalidação de diplomas e certificados expedidos por instituições de ensino estrangeiras.

Tabela 5
Distribuição dos refugiados por Estados e municípios.

Unidade Federativa (1)	Total	Município (2)	Total
Santa Catarina	18.200	Curitiba	5.992
Paraná	16.306	Manaus	5.304
Rio Grande do Sul	14.022	São Paulo	4.638
São Paulo	11.657	Dourados	3.591
Mato Grosso do Sul	5.375	Chapecó	3.574
Amazonas	5.352	Porto Alegre	2.637
Minas Gerais	5.350	Brasília	2.268
Mato Grosso	3.356	Cascavel	1.929
Rio de Janeiro	2.476	Rio de Janeiro	1.925
Goiás	2.317	Caxias do Sul	1.688
Distrito Federal	2.280	Cuiabá	1.666
Paraíba	1.067	Joinville	1.616
Pernambuco	907	Belo Horizonte	1.286
Rondônia	865	Canoas	1.247
Bahia	860	São José dos Pinhais	1.083
Ceará	492	Florianópolis	1.020

Fonte: Adaptado de Rede SUAS (2023).

Nota: ⁽¹⁾ ≥ 400 interiorizados.

⁽²⁾ ≥ 1000 interiorizados.

Embora os governos estaduais e municipais não tenham competências relativas ao controle de entrada e permanência de imigrantes, esses entes podem colaborar com os órgãos federais no desempenho de atividades policiais ou assistenciais das quais dependem as políticas migratórias e de fronteiras. A situação que envolve a Venezuela tem trazido à tona novos debates e discussões sobre as políticas públicas brasileiras que devam produzir condições de melhor acolhimento e integração àqueles que estão em situação vulnerável.

Passos et al. (2020) apontam que a cooperação entre estados da federação, mesmo que em obediência ao governo federal, se mostra como medida eficaz para equilibrar as responsabilidades do Estado nacional em relação ao acolhimento dos imigrantes.

No Brasil, em razão de o controle das fronteiras estar a cargo da Administração Federal, tem-se a impressão de que a política migratória é tema exclusivamente federal. Entretanto, como o impacto migratório alcança os demais entes federativos (estados e municípios), não é incorreto supor que uma política migratória comprometida com a própria efetivida-

de deveria levar em conta políticas públicas coordenadas e verticalmente integradas entre os entes (Xavier 2012).

CONCLUSÃO

A escalada da crise venezuelana parece não estar limitada a um futuro próximo, pois a situação depende de uma guinada do poder político em Caracas. Entretanto, se Maduro persistir, a crise humanitária tende a se aprofundar.

No território brasileiro, o governo federal, por meio da Operação Acolhida, tem contribuído para mitigar o sofrimento dos venezuelanos, por meio de estratégias de acolhimento e integração, representando um marco importante na trajetória institucional e normativa da política de refugiados e migrantes no país.

Com efeito, a política externa está sendo fortalecida, na medida em que o Brasil tem sido reconhecido internacionalmente pelo acolhimento de vulneráveis, com destaque pelo trato e o cuidado com a dignidade dos imigrantes na ajuda humanitária. Contudo, aponta-se para a necessidade de estratégias locais e regionais que possam fortalecer os vínculos, no tempo, entre as pessoas receptoras e as venezuelanas interiorizadas.

No limite, a Estratégia de Interiorização é considerada a ação mais efetiva do governo federal para reduzir os impactos do fluxo de imigrantes, sendo uma política pública a ser consolidada, priorizando a integração social e econômica dos refugiados venezuelanos.

De outro modo, pouco se sabe sobre as condições de vida dos venezuelanos no pós-interiorização, no tocante à inserção laboral, geração de renda e vulnerabilidades atreladas à autossuficiência econômica, ao acesso a serviços de proteção social, em particular à educação e saúde, com especial ênfase nas vulnerabilidades específicas de mulheres e crianças.

Mesmo após a implementação da Operação Acolhida, ainda se verifica a necessidade de se promover uma melhor conexão entre as ações dos governos nas esferas federal, estaduais e municipais, a qual se exprime na falta de coordenação e alinhamento das intervenções. Em que pese as políticas implementadas terem impacto positivo, a capacidade de resposta ao fluxo migratório ainda é considerada insuficiente e caracterizada pelo seu caráter emergencial e provisório, dadas as dimensões da questão migratória no Brasil.

O desconhecimento e a incipiência dos dados no período pós-interiorização ensejam uma oportunidade de estudos futuros a fim de descortinar novas abordagens sobre o tema migração, ou ainda, realizar um estudo de caso sobre o processo de interiorização em determinada região do país.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. 2023. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *ACNUR no Brasil*. www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/.
- ACNUR. 2023a. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Refugiados*. www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/.
- ACNUR. 2023b. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Estratégias de Interiorização*. help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/.
- ACNUR. 2023c. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Interiorização*. www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/.
- ACNUR. 2021. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Limites e desafios à integração local de refugiadas, refugiados e pessoas migrantes da Venezuela interiorizadas durante a pandemia de Covid-19*. brasil.un.org/pt-br/164316-estrategia-de-interiorizacao-aumenta-acesso-emprego-e-renda-mas-desigualdades-persistem.
- ACNUR. 2021a. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo*. www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf.
- Agência Senado. 2022. *Brasil precisa instituir Política Nacional de Migrações*. www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/08/brasil-precisa-instituir-politica-nacional-de-migracoes-aponta-debate.
- Augusto, Isabel Regina, and Vângela Maria Isidoro de Moraes. 2018. “Brasil profundo: a identidade nacional a partir da recepção midiática da interiorização dos imigrantes venezuelanos”. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review* 22: 265–96.
- Baltar, Cláudia S., Ronaldo Baltar, and Deusa Rodrigues Favero. 2018. Política de Interiorização da migração venezuelana recente: considerações a partir do Estado do Paraná. In *Migrações Venezuelanas*, edited by R. Baeninger and João Carlos Jaroshinski Silva: , 281–92. NEPO/Unicamp.
- Billier, D., and Patrícia Laya. 2019. *Venezuela Unemployment Nears That of War-Ruined Bosnia, IMF Says*. www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-09/venezuela-unemployment-nears-that-of-war-ruined-bosnia-imf-says.

Botelho, Verônica Alves, and Rafael Xavier de Souza. 2020. “A crise humanitária venezuelana: os direitos dos refugiados e a nova lei de migração – Lei nº 13.445/2017”. *J Business Techn.* 13, no. 1: 148–68.

Brasil. 2023. *Operação Acolhida*. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>.

Brasil. 2018. *Relatório Trimestral do Comitê Federal de Assistência Emergencial*. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, DF. www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/20180621_relatorio-trimestral-final-consolidado.pdf.

Brasil. 2018a. “Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências”. *Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018*. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, DF. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm.

Brasil. 2017. “Institui a Lei de Migração”. *Lei nº 13.445, de 24 de Maio*. Presidência da República. Brasília, DF. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm.

Brasil. 2017a. “Regulamenta a Lei de Migração”. *Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Presidência da República. Brasília, DF. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm.

Brasil. 2014. *Nota de Coordenação Doutrinária 01/2014 – Operações de Ajuda Humanitária*. 1. ed. Brasília: Centro de Doutrina do Exército.

Brasil. 2010. “Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Presidência da República. Brasília, DF. www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm.

Brasil. 1997. “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências”. Presidência da República. Brasília, DF. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.

Castles, S. 2005. *Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: dos trabalhadores convidados às migrações globais*. Trad. Frederico Ágoas. 1. ed. Lisboa: Fim de Século.

CNI. Conselho Nacional de Imigração. 2017. *Resolução Normativa nº 126, de 2 de março*. www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf.

Congressional Research Service. 2018. *Venezuela's Economic Crisis: Issues for Congress*. Washington D.C., USA.

EIA. Energy Information Administration. 2019. *Country Analysis Executive Summary: Venezuela*. Washington. D.C. www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Venezuela/venezuela_exe.pdf.

Hou, Feng. 2005. "The Initial Destinations and Redistribution of Canada's Major Immigrant Groups: Changes over the Past Two Decades". *Business and Labour Market Analysis*, Catalogue 11F0019MIE, no. 254.

International Monetary Fund. 2019. *World Economic Outlook*. Washington, D.C., USA.

International Monetary Fund. 2020. *Republica Bolivariana de Venezuela*. Washington, D.C., USA. www.imf.org/en/Countries/VEN.

Júnior, Sidmar José Cruz. 2019. "A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima". *Revista Pensar Acadêmico* 17, no. 3: 430–47 (Set./Dez.). doi.org/10.21576/pa.2019v17i3.1133.

Kanaan, Georges Feres. 2019. "Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil". *Doutrina Militar Terrestre em Revista* 7, no. 18. ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/2351.

Kleszczyńska, Iga. 2020. "The humanitarian crisis of Venezuela and international response to its regional migration implications". *Studia z Polityki Publicznej/ Public Policy Studies* 7, no. 4: 1–18 (Dez.).

Mendes, D. F., and D. M. Fernandes. 2021. "Interiorização de venezuelanos para Minas Gerais: instituições que atuam em redes sociais". *Revista Brasileira de Sociologia* 9, no. 22 (Maio/Ago.). doi.org/10.20336/rbs.753.

Menezes, D. F. N., and V. B. S. di Raimo. 2018. "Brasil: preocupações sobre Xenofobia e Militarização". In *Migrações Venezuelanas*, edited by R. Baeninder, and J. C. J. Silva. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO, Unicamp: 236–41.

Neto, Tomaz Espósito, Camilo Pereira Carneiro, Fernando José Ludwig, and Tássio Franchi. 2021. "Fronteira E Defesa Nacional: Segurança Integrada e Ajuda Humanitária". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 10, no. 20:1–9. doi.org/10.30612/rmufgd.v10i20.15089.

Newbold, K. B. 1999. "Spatial Distribution and Redistribution of Immigrants in the Metropolitan United States, 1980 and 1990". *Economic Geography* 75, no. 3: 254–71. doi.org/10.1111/j.1944-8287.1999.tb00079.x.

Oliveira, Janaine Voltolini de. 2021. "Atravessar fronteiras e transpor barreiras: desafios e deslocamentos de crianças e adolescentes venezuelanos em Roraima–Brasil". *Desidades*, no. 30: 124–41. pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2318-92822021000200008&lng=pt&tlng=pt.

Passos, Rute Oliveira, Matheus Macedo Lima Porto, and Clara Cardoso Machado Jaborandy. 2020. "Políticas públicas e proteção aos imigrantes venezuelanos: uma análise a partir do conceito de burden-sharing". *Revista da Faculdade de Direito da UFG* 44, no. 2. doi.org/10.5216/rfd.v44i2.55404.

Peace for Venezuela. 2021. *Comparative analysis of the humanitarian and political crisis in Venezuela with other crises*. peaceforvenezuela.org/comparative-analysis-of-the-humanitarian-and-political-crisis-in-venezuela-with-other-crises/.

Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V. 2020. *Venezuelan refugees and migrants' figures update – October 2020*. r4v.info/es/documents/details/79560.

Poder360. 2019. *A fronteira do Brasil com a Venezuela*. www.poder360.com.br/internacional/a-fronteira-do-brasil-com-a-venezuela/.

Rede SUAS. 2023. Sistema Único de Assistência Social. *Dados da Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos*. Ministério da Cidadania. Brasília, DF. blog.mds.gov.br/redesuas/painel-de-dados-da-interiorizacao-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/.

Rendon, M. 2018. *When Investment Hurts: Chinese Influence in Venezuela*. Center for Strategic & International Studies. www.csis.org/analysis/when-investment-hurts-s-chinese-influence-venezuela.

Rocha, Gustavo do Vale, and Natália Vilar Pinto Ribeiro. 2019. "Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias". *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília 20, no. 122: 54–63. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2018v20e122-1820>.

Sampieri, Roberto Hernandez, Carlos Fernández Collado, and Pilar Baptista Lucio. 1997. *Metodología de la Investigación*. Ciudad de Mexico: McGraw Hill. 6. ed.

Sanjurjo, Liliana. 2023. *Estudo de Caso: governança e capacidade institucional do Brasil na resposta à migração venezuelana (2016-2022)*. Brasília: Enap. 135 p.

Silva, Josias Marcos de Resende, and Thiago da Rocha Passos Gomes. 2021. “Resposta Governamental Brasileira à Crise Migratória Venezuelana: a contribuição do Exército Brasileiro na Operação Acolhida”. *Revista Monções* 10, no. 20 (Jul./Dez.). dx.doi.org/10.30612/rmufgd.v10i20.14349.

Silva, Josias Marcos de Resende, and Thiago da Rocha Passos Gomes. 2021. “Resposta Governamental Brasileira à Crise Migratória Venezuelana: a contribuição do Exército Brasileiro na Operação Acolhida”. *Revista Monções* 10, no. 20 (Jul./Dez.). dx.doi.org/10.30612/rmufgd.v10i20.14349.

Souza, Lucio Alves de. 2019. *Uma análise do processo decisório, do planejamento e da execução da Operação Acolhida*. Trabalho de Conclusão de Curso — Pós-graduação em Especialista em Política, Estratégia e Alta Administração Militar, Rio de Janeiro, RJ. ECEME. 145f. bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4976.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. 2021. *Tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos*. www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/Relatorio_Situacional_Brasil_T4T.pdf.

Vasconcelos, Iana. 2020. “Entre acolher e manter a ordem: notas etnográficas sobre a gestão das forças armadas brasileiras nos abrigos para venezuelanos/as solicitantes de refúgio em Boa Vista-RR”. In *Etnografias do Refúgio no Brasil*, edited by Igor Renó Machado. São Carlos-SP: EduFSCar: 104–17.

Xavier, Fernando César Costa. 2021. “A interiorização como um direito social universalizável”. *Revista Direito GV*. 17, no. 1. doi.org/10.1590/2317-6172202102.

Xavier, Fernando César Costa. 2012. *Migrações internacionais na Amazônia brasileira: impactos na política migratória e na política externa*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional), Brasília, DF.

AJUDA HUMANITÁRIA: A CONTRIBUIÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA NA ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO DOS VENEZUELANOS

RESUMO

A migração representa um tema atual e relevante, o qual permite reflexões sobre várias vertentes, em especial, da crise venezuelana, considerada a maior crise migratória da América Latina, pois o país vive um colapso social e humanitário sem precedentes. Nesse contexto, o artigo aborda a crise venezuelana, as ações do governo federal, em particular, a estratégia de interiorização e os resultados decorrentes da Operação Acolhida. Para tanto, utiliza-se de uma metodologia de caráter qualitativo e bibliográfico. Qualitativo, pois não há a intenção de generalizar os resultados de maneira probabilística, mas busca descrever fenômenos, situações e contextos, explicando como são e se manifestam. Bibliográfica, pois utiliza-se de material publicado em livros, documentos, revistas e sítios eletrônicos. Os dados revelam que a ajuda humanitária brasileira tem gerado resultados bastante positivos, com ressalva à necessidade de que haja um aprimoramento das políticas públicas relacionadas com a integração social e econômica dos refugiados venezuelanos, por ocasião da pós-interiorização.

Palavras-chave: Ajuda humanitária; Crise humanitária; Migração; Operação Acolhida.

ABSTRACT

Migration represents a current and relevant topic, which allows reflections on various aspects, in particular, the Venezuelan crisis, considered the biggest migration crisis in Latin America, as the country is experiencing an unprecedented social and humanitarian collapse. In this context, the article addresses the Venezuelan crisis, the actions of the federal government, in particular, the interiorization strategy, and the results of the Acolhida Operation. To this end, a qualitative and bibliographic methodology is used. Qualitative, as there is no intention to generalize the results in a probabilistic way, but rather seeks to describe phenomena, situations and contexts, explaining how they are and manifest themselves. Bibliographic, as it uses material published in books, documents, magazines and websites. The data reveal that Brazilian humanitarian aid has generated very positive results, with the exception of the need for an improvement in public policies related to the social and economic integration of Venezuelan refugees, on the occasion of post-interiorization.

Keywords: Humanitarian Aid; Humanitarian Crisis; Migration; Acolhida Operation.

Recebido em 28/02/2023. Aceito para publicação em 01/03/2024.

NOTA

1. Cabe observar que a divisão de responsabilidades e interação entre os órgãos envolvidos na Operação Acolhida tem sido objeto de críticas. Menezes e Di Raimo (2018, 239) descrevem que “grupos da sociedade civil como Conectas e o Serviço Jesuíta para Refugiados no Brasil, expressaram profundas preocupações sobre o papel direto das Forças Armadas na administração da ajuda humanitária. Como alternativa ao papel militar, esses grupos solicitaram ao Ministério da Defesa que renuncie a essas responsabilidades em favor de instituições civis com muito mais experiência em serviços humanos, como o Ministério da Justiça, o do Desenvolvimento Social e o da Saúde”.

Guerra Cognitiva e militarização da neurociência: programas de pesquisa em neurotecnologias dos Estados Unidos e da China

Cognitive warfare and the militarization of neuroscience: research programs on neurotechnology in the United States and China

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 153–180
DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75409
ISSN 2358-3932

CHRISTIANO AMBROS

INTRODUÇÃO

A expectativa de novo período de intensificação da competição estratégica interestatal, caracterizada pela convergência de disputas políticas, econômicas e militares-tecnológicas, é aspecto fundamental na transição de poder do sistema internacional. À frente dessa crescente rivalidade estratégica está a disputa pela supremacia do desenvolvimento tecnológico e científico, que viabiliza a hegemonia sobre as estruturas internacionais de segurança e econômicas entre as principais potências militares do mundo —Estados Unidos, China, Rússia (Raska 2019) e, em menor grau, Índia.

A relação entre tecnologia e conflito é um dos determinantes do poder global. Antecipar e responder a potenciais ameaças emergentes à segurança e entender, desenvolver e explorar tecnologias disruptivas são intrínsecos ao dilema de segurança (Kosal and Putney 2023). A primazia tecnológica influencia crescentemente os resultados dos conflitos. E tecnologias emergentes e disruptivas alteram características táticas do combate e modificam o equilíbrio entre poder ofensivo e defensivo, implicando, potencialmente, em mudanças nas concepções estratégicas da competição geopolítica.

Christiano Ambros é pesquisador associado do Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI) da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Este artigo não representa o ponto de vista de nenhuma instituição e é de inteira responsabilidade de seu autor.

Atualmente, algumas dessas tecnologias são a inteligência artificial (IA), sistemas autônomos, tecnologias quânticas, biotecnologia e nanotecnologia. Para além dessas estão as neurotecnologias, o foco deste artigo. Os avanços da neurociência na compreensão de como o sistema nervoso humano funciona e é estruturado possibilitam o desenvolvimento de tecnologias com potencial de melhorar habilidades cognitivas e reparar tecido cerebral, mas também potencialmente utilizadas como armas para controlar e manipular indivíduos, grupos e populações. Assim, armas neurológicas são armas de disrupção em massa, que tendem a ter papel significativo na guerra do futuro (Giordano 2021).

É crescente a atenção de formuladores políticos e estratégicos civis e militares para essa nova tendência na guerra. Em 2020, o Comando Aliado para Transformação da Organização do Atlântico Norte (OTAN) publicou relatório em que conceitua a Guerra Cognitiva e sugere a adoção doutrinária de um sexto domínio operacional, o domínio humano cognitivo, para além dos cinco domínios tradicionais – terra, mar, ar, espaço e cibernético. A guerra cognitiva, segundo o autor do relatório, François de Cluzel (2020), militariza a neurociência e desenvolve tecnologias para manipular o comportamento do alvo, explorando as vulnerabilidades do cérebro humano.

A preocupação declarada da OTAN no relatório é a vantagem relativa de rivais geopolíticos, especialmente Rússia e China, no desenvolvimento de tecnologias para a guerra cognitiva e a necessidade urgente da aliança de formular medidas defensivas e ofensivas para lidar com o fenômeno. A decisão da OTAN de financiar e publicar estudo sobre essa temática denota a relevância estratégica e a percepção de ameaça dos estrategistas militares e tomadores de decisão, revelando a importância de analisar criticamente o conceito de Guerra Cognitiva e sua implicação na disputa geopolítica contemporânea.

Apesar de constituir preocupação emergente, os estudos acadêmicos sobre guerra cognitiva ainda são poucos na literatura internacional, e mais raros ainda no Brasil. Em pesquisa realizada em 14 de junho de 2023 no Portal de Periódicos Capes e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, não foi possível identificar nenhum estudo específico sobre Guerra Cognitiva no Brasil. No Google Acadêmico, encontrou-se artigo de dois professores brasileiros publicado na *Revista da Escola de Guerra Naval* (Pace and Reis, 2022), escrito em língua inglesa. Nesse sentido, buscamos contribuir para o esforço de reflexão sobre o tema no Brasil e em língua portuguesa.

O objetivo desse artigo é analisar o conceito de Guerra Cognitiva e verificar como neurotecnologias estão sendo desenvolvidas e militarizadas pelas duas principais potências mundiais, os Estados Unidos e a China.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira seção traz discussão teórica e conceitual sobre o termo Guerra Cognitiva, destacando-o dentro da lógica da guerra híbrida estadunidense, da guerra de nova geração russa e da guerra irrestrita chinesa. Na segunda seção exploramos o conceito de neurotecnologias e como suas características duais permitem utilizá-las militarmente sob a ótica da melhoria da performance cognitiva ou da degradação de funções cerebrais. A terceira seção apresenta os principais programas de pesquisa neurocientífica de Estados Unidos da América (EUA) e China, e ilustra um recorte pequeno — devido às limitações de acesso à informação — mas significativo, de projetos militares de inovações neurotecnológicas. A conclusão do artigo sintetiza os aspectos específicos da Guerra Cognitiva e a relevância de considerá-la enquanto conceito próprio, apontando para as suas implicações nas dimensões estratégicas, operacionais e táticas do conflito.

GUERRA HÍBRIDA E GUERRA COGNITIVA: CONCEITOS E INTERSECÇÕES

Desde o fim da Guerra Fria, o debate de segurança nacional estadunidense procurava compreender a natureza fluida e assimétrica dos conflitos que a potência hegemônica vinha enfrentando. Novas categorias conceituais de conflito foram criadas, como a guerra de quarta geração, guerra irregular, guerra assimétrica, conflito de baixa intensidade e conflito não-linear (Lind et al. 1989; Arquilla and Ronfeldt 2001).

Atualmente, os EUA categorizam, em geral, como guerra híbrida os conflitos que se mantêm abaixo do limiar do que é tradicionalmente aceito como estado de guerra, e que se manifestam na área cinzenta entre a paz e o conflito armado. Esse conceito foi trabalhado pela primeira vez pelo tenente do Corpo de Marines dos EUA, Robert Walker, em 1998, e pelo Major William Nemeth, em 2000, mas que foi popularizado pelos acadêmicos norte-americanos James Mattis e Frank Hoffman em 2005.

Hoffman (2007) define guerra híbrida como um leque de diferentes meios de guerra, que inclui capacidades convencionais e táticas e formações irregulares, que são aplicados conjuntamente para atingir objetivos políticos. Seria o uso articulado, sistemático e simultâneo de meios de força convencionais (como exércitos nacionais) e não convencionais (como mercenários, terroristas, criminosos, agitadores políticos, *hackers* e sabotadores) a fim de enfraquecer a resistência do oponente e atingir seus objetivos estratégicos.

A guerra híbrida, assim, é uma forma de guerra não convencional que se insere como categoria intersticial de estratégias de projeção de poder no

cenário internacional à disposição dos Estados, posicionada entre a guerra convencional e meios brandos de influência, como diplomacia e cultura. Conforme Alves et al. (2022, 231):

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 combinarem e serem empregados em associação umas com as outras.

Discute-se sobre a diferenciação entre essas novas categorizações e as já existentes, assim como a real utilidade desses conceitos para os estudos sobre a guerra. Conforme Duarte (2020, 130):

nenhuma dessas práticas é nova ou desconhecida [...]. A origem desse problema é a falta de rigor na análise histórica de conceitos estratégicos usados para endossar tomadores de decisão políticos e militares. No desejo de se legitimar conceitos operacionais, torna-se descuidada a validação de suas consistências, utilizando-se a história mais como analogia do que como ambiente de testes. Apenas isso explica a inclinação para outros tipos de modismos, como a Revolução dos Assuntos Militares e as Guerras de Quarta Geração.

Apesar da ausência de consenso acadêmico, a compreensão do termo é válida devido à instrumentalização política do conceito. Houve crescente popularização do termo guerra híbrida na mídia e na opinião pública desde os eventos políticos ocorridos na Ucrânia em 2014 que levaram à queda do Presidente Viktor Yanukovitch e à anexação da península da Crimeia pela Rússia (Alves et al. 2022). Desde então, a conceitualização dessa nova categoria de conflito tem sido disputada como objeto político-estratégico e é utilizada como instrumento de propaganda pelos EUA, Rússia e China (Dourado 2020).

O conceito estrito de guerra híbrida é eminentemente ocidental. Derleth (2021) coloca que ameaças contemporâneas emergentes e ambíguas têm sido denominadas como guerra híbrida pelos EUA e países da OTAN, de guerra de nova geração pela Rússia e guerra irrestrita pela China. Os conceitos possuem muitas similaridades entre si, mas não são sinônimos, pois cada um incorpora as perspectivas teóricas e doutrinárias de cada país.

Na OTAN, a ascensão do conceito de guerra híbrida na esfera militar ocorreu no início do século XXI, especialmente após eventos como a Guerra da Geórgia, em 2008, e a anexação russa da Crimeia, em 2014. A interpretação desses eventos pela OTAN emprega o termo “guerra híbrida” para caracterizar a nova doutrina militar russa. Como resposta a esses acontecimentos, a OTAN iniciou adaptações em suas estratégias, doutrinas e capacidades para confrontar ameaças híbridas, reconhecendo a necessidade de combater não apenas os métodos tradicionais de conflito, mas também as abordagens não convencionais, como propaganda, desinformação, ciberataques e ações subversivas. Dessa forma, sua compreensão e implementação gradualmente se tornaram elementos fundamentais das discussões e abordagens estratégicas da aliança ao longo das últimas décadas.

O termo russo para Guerra Híbrida é *Gybridnaya Voyna*, ou guerra de nova geração.¹ O conceito compreende a interpretação russa para as operações dos EUA nos países da antiga União Soviética voltadas à derrubada de governos por meio de revoluções coloridas (Korybko 2018). A guerra de nova geração seria o uso ampliado de meios políticos, econômicos, informacionais, humanitários e outros instrumentos não militares, apoiados pela desordem civil entre a população e a utilização de meios militares encobertos.

A maior parte dos métodos utilizados nas guerras de nova geração não é militar. Esses métodos não convencionais seriam o cerne da guerra do século XXI e, de fato, mais significativos para o atingimento dos objetivos estratégicos do que os meios militares, porque eles teriam a capacidade de reduzir o potencial combatente do adversário por meio da criação de sublevação social e da promoção de uma atmosfera de colapso sem o uso ostensivo de violência (Wither 2016).

Assim, o principal espaço de combate da guerra de nova geração seria a mente. O conflito contemporâneo seria dominado pela informação,

[...] com o objetivo de obter a superioridade por meio da desmoralização moral e psicológica dos efetivos militares e da população civil de um inimigo antes e, se necessário, durante as hostilidades. Isso reduz a necessidade de empregar o poder militar letal, fazendo com que as forças armadas e a população do adversário apoiem o atacante em detrimento de seu próprio governo. (Derleth 2021, 13).

Na percepção chinesa, para confrontar um adversário com superioridade militar e com dominação hegemônica dos meios de comunicação e informação globais como os EUA e alcançar objetivos estratégicos, a China deve ir além do espectro de poder da força puramente militar e operar em múltiplos domínios sem nenhum tipo de restrição. Essa abordagem foi de-

nominada guerra irrestrita e se constitui na resposta chinesa às ameaças híbridas perpetradas pelos EUA.

A ideia da guerra irrestrita teria entrado para a doutrina militar chinesa por meio do documento de 2003, “Diretrizes de Trabalho Político do Exército de Libertação Popular”, que implementa o uso do termo “três guerras” (*san zhong Zhanfa*). Conforme coloca Derleth (2021, 14):

o documento descreve três guerras, que devem ser empregadas em tempo de paz e em operações militares. A primeira, “guerra psicológica”, é a aplicação de pressão militar, diplomática e econômica para enfraquecer a vontade dos adversários. A segunda, “guerra da opinião pública”, concentra-se na manipulação aberta ou secreta de informações para influenciar os públicos internacional e nacional. A terceira, “guerra jurídica”, refere-se à exploração das normas internacionais para alcançar os objetivos chineses.

Esses estados de guerra seriam preferenciais, pois evitariam o derramamento de sangue e a violência ostensiva de uma guerra aberta, e ainda permitiriam que a China alcançasse seus objetivos estratégicos de compelir o oponente a comportar-se conforme os interesses chineses.

Sob essas conceituações, observa-se o predomínio de ações de baixo efeito cinético direto, mas de alto potencial danoso por meio da influência no pensamento e no comportamento do adversário, seja na vontade de lutar ou resistir de suas forças militares ou na subversão da população civil. Essa perspectiva está bastante presente no conceito russo de guerra de nova geração e no chinês de guerra irrestrita,² mas não é tão central no termo ocidental de guerra híbrida.

A concepção de guerra cognitiva, que vem sendo desenvolvida prioritariamente pelos EUA e pela OTAN, enfatiza a centralidade da informação e da cognição na guerra híbrida, aproximando mais o termo ocidental das concepções russa e chinesa do fenômeno. Ainda assim, China e Rússia têm debatido e paulatinamente adotado o conceito de guerra cognitiva como categoria própria, seja dentro da lógica chinesa de Operações no Domínio Cognitivo ou da russa de Operações de Informação.

Enquanto conceito, a guerra cognitiva vem sendo debatido nos EUA desde a década de 2010 (Claverie and Cluze 2021). Em 2017, o Departamento de Defesa dos EUA reconheceu pela primeira vez atributos cognitivos humanos como conhecimento, compreensão, crenças e perspectivas de realidade como uma das três dimensões do ambiente informacional. Em janeiro de 2021, o Innovation Hub, *think tank* patrocinado pelo Comando Aliado de Transformação da OTAN, publicou primeiro estudo amplo sobre guerra cognitiva, demonstrando o avanço conceitual

e doutrinário e o pensamento estratégico da organização em relação a esse tipo de conflito.

O relatório coloca que a guerra cognitiva é

[...] uma forma de guerra híbrida que objetiva alterar o processo cognitivo do adversário, explorar vieses e automatismos mentais, para provocar distorções de representação, alterações de decisão ou inibir a ação, trazendo danos, tanto para o nível individual quanto para o coletivo. (Cluzel 2021, 6).

Ela ocorreria em um novo domínio operacional da guerra, o domínio cognitivo,³ que seria separado dos tradicionais domínios (terra, ar, mar, espaço e ciberespaço), teria características próprias e precisaria ser reconhecido pela OTAN enquanto tal.

A principal inovação da recente abordagem de domínio cognitivo é concebê-lo como palco específico de disputa entre atores antagônicos. Nessa concepção, o domínio cognitivo é aquele no qual vantagens estratégicas e táticas são conquistadas manipulando-se os processos cognitivos para influenciar percepções, julgamentos, crenças e valores interconectados de indivíduos, grupos e populações (Claverie and Cluze 2021).

Na guerra cognitiva, o foco é alterar a forma como o cérebro do alvo percebe, processa e armazena informação, impactando em sua interpretação da realidade e no seu comportamento. Essa alteração das sinapses cerebrais pode ser feita de forma indireta ou direta. A abordagem indireta relaciona-se com a instrumentalização da psicologia cognitiva e é feita, prioritariamente, por meio da exploração de vieses cognitivos. A forma mais usual de execução dessa abordagem são atores que empregam táticas de desinformação em redes sociais para manipular o processo cognitivo do alvo. Já a abordagem direta, que é o foco desse trabalho, é executada por meio da utilização de armas neurológicas e neurotecnologias, que modificam física ou quimicamente o cérebro para alterar seus processos biológicos de processamento da informação. A abordagem direta será detalhada na próxima seção.

GUERRA COGNITIVA E A MILITARIZAÇÃO DA NEUROCIÊNCIA: NEUROTECNOLOGIAS PARA OTIMIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO DE FUNÇÕES CEREBRAIS

Du Cluzel (2020) define a guerra cognitiva como a arte de usar tecnologias para alterar a cognição de alvos humanos, geralmente sem seu conhecimento e consentimento. A OTAN reconhece que técnicas e tecnologias neurocientíficas têm alto potencial para uso operacional em uma

variedade de missões de segurança, defesa e inteligência. Essas tecnologias incorporam a nanotecnologia, biotecnologia, tecnologia da informação, ciências cognitivas e tecnologias de energia direta. Conjuntamente, formam sistema de armas com capacidade de manipulação do cérebro humano (Cluzel 2020).

O esforço em desenvolver tecnologias e empregá-las como armas neurológicas não é fenômeno recente. Desde meados do século XX, pesquisas no campo da neurociência são desenvolvidas e aplicadas em áreas como economia comportamental e financeira e marketing para aperfeiçoar técnicas e tecnologias para manipulação cognitiva. Na área militar e de inteligência, também datam desse período programas de pesquisa sobre utilização de gases nervosos, alucinógenos, estimulantes farmacológicos, sedativos, estimulantes sensoriais, entre outros, que foram concebidas para desenvolver armas neurológicas para incapacitar o inimigo (Khrisnan 2018).

Atualmente, o volume de investimentos, o conhecimento acumulado e as tecnologias disponíveis colocam os esforços de pesquisa e desenvolvimento nessa área em outro patamar. Conforme relatório da Unesco (2023), de 2013 até 2020, governos investiram mais de US\$ 6 bilhões, e empreendimentos privados cerca de US\$ 33 bilhões. Estimativas recentes indicam que o mercado de neurotecnologias será de US\$ 24 bilhões em 2027. Esses investimentos traduziram-se em um aumento de 35 vezes na quantidade de publicações e de 20 vezes em patentes entre 2000 e 2021. Esses resultados, entretanto, são bastante concentrados. Mais de 80% das publicações são geradas em 10 países, e somente seis países são responsáveis por 87% das patentes de neurotecnologias. Robustos programas de pesquisa civis financiados nas principais potências (Grillner et al. 2016) têm levado a avanços rápidos e significativos na neurociência e na inteligência artificial e desenvolvido neurotecnologias que dão acesso ao cérebro humano e permitem compreensão inédita sobre ele.

Na União Europeia, o *Human Brain Project* (HBP), iniciado em 2013 e finalizado em 2023, teve como objetivo prover modelagem e simulação do funcionamento do cérebro humano utilizando supercomputadores. O projeto, considerado um dos maiores empreendimentos científicos já financiados pela União Europeia, envolveu cerca de 500 cientistas e custou mais de € 600 milhões (Naddaf 2023). O programa *Brain Research through Advancing Innovative Neurotechnologies* (BRAIN) nos EUA, iniciado meses depois do HBP, objetiva explorar a atividade e função de todo neurônio no cérebro humano para mapear o funcionamento cerebral.

Na China, em 2016, foi lançado o *China Brain Project*, com o objetivo de compreender os princípios neurais da cognição, de pesquisar e desenvolver novos métodos para diagnóstico e tratamento de doenças cerebrais e

de criar novas tecnologias de interface cérebro-máquina (Jin et al. 2018). Em 2019, a Rússia lançou seu projeto nacional, consistindo na pesquisa das funções cognitivas básicas do cérebro, no diagnóstico e prevenção de doenças cerebrais e no desenvolvimento da Inteligência Artificial por meio da mimetização dos processos cerebrais.

A capacidade de decodificar, alterar ou aprimorar processos cognitivos direcionados tem potencial de resultar em aplicações médicas positivas, como a cura potencial de distúrbios mentais ou a recuperação da mobilidade perdida por meio de próteses controladas por interfaces cérebro-computador (Chavarriaga et al. 2023). Enquanto o objetivo público declarado desses projetos tem sido tecnologias clínicas para curar doenças ou recuperar capacidades, as pesquisas têm potencial para permitir melhoramentos da capacidade cerebral humana para indivíduos saudáveis, com processos de *spillover* tanto para setor comercial quanto militar (Kosal and Putney 2023). A natureza dual dessas pesquisas e tecnologias desenvolvidas apresenta desafios de segurança com impactos na competição estratégica entre potências.

As pesquisas militares em neurociência, de maneira geral, são focadas em efeitos de otimização e de degradação das funções cerebrais (Royal Society 2012; Giordano 2021; Krishnan 2018). Pesquisas com esses objetivos não são novas. Há décadas, drogas neuroativas, agentes biológicos e toxinas têm sido desenvolvidos para ambos os propósitos. Recentemente, o maior foco de pesquisa e desenvolvimento são dispositivos neurotecnológicos, com investimentos significativos em tecnologias de energia direta, de estímulo elétrico e magnético transcraniano, e estímulo cerebral profundo (Giordano 2021).

As tecnologias para otimização das capacidades cerebrais procuram melhorar a performance cognitiva, a percepção sensorial, a memória, a concentração e a motivação e a consciência situacional. Paralelamente, buscam diminuir efeitos que prejudicam as funções cerebrais, como sono, estresse, dor, medo, traumas e emoções negativas. Inicialmente, as tecnologias de otimização estavam associadas a tratamentos de estresse pós-traumático, reabilitação emocional e recuperação de bem-estar psicológico de militares e suas famílias. Entretanto, cada vez mais, essas tecnologias são testadas para a melhoria das capacidades de combate de soldados por meio da ampliação cognitiva e do controle emocional e comportamental (Gramm and Branagan 2021).

Giordano (2021) divide as tecnologias de otimização em duas categorias: os agentes neurofarmacológicos, que são drogas desenvolvidas para afetar áreas específicas do cérebro; e os dispositivos neurotecnológicos, que atuam na neuromodulação por meio de impulsos elétricos ou magnéticos.

Agentes neurofarmacológicos são usados historicamente para aumentar a performance de combatentes, utilizando, por exemplo, álcool, cafeína, nicotina, cocaína, opioides e anfetaminas. Entretanto, por meio desse tipo de droga, os efeitos são difusos, afetando diversas capacidades do indivíduo. O aperfeiçoamento da manipulação química, aliada à maior compreensão do cérebro decorrente do avanço neurocientífico, permite desenvolver drogas mais precisas, capazes de atingir funções cerebrais específicas com efeitos colaterais controlados (Giordano 2021).

Novas tecnologias potencialmente disruptivas incluem drogas que delimitam e ativam efeitos precisos utilizando nanotecnologias capazes de perpassar a barreira hematoencefálica. Estima-se que, em futuro próximo, comandantes serão capazes não somente de monitorar, mas também controlar a performance cerebral das tropas sob seu comando ao aplicar doses controladas de drogas especificamente desenvolvidas para diminuir efeitos da fadiga e da privação do sono, controlar estresse e dor, e melhorar a capacidade de processamento cognitivo e tomada de decisão em situações de risco (Gramm and Branagan 2021).

Os dispositivos neurotecnológicos compreendem tecnologias de estímulo cerebral, que enviam correntes elétricas para áreas específicas do cérebro, aumentando determinadas capacidades cerebrais, como o processamento de informações ou memória; e as tecnologias de interface cérebro-computador (BCI, do inglês *Brain-computer interfaces*), que envolvem criar conexões entre o cérebro e o computador que permitam o fluxo de informações em ambos sentidos, tanto para carregar novas informações no cérebro quanto para externalizar comandos para uma máquina ou dispositivo (Gramm and Branagan 2021; Giordano 2021).

As pesquisas militares de tecnologias de otimização por meio de BCIs são diversas. Testes em militares em recuperação com distúrbios neuromusculares têm sido realizados para auxiliá-los na recuperação de funções mínimas para mobilidade e comunicação (Jecker and Ko 2022). Estimulação cerebral por BCIs para neuromodular efeitos de medo e ansiedade está em pesquisa para melhorar a eficiência de militares em missões de combate (Scangos 2021). E, desde 2018, a Agência de Projetos de Pesquisa Avançados em Defesa (Darpa, na sigla em inglês) conduz pesquisa para desenvolver um BCI não-intrusivo e portátil capaz de ler e traduzir impulsos elétricos de múltiplas regiões do cérebro (Jecker and Ko 2022), permitindo a comunicação por pensamento em rede, aumentando consciência situacional e capacidade de resposta rápida a ameaças (United States Department of Defense 2019; Nørgaard and Linden-Vørnle 2021).

Tabela 1
Neurotecnologias de otimização de funções cerebrais

Categoria	Agentes farmacológicos	Tipos	Efeitos
Agentes neurofarmacológicos	Estimulantes	Anfetaminas e feniletilamina	Facilita a atenção, o foco e a excitação; diminui a fadiga; melhora a memória.
	Substâncias promotoras da vigília (eugeroics)	Modafinil, armodafinil	Aumenta estado de vigília; diminui a fadiga; facilita raciocínio.
	Racetams	piracetam, oxiracetam, aniracetam	Aumento da função cognitiva e do desempenho mental; aumenta foco.
Dispositivos neurotecnológicos	Neurofeedback	Baseados em eletroencefalografia e em neuroimageamento	Aumenta vigilância; aumenta concentração; direciona atenção
	Neuromodulação transcraniana	Por estimulação elétrica (tES) e por estimulação magnética (TMS)	Aumenta vigilância; melhora foco; aumenta reação cognitiva
	Interface cérebro-computador (BCI)	Baseados em eletroencefalografia	Sinal-ruído facilitado; maior reconhecimento e discriminação de objetos pré-determinados

Fonte: Adaptado de Giordano (2021).

As tecnologias de degradação das funções cerebrais objetivam diminuir a performance cognitiva, confundir a percepção sensorial, incapacitar o indivíduo ou matá-lo. Pesquisas sobre armas neurológicas, em geral, são classificadas por lei em diferentes níveis de sigilo (Krishnan 2018), o que dificulta o debate público e a pesquisa acadêmica sobre o assunto. O que é revelado, por vezes, é propositalmente utilizado para alcançar efeito dissuasório, sob risco de desencadear uma corrida armamentista.

O conceito de armas neurológicas é complexo e controverso entre as nações devido à dificuldade em definir claramente métodos, alvos e efeitos

de um ataque ao cérebro humano. A falta de uma definição universal leva a debates semânticos legais devido à sobreposição com outras categorias de armas, o que é um dos fatores que dificulta o estabelecimento de regimes de regulamentação e restrição semelhantes às armas biológicas e químicas (Gramm and Branagan 2021).

O conceito de armas neurológicas aqui adotado é de Krishnan (2018, 11): “são armas que visam especificamente ao cérebro ou ao sistema nervoso central para afetar o estado mental, capacidade mental e, em última instância, o comportamento da pessoa-alvo de maneira específica e previsível”. Componente chave do conceito de arma neurológica é a incidência física no cérebro para causar efeitos adversos imediatos.

Armas neurológicas, segundo Giordano (2021), têm o potencial de incidir: 1) na memória, aprendizado e velocidade cognitiva; 2) nos ciclos de sono-vigília, fadiga e alerta; 3) no controle de impulsos; 4) no humor, ansiedade e autopercepção; 5) na tomada de decisão; 6) na confiança e empatia; e 7) no movimento e desempenho (por exemplo, velocidade, força, resistência e aprendizado motor). Em contextos de conflito, a manipulação dessas funções pode ser utilizada para reduzir a agressão e promover pensamentos e emoções de cooperação ou passividade; induzir morbidade, incapacidade ou sofrimento; e “neutralizar” potenciais oponentes ou provocar fatalidades. Para categorizar as armas neurológicas, propomos uma síntese das categorias de Giordano (2021) e Krishnan (2018): agentes neurofarmacológicos; agentes neurobiológicos e toxinas; dispositivos neurotecnológicos; e energia direta.

Agentes neurofarmacológicos buscam incapacitar ou influenciar negativamente emoções e comportamentos do alvo. Exemplos incluem causar alucinações ou induzir estados hipnóticos — potencialmente para provocar hiper sugestibilidade, manipular a memória ou até mesmo induzir confiança através da ocitocina antes de negociar um acordo para aumentar a chance de um resultado favorável (Gramm and Branagan 2021).

Os agentes neurobiológicos e toxinas são formas de vírus, bactérias, fungos e toxinas biológicas que são geneticamente modificadas para atacar diretamente o cérebro ou sistema nervoso, podendo incapacitar, ferir, neutralizar ou matar o alvo, ou produzir efeitos comportamentais específicos e previsíveis (Lanska 2001). O emprego dual de técnicas e ferramentas biotecnológicas emergentes, como novos editores de genes — como as repetições palindrômicas curtas agrupadas e regularmente espaçadas (CRISPR) —, provavelmente levarão ao desenvolvimento de substâncias neurotrópicas geneticamente modificadas mais precisas e controláveis (DiEuliis and Giordano 2017).

Os dispositivos neurotecnológicos interagem com o sistema nervoso, seja por meio de implantes neurais intracranianos, transcranianos ou portáteis. Inicialmente, estes dispositivos eram eletrodos implantados no córtex cerebral, mas, ao longo do tempo, evoluíram para *microchips* que exigem intervenção cirúrgica mínima para implantação e não necessitam de fontes de alimentação externas. Esta é uma área de pesquisa em rápido progresso, na qual *biochips* e implantes são construídos em materiais novos e melhores que não provocam rejeição tecidual, incorporando nanotecnologias para diminuir o tamanho e com software mais poderoso para controlar e interagir com o sistema neural (Pérez-Sales 2022).

Alguns tipos de implantes neurais com potencial de aplicação militar incluem implantes de estimulação cerebral profunda (DBS), que podem modular a atividade cerebral relacionada ao humor, impulsos ou tomada de decisão, com o objetivo de influenciar o comportamento de adversários; e implantes de interface cérebro-computador (BCI), que poderiam ser empregados para acessar diretamente os sinais cerebrais relacionados ao movimento ou à intenção. No longo prazo, a preocupação mais importante com relação ao uso de neuroimplantes, especialmente os BCIs, é representada pela possibilidade de controlar as funções mentais de um indivíduo por meio de ondas sem fio que interagem com a atividade elétrica do cérebro (Pérez-Sales 2022). A crescente conexão do ser humano com máquinas interconectadas em grandes redes aumenta vulnerabilidades de segurança e o risco de invasão cibernética a implantes neurais, possibilitando o “hacking do cérebro” (Gramm and Branagan 2021).

Finalmente, as tecnologias de energia direta emitem ondas, energia transportada por diferentes meios, como luz, rádio e som, que têm o potencial de serem usadas como armas quando sua energia é concentrada no espaço e no tempo. Isso abrange uma ampla gama de armas, desde dispositivos sonoros e ultrassônicos até armas eletromagnéticas de radiofrequência (RF-DEW) e pulsos eletromagnéticos (EMP), destinadas a incapacitar, danificar ou destruir. Essas armas podem afetar o corpo inteiro, mas algumas têm impacto direto no cérebro e no sistema nervoso, resultando em efeitos duradouros e de danos variáveis (Gramm and Branagan 2021, 31–2).

Em março de 2022, relatório⁴ do Director of National Intelligence (DNI) dos EUA apontou que a Síndrome de Havana, condição que afetou diplomatas e outros funcionários norte-americanos nas Embaixadas dos EUA em Cuba (*The Guardian* 2017) e na China (*The Guardian* 2018) entre 2016 e 2018, pode ser plausivelmente explicada por pulsos eletromagnéticos e radiofrequência direcionada. Os sintomas relatados incluem dores de cabeça intensas, tonturas, perda auditiva, zumbido nos ouvidos, dificuldades cognitivas e problemas de equilíbrio.

A causa exata desse incidente de saúde anômalo (AHI, do inglês, *anomalous health incidents*) ainda não foi determinada e continua sendo objeto de investigação por cientistas, médicos e autoridades governamentais. Em março de 2023, relatório conjunto de sete agências da comunidade de Inteligência dos EUA considerou ser altamente improvável que a síndrome de Havana tenha sido causada por potência estrangeira hostil, como Rússia (*The Guardian* 2023). Entretanto, o assunto retornou ao debate público em março de 2024, quando portais de jornalismo investigativo publicaram em conjunto reportagem com novas evidências que ligariam o serviço de Inteligência militar russo, o GRU, como responsáveis por ataques de energia direta causadores da síndrome Dobrokhotov, Grozev, and Weiss (2024).

A competição estratégica entre potências para garantir o domínio do desenvolvimento e emprego de neurotecnologias tem levado ao desenvolvimento de programas militares, em especial nos EUA e na China (Raska 2019), como veremos na próxima seção.

PROGRAMAS DE PESQUISA EM NEUROCIÊNCIA DOS EUA E DA CHINA

Esta seção apresenta programas civis e militares para pesquisa e desenvolvimento em neurociência dos EUA e da China. O objetivo é ilustrar, por meio de determinados projetos científicos, o processo de militarização da neurociência para fins de desenvolvimento de armas neurológicas. Os dois países são o foco, porque estão entre os maiores investidores em projetos cerebrais, e são concorrentes econômicos, militares e científico-tecnológicos. A Estratégia Nacional de Defesa dos Estados Unidos, de 2018, destacou a competição estratégica de longo prazo com a China como a principal prioridade, incluindo a disputa por vantagem tecnológica, especialmente com tecnologias emergentes como aquelas habilitadas pelos projetos cerebrais para evitar surpresas tecnológicas (Kosal and Putney 2023).

Considerando os programas civis, focamos no “Brain Initiative”, dos EUA, e no “China Brain Project”, da China. Embora existam outros programas civis de neurociência em ambos os países, optamos por analisar esses projetos cerebrais por sua importância como articulação da estratégia nacional para pesquisa em neurociência. Seus objetivos declarados e financiamento direcionado, que envolvem partes interessadas do governo, academia, militares e indústria, podem ser vistos como uma estratégia nacional coesa para identificar áreas de neurociência de alta prioridade e determinar como as descobertas dessa pesquisa serão traduzidas em novas tecnologias. Em relação aos programas militares, pela natureza secreta de seu desenvolvimento, o acesso a informações é limitado. Por isso,

o esforço foi de ilustrar esses programas descrevendo pontualmente projetos desenvolvidos.

Estados Unidos

O Brain Initiative é um programa lançado pelo governo dos Estados Unidos em 2013, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento de novas ferramentas e técnicas para mapear a atividade cerebral. O projeto visa a aprimorar a compreensão do cérebro humano e, conseqüentemente, desenvolver tratamentos para uma variedade de distúrbios neurológicos e psiquiátricos. Foi concebido sob a lógica de colaboração interdisciplinar entre neurocientistas, engenheiros, físicos e matemáticos e se concentra em quatro objetivos principais:⁵

1. Mapeamento da atividade cerebral: Desenvolvimento de tecnologias avançadas para mapear a atividade neural em alta resolução espacial e temporal.
2. Registro de circuitos neurais: Desenvolvimento de métodos para registrar e monitorar a atividade de populações específicas de neurônios em tempo real.
3. Manipulação de circuitos neurais: Desenvolvimento de ferramentas para controlar seletivamente a atividade de neurônios e circuitos neurais, a fim de entender melhor sua função e plasticidade.
4. Compreensão das bases neurais do comportamento: Utilização das informações obtidas através das tecnologias desenvolvidas para elucidar como os circuitos neurais contribuem para o comportamento normal e como suas disfunções estão relacionadas a distúrbios neurológicos e psiquiátricos.

O Brain Initiative é coordenado pelo Instituto Nacional de Saúde (NIH) dos Estados Unidos, e envolve a colaboração de dez institutos e centros de pesquisa, em parceria com quatro agências governamentais federais, a Darpa (Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa), a NSF (Fundação Nacional de Ciência) e o FDA (Administração de Alimentos e Medicamentos), e a Iarpa (Agência de Projetos de Pesquisa Avançados em Inteligência).⁶

Em 2019, o programa reorganizou sua estratégia científica, e priorizou projetos em sete áreas de pesquisa. A primeira área objetiva identificar diferentes tipos de células cerebrais e determinar seus papéis na saúde e na doença. A segunda é mapear em escalas múltiplas os circuitos e sinapses cerebrais. O terceiro é desenvolver ferramentas para monitorar a atividade

neural em larga escala e produzir uma imagem dinâmica do cérebro. O quarto é criar dispositivos interventivos para estabelecer relações causais entre padrões da atividade cerebral e comportamentos. O quinto é avançar em teorias e analisar para conceituar o entendimento de processos neurais. O sexto é promover o avanço da neurociência por meio de neurotecnologias capazes de aumentar compreensão do cérebro e seus distúrbios. E, finalmente, o sétimo é integrar abordagens tecnológicas e conceituais para descobrir bases neurais de cognição, emoção, percepção e ação.⁷

O orçamento do Brain Initiative aumentou gradativamente desde seu início, totalizando cerca de US\$ 6 bilhões em 10 anos.⁸ Para o ano fiscal de 2023, o orçamento aprovado pelo Congresso norte-americano foi de US\$ 680 milhões, um acréscimo de US\$ 60 milhões em relação a 2022 (The Brain Initiative 2023). A pesquisa de base e as novas neurotecnologias desenvolvidas pela Brain Initiative até agora tem permitido a pesquisadores mapear, monitorar e modular circuitos neurais complexos, possibilitando a abordagem de problemas anteriormente consideradas inacessíveis (Pérez-Sales 2022).

O Departamento de Defesa, por meio da Darpa, é um dos financiadores do Brain Initiative. Entretanto, os objetivos do Brain Initiative não são completamente articulados com os programas militares do Departamento de Defesa (Kosal and Putney 2023). Por isso, Darpa, a IARPA e forças singulares investem em programas próprios, focados em investigar a utilização de neurotecnologia e biotecnologia para melhorar o desempenho de combatentes e agentes de inteligência, além de interferir e modificar as capacidades dos adversários em relação a tarefas cognitivas e físicas.

A Darpa tem sido a maior financiadora militar para o desenvolvimento de neurotecnologias, e o coloca como uma das prioridades da instituição em relação a outros campos de pesquisa. O modelo operacional comum para a agência é investir nas fases iniciais dos programas de pesquisa, ajudando a transformar ideias e conceitos em protótipos, e, uma vez comprovado o sucesso, transferir a tecnologia para as forças singulares adaptarem às suas necessidades específicas, a fim de se tornarem programas oficiais de desenvolvimento. A gama de programas de neurociência e neurotecnologia da Darpa é bastante abrangente, compreendendo desde a evolução em próteses na recuperação de lesões e a melhor integração entre homem e máquina, até o tratamento mais eficaz de TCE e outras deficiências neurais e a melhoria do treinamento e desempenho humano.⁹

Programa ilustrativo da Darpa, lançado em 2018, é o “Neurotecnologia Não Cirúrgica de Próxima Geração (N3)”, com a meta de desenvolver “um sistema de interface neural seguro e portátil capaz de ler e escrever em múltiplos pontos do cérebro simultaneamente” (Jecker and Ko 2022). Seu objetivo é produzir uma Interface Cérebro-Computador (BCI) não cirúr-

gica para membros aptos do serviço militar para aplicações de segurança nacional até 2050. Com essa tecnologia, um soldado em uma unidade de forças especiais poderia usar a BCI para enviar e receber pensamentos de um colega soldado e comandante da unidade, uma forma de comunicação direta de três vias que possibilitaria atualizações em tempo real e uma resposta mais rápida a ameaças.

Outros programas de desenvolvimento de neurotecnologia foram financiados pela Força Aérea dos EUA, pelo Exército dos EUA e pela Marinha dos EUA. Um estudo abrangente do Comando de Desenvolvimento de Capacidades de Combate do Exército dos EUA (Devcom) destacou quatro aplicações de neurotecnologia para ambientes operacionais futuros, incluindo aumento visual e auditivo, exoesqueletos vestíveis com controle muscular programado, controle direto de sistemas de armas por meio de interfaces cérebro-computador e comunicação cérebro-a-cérebro entre membros do serviço (Putney 2021).

Para além de neurodispositivos para o aprimoramento de capacidades, o Departamento de Defesa também financia programas de desenvolvimento de tecnologias de degradação, como armas de energia direta. Um dos programas financiados objetiva determinar frequências de micro-ondas de rádio que causem efeitos no cérebro humano similar ao que ocorreu no episódio da Síndrome de Havana (Seligman 2023).

China

O Projeto Cérebro da China (China Brain Project) é uma iniciativa nacional de caráter civil-militar listado no 13º Plano Quinquenal de 2016 como um dos maiores projetos científicos e tecnológicos do país para os próximos anos. Após cinco anos de preparação, o projeto Cérebro da China, também nomeado de “Brain Science and Brain-Like Intelligence Technology”, foi efetivamente iniciado em setembro de 2021, contando com orçamento estimado em US\$ 1 bilhão até 2030 (Liu et al. 2023). As principais áreas de pesquisa do projeto são a base neural das funções cognitivas, o diagnóstico e tratamento de distúrbios cerebrais e a Inteligência Artificial inspirada em processos cognitivos humanos.

Os recursos são administrados por comitê liderado pelo Instituto de Neurociência da Academia de Ciências da China (CAS), que criou consórcio entre mais de 10 institutos de pesquisa designados e 50 grupos de pesquisa selecionados. Para apoiar nos esforços do projeto, novos centros de pesquisa foram criados, como o Instituto Chinês de Ciências do Cérebro em Pequim¹⁰ e o Centro de Ciências de Fronteira para Ciências do Cérebro na Universidade Fudan em Xangai.¹¹

Com base na investigação dos princípios neurais subjacentes à cognição cerebral, o Projeto Cérebro da China é concebido como uma estrutura unificada com duas vertentes distintas, o que é metaforicamente chamado de “um corpo, duas asas”. Seu propósito é tanto desenvolver terapias para os principais distúrbios cerebrais quanto impulsionar a criação de uma nova geração de inteligência artificial. Os objetivos do projeto colocam ênfase equilibrada em soluções clínicas e não clínicas resultantes de sua pesquisa, e dão maior atenção a tecnologias de integração cérebro-máquina, como BCI, do que a Brain Initiative dos EUA (Pérez-Sales 2022; Kosal and Putney 2023).

Como parte do Projeto Cérebro da China, a pesquisa cognitiva básica sobre os mecanismos neurais do circuito fornece entrada e recebe *feedback* das intervenções e tratamentos de transtornos cerebrais e da tecnologia inspirada no cérebro. Esta abordagem busca aprofundar a compreensão dos mecanismos e princípios cerebrais em diversos níveis e promover uma colaboração estreita entre neurocientistas e pesquisadores de inteligência artificial (Yuan et al. 2022).

Nesse sentido, o Projeto Cérebro da China está bastante relacionado com o “Plano de desenvolvimento da nova geração de inteligência artificial” (Webster et al. 2017), apresentado pelo Conselho do Estado em 2017, cujo objetivo é tornar a China a principal potência mundial em teoria, tecnologia e aplicação de inteligência artificial e criar um mercado de mais de US\$ 140 bilhões até 2030.¹² Assim, apesar do orçamento disponível para o Projeto Cérebro da China ser comparativamente menor do que o Brain Initiative, existe articulação derivada do planejamento estatal entre outros grandes programas que promove maior sinergia¹³ e financiamento cruzado (Hannas and Chang 2022).

De forma complementar e articulada ao Projeto do Cérebro da China, alinhada à estratégia de fusão civil-militar,¹⁴ a Comissão de Ciência e Tecnologia da Comissão Militar Central (CMC) do Exército de Libertação Popular (ELP) tem desenvolvido programas de neurociência cognitiva militar (Kania 2019). Trata-se de uma ciência recente e inovadora que, baseada em teorias e tecnologias da medicina clínica e básica, da neurociência, da biologia, da física, da engenharia da computação, das ciências militares e de múltiplas outras disciplinas, busca criar aplicações militares a partir de padrões da atividade cerebral e seus fatores de influência. Essas pesquisas envolvem o estudo dos padrões e características da morfologia, estrutura, funcionamento e desenvolvimento do cérebro para criar tecnologias com aplicações militares capazes de interferir, incapacitar e danificar as funções cerebrais.

A neurociência militar foca suas pesquisas em nove aspectos principais: compreender o cérebro (conhecimento sobre os fatores de risco de danos

cerebrais causados por atividades militares); proteger o cérebro (prevenção de danos cerebrais causados por atividades militares); monitorar o cérebro (monitoramento das funções cerebrais por meio de novas tecnologias e equipamentos); danificar o cérebro (desenvolvimento de armas acústicas, luminosas, eletromagnéticas e de energia direta); interferir no cérebro (métodos para causar disfunção cerebral e perda de controle); reparar o cérebro (reconstrução de funções cerebrais com o avanço de novas tecnologias médicas); melhorar o cérebro (aperfeiçoamento do nível de funções cerebrais de indivíduos que executam tarefas chaves); simular o cérebro (uso de inteligência artificial para prever decisões humanas) e armar o cérebro (interface entre cérebro e máquina para desenvolvimento de aplicações militares) (Jin et al. 2018).

Além de estar construindo uma base científica sólida para avançar na neurotecnologia, a China manifesta explicitamente o interesse no desenvolvimento de armas neurológicas, e estabeleceu novos conceitos operacionais para explorar tais armamentos. Chamadas de “armas de conceito novo” (NCW), essas armas abrangem desde tecnologias baseadas em energia (como armas de energia direta) até sistemas avançados de computação e armas biológicas/químicas, visando a obter vantagens militares sobre adversários, como os Estados Unidos (Clay 2021).

Embora nem todas essas armas sejam necessariamente neurológicas, muitas delas, especialmente as armas de energia direta, podem ser utilizadas nesse contexto e, pelo menos em sua maioria, as NCWs são especificamente projetadas para influenciar comportamentos. O ELP chinês afirma que os objetivos dessas armas incluem desorientar as mentes inimigas, minar sua força de vontade e diminuir seu espírito combativo (Clay 2021). Dado o destaque que a China dá ao domínio da informação e à obtenção de vantagens assimétricas, é razoável supor que as NCWs provavelmente se tornarão uma parte essencial do arsenal chinês nas próximas décadas (Gramm and Branagan 2021).

CONCLUSÃO

A aplicação militar de neurotecnologias trará implicações estratégicas, operacionais e táticas para a guerra moderna (Gramm and Branagan 2021). A capacidade de transformar conhecimento científico em poder militar por meio da viabilização de sistemas de armas e da incorporação doutrinária de combate tende a ser traduzida em vantagem comparativa na distribuição de poder. Para além da dimensão militar, a característica dual dessas tecnologias e o alto grau de envolvimento de pesquisas civis com resultados comerciais indicam que o domínio da pesquisa e produção

de neurotecnologias possibilitam retornos econômicos consideráveis, que também impactam na distribuição de poder.

Do ponto de vista estratégico, o uso de armas neurológicas tende a aumentar disputas na zona cinzenta da guerra híbrida. A capacidade de negação plausível, aliada ao alto potencial de desestabilização e de dano a alvos civis e militares, torna a utilização de armas neurológicas atraente para o estrategista e para o tomador de decisão (Giordano 2021).

Na dimensão operacional, armas neurológicas capazes de incapacitar seletivamente certos indivíduos ou grupos, deixando outros ilesos, podem ser úteis em operações militares para neutralizar alvos específicos sem causar danos colaterais, o que também diminui o custo político da agressão, ao facilitar ataques de precisão. Além disso, a interferência nas funções cognitivas dos soldados inimigos pode prejudicar sua capacidade de comunicação, tomada de decisão e coordenação, dificultando a execução de operações militares eficazes. A indução de confusão e desorientação entre as unidades inimigas pode desorganizar suas fileiras e minar sua capacidade de resistir ou retaliar.

Do ponto de vista tático, considerando as capacidades de degradação cognitiva, soldados afetados por armas neurológicas podem ter sua eficácia no campo de batalha drasticamente reduzida, devido a dificuldades em tomar decisões rápidas e precisas, perda de coordenação motora e diminuição da resistência física. Além disso, a exposição a armas neurológicas pode minar o moral e a determinação das tropas inimigas, levando à desmoralização e ao desgaste psicológico, o que pode resultar em rendições mais rápidas, deserções ou até mesmo motins dentro das fileiras inimigas. As armas neurológicas também podem ser usadas para manipular as emoções e os comportamentos dos soldados inimigos, induzindo sentimentos de medo, paranoia, apatia ou submissão, o que pode facilitar a captura de prisioneiros ou a obtenção de informações.

Por outro lado, as capacidades de otimização cognitiva podem levar a vantagens consideráveis no campo de batalha. As interfaces cérebro-computador (BCIs) poderiam aumentar as capacidades dos soldados tanto fisicamente, se conectadas a exoesqueletos, quanto cognitivamente, por meio do controle das emoções ou do aumento da consciência. Avanços nas BCIs também poderiam acelerar a colaboração entre humanos e máquinas, permitindo a integração de soldados humanos com equipamentos robóticos, criando soldados centauros. Para além dos dispositivos neurotecnológicos, agentes neurofarmacológicos cada vez mais precisos, customizados individualmente considerando características genéticas, também poderiam aumentar capacidades físicas e cognitivas. Portanto, as neurotecnologias militares podem vir a ser a única maneira pela qual os soldados humanos

aperfeiçoados poderiam se manter relevantes nos campos de batalha do futuro, à medida que o ritmo da guerra acelera e as informações que os soldados precisam processar aumentam simultaneamente com a sobrecarga cognitiva (Chavarriaga et al. 2023).

Esse artigo, portanto, teve como objetivo demonstrar que a guerra cognitiva é um conceito válido, por carregar características e capacidades próprias que impactarão em diferentes dimensões do conflito armado. Embora a introdução do conceito de Guerra Cognitiva no domínio cognitivo possa parecer fantasioso e duvidoso, é apenas uma tendência contínua da guerra em expansão a novas áreas de progresso científico. Enquanto a terra e o mar têm sido domínios de guerra por milênios, apenas no último século o domínio aéreo se tornou parte disso, e apenas nas últimas décadas é que o espaço e o ciberespaço foram militarizados (Gramm and Branagan 2021). Esses novos domínios tornaram-se parte do campo de batalha porque a ciência e a tecnologia evoluíram para conhecer suas características básicas e foram capazes de viabilizar aplicações capazes de incidir no combate.

A militarização de programas de pesquisa em neurociência pelas principais potências mundiais, EUA e China, com recursos consideráveis sendo investidos, demonstram que o desenvolvimento de neurotecnologias em programas de pesquisa civis e militares é percebido como diferencial na competição estratégica. Ambos os países estão atualmente bem-posicionados nessa disputa. Os EUA têm a prevalência em termos de recursos, com investimentos de cerca de US\$ 6 bilhões na Brain Initiative entre 2013 e 2025, a China planeja financiar seu programa com US\$ 1 bilhão até 2030. Entretanto, a capacidade de planejamento do Estado chinês tem demonstrado maior articulação entre programas civis e militares, resultado em melhor aproveitamento dos recursos.

As armas neurológicas, portanto, têm o potencial de ter impacto profundo e multifacetado nas guerras do futuro, alterando dinâmicas de poder, estratégias de combate e resultados de conflitos. Esses impactos levantam questões para pesquisas futuras sobre os desafios éticos, humanitários, legais (Chavarriaga et al. 2023) e de segurança associados ao desenvolvimento e ao uso de armas neurológicas. É crucial que a comunidade internacional trabalhe em conjunto para estabelecer regulamentações e salvaguardas adequadas para mitigar os riscos do uso extensivo dessas tecnologias.

REFERÊNCIAS

Alves, B. W., B. V. de Macedo, and L. Roahny. 2022. "O que é 'guerra híbrida'? Notas para o estudo de formas complexas de interferência externa". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 9, no. 1: 229–54. doi.org/10.26792/rbed.v9n1.2022.75282.

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.

The Brain Initiative. 2023. *Congress passes budget bill: NIH Brain Initiative receives \$60M in additional funds for fiscal year 2023*. braininitiative.nih.gov/news-events/blog/congress-passes-budget-bill-nih-brain-initiative-receives-60m-additional-funds.

Chavarriaga, Ricardo, et al. 2023. "Neurotechnologies: The New Frontier for International Governance." In *Science and Security Anthology*, edited by Nicole F. de Silva: 85–110. digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/28985/3/2023_Chavarriaga-et-al_Neurotechnologies-the-new-frontier-for-international-governance_ssa.pdf.

Clay, Marcus. 2021. "New Concept Weapons: China Explores New Mechanisms to Win War". *China Brief* 21, no. 8. [jamestown.org/program/new-concept-weapons-china-explores-new-mechanisms-to-win-war/](https://www.jamestown.org/program/new-concept-weapons-china-explores-new-mechanisms-to-win-war/).

Cluzel, François Du. 2021. "Cognitive Warfare, A Battle For The Brain". In *Cognitive Warfare: The Future of Cognitive Dominance. First NATO scientific meeting on Cognitive Warfare*, edited by B. Claverie, B. Prébot, N. Buchler, and F. Cluzel. www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2022-03/Cognitive%20Warfare%20Symposium%20-%20ENSC%20-%20March%202022%20Publication.pdf.

Cluzel, François Du. 2020. *Cognitive Warfare*. NATO Innovation Hub. www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2021-01/20210122_CW%20Final.pdf.

Derleth, James. 2021. "A Guerra de Nova Geração Russa". *Military Review*.

DiEuliis, Diane, and James Giordano. 2017. "Why Gene Editors Like CRISPR/Cas May Be a Game-Changer for Neuroweapons". *Health Security* 15, no. 3: 296–302. doi.org/10.1089/hs.2016.0120.

Dobrokhotov, Roman, Christo Grozev, and Michael Weiss. 2024. "Unraveling Havana Syndrome: New evidence links the GRU's assassination Unit 29155 to mysterious attacks on U.S. officials and their families". *The Insider* (Mar.). theinsider.ru/en/politics/270425.

Dourado, Maria Eduarda Buonafina Franco. 2020. "Entre guerra híbrida e Gibridnaya Voyna: uma análise comparada da atuação dos Estados Unidos e da Rússia no conflito ucraniano (2014-2015)". Dissertação — Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba.

Duarte, É. E. 2020. *Estudos estratégicos*. Curitiba: InterSaber.

EUA. 2001. *Network Centric Warfare*. Department of Defense. Report to Congress. www.dodccrp.org/files/ncw_report/report/ncw_main.pdf.

Giordano, James. 2015. “Operationalizing neuro-cognitive science in national intelligence and security (plenary session)” (Out.). The Pentagon, Arlington, VA: Operational Aspects of Neuro-Cognitive Science. Strategic Multilayer Assessment Group, Joint Staff.

Giordano, James. 2017. “Neuroscience and neurotechnology as leverage for strategically latent influence upon the 21st century global stage (plenary session)” (Abr.). Joint Base Andrews, MD: SMA Strategic Influence Conference.

Giordano, James. 2017. “Neuroscience and technology as weapons on the twenty-first century world stage”. In *Influence in an Age of Increasing Connectedness*, edited by W. Aviles, and S. Canina: 58–66. Department of Defense; Strategic Multilayer Assessment Group- Joint Staff/J-3/Pentagon Strategic Studies Group.

Giordano, James. 2017. “Neuroscience in irregular warfare.” (Jun.). US Naval War College, Newport, RI.: Invited plenary: Center for Irregular Warfare and Groups, US Naval War College, Newport, RI.

Giordano, James. 2018. “Neuroscience and technology as weapons of mass disruption” (Set.). Ft. Belvoir, VA: US Army Inscom, Ft. Belvoir, VA.

Giordano, James. 2018. “Weaponizable brain science: An international perspective and need for engagement” (Abr.) Joint Base Andrews, MD.: Strategic Multilayer Assessment Annual Conference, Joint Base Andrews, MD.

Giordano, James. 2012. “Neurobiological perspectives of, and contributions to national security”. In *National Security Challenges: Insights from Social, Neurobiological and Complexity Sciences*, edited by H. Cabayan et al. (Jul.). Department of Defense. Strategic Multilayer Assessment Group- Joint Staff/J-3.

Giordano, James. 2021. “Emerging Neuroscience and Technology: Current and Near-term risks and threats to US – and Global-biosecurity” Invited perspective paper for NSI. nsiteam.com/social/wp-content/uploads/2021/07/SMA-Invited-Perspective_Emerging-NeuroST_Giordano-and-DiEuliis_FINAL.pdf.

Gramm, J. D., and B. A. Branagan (2021). *Neurowar is Here!* Tese — Doutorado, Naval Postgraduate School, Monterey, CA.

Grillner, Sten, Nancy Ip, Christof Koch, Walter Koroshetz, Hideyuki Okano, Miri Polachek, Mu-ming Poo, and Terrence J Sejnowski. 2016. “Worldwide Initiatives to Advance Brain Research”. *Nature Neuroscience* 19, no. 9: 1118–22. doi.org/10.1038/nn.4371.

The Guardian. 2017. “US says 16 people were affected by unexplained health problems at Havana embassy”. www.theguardian.com/world/2017/aug/25/us-embassy-havana-unexplained-cases-of-hearing-loss-cuba.

The Guardian. 2018. “‘Sonic attack’ fears as more US diplomats fall ill in China”. www.theguardian.com/world/2018/jun/07/sonic-attack-fears-as-more-us-diplomats-fall-ill-in-china.

The Guardian. 2023. “‘Sonic attack’ fears as more US diplomats fall ill in China”. www.theguardian.com/us-news/2023/mar/01/havana-syndrome-us-intelligence-services-determine-no-foreign-adversaries.

Hannas, C., and Huey-Meei Chang 2022. “China’s New Generation AI-Brain Project”. *Prism* 9, no. 3. ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_9-3/prism_9-3_18-33_Hannas-Chang.pdf?ver=RWj-rb9x3RtasPbUO9u-Eyg%3d%3d.

Hannas, William, Huey-Meei Chang, Catherine Aiken, Daniel Chou, and Jennifer Wang. 2020. “China AI-Brain Research: Brain-Inspired AI, Connectomics, Brain-Computer Interfaces”. Center for Security and Emerging Technology. doi.org/10.51593/20190033.

Hoffman, Frank G. 2007. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, USA: Potomac Institute for Policy Studies.

Jecker, Nancy S., and Andrew Ko. 2022. “Brain-Computer Interfaces Could Allow Soldiers to Control Weapons With Their Thoughts and Turn Off Their Fear”. *Neuroscience News* (Dec.). neurosciencenews.com/bci-neuroethics-22046.

Jin H, Hou L.-J., Wang Z.-G. 2018. “Military brain science – How to influence future wars”. *Chinese J Traumatology* 1, no. 21: 277–80.

Kania, Elsa B. 2017. “China’s Rise in Artificial Intelligence and future military capabilities”. Center for a New American Security. www.jstor.org/stable/pdf/resrep16985.6.pdf.

Korybko, Andrew. 2018. *Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular: 119.

Kosal, Margaret, and Joy Putney. 2023. “Neurotechnology and International Security: Predicting Commercial and Military Adoption of Brain-Computer Interfaces (BCIs) in the United States and China.” *Politics and the Life Sciences* 42, no. 1: 81–103. doi.org/10.1017/pls.2022.2.

Krishnan, Armin. 2018. *Military Neuroscience and the Coming Age of Neurowarfare*. First issued in paperback. Emerging Technologies, Ethics and International Affairs. London New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Lanska, Douglas J. 2001. "Neurologic disorders related to biological warfare agents and toxins". *MedLink Neurology* (Out.). www.medlink.com/articles/neurologic-disorders-related-to-biological-warfare-agents-and-toxins.

Lind, William S. et al. 1989. "The changing face of war: Into the Fourth Generation". *Marine Corps Gazette* 72, no. 10: 22–6 (Out.). www.academia.edu/7964013/The_Changing_Face_of_War_Into_the_Fourth_Generation.

Liu, Xiaoxing, Teng Gao, Tangsheng Lu, Yanping Bao, Gunter Schumann, and Lin Lu. 2023. "China Brain Project: From Bench to Bedside". *Science Bulletin* 68, no. 5: 444–47. doi.org/10.1016/j.scib.2023.02.023.

Naddaf, Miryam. 2023. "Europe spent €600 million to recreate the human brain in a computer. How did it go?". *Nature* (Ago.). www.nature.com/articles/d41586-023-02600-x.

Nørgaard, Katrine, e Michael Linden-Vørnle. 2021. "Cyborgs, Neuroweapons, and Network Command". *Scandinavian Journal of Military Studies* 4, no. 1: 94–107 (Fev.). doi.org/10.31374/sjms.86.

Pace, Rodrigo Metropolo, and Emilio Reis Coelho. 2022. "Information as a Weapon of Mass Disruption: From Information Disorder to Cognitive Warfare". *Revista da Escola de Guerra Naval* 28, no. 3: 1–16 (Set./Dez.). Rio de Janeiro, www.revistadaegn.com.br/index.php/revistadaegn/article/view/1030/1002.

Pérez-Sales, Pau. 2022. "The future is here: Mind control and torture in the digital era". *Torture Journal* 32, no. 1–2: 280–90 (Jun.). doi.org/10.7146/torture.v32i1-2.132846.

Putney, Joy. 2021. "Neurotechnology for National Defense: the U.S. and China". *The Cipher Brief*. www.thecipherbrief.com/column_article/neurotechnology-for-national-defense-the-u-s-and-china.

Raska, Michael. 2019. "Strategic Competition for Emerging Military Technologies: Comparative Paths and Patterns." *PRISM* 8, no. 3: 64–81. www.jstor.org/stable/26864277.

Royal Society (Great Britain). 2012. *Brain Waves Module 3: Neuroscience, Conflict and Security*. London: Royal Society.

Scangos, Katherine W. 2021. "State-dependent responses to intracranial brain stimulation in a patient with depression". *Nature Medicine* 27: 229–31. www.nature.com/articles/s41591-020-01175-8.

Seligman, Lara. 2023. "The Pentagon is funding experiments on animals to recreate 'Havana Syndrome'". *Politico* (Set.). www.politico.com/news/2023/03/09/pentagon-funding-experiments-animals-havana-syndrome-00086393.

UNESCO. 2023. "*Unveiling the neurotechnology landscape. Scientific advancements innovations and major trends.*". doi.org/10.54678/OCBM4164.

United States Department of Defense. 2019. "Advancements in Military Neuroscience and Neurotechnology". Technical Report. apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1083010.pdf.

Webster et al. 2017. "China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan'". *Digichina*. Stanford University. digichina.stanford.edu/work/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/.

Wither, James K. 2016. Making sense of hybrid warfare. *Connections* 15, no. 2: 73–87.

Yuan, Kai, Haoyun Zhao, Yuxin Zhang, Yimiao Gong, Xiaoxing Liu, and Lin Lu. 2022. "Progress of the China brain project". *Medical Review* 2, no. 3: 213–5. doi.org/10.1515/mr-2022-0014.

Yun, Minwoo; and Eunyoung Kim. 2022. "Cyber Cognitive Warfare as an Emerging New War Domain and Its Strategies and Tactics" *The Korean Journal of Defense Analysis* 34, no.4: 603–31. scholarworks.bwise.kr/gachon/handle/2020.sw.gachon/86763.

GUERRA COGNITIVA E MILITARIZAÇÃO DA NEUROCIÊNCIA: PROGRAMAS DE PESQUISA EM NEUROTECNOLOGIAS DOS ESTADOS UNIDOS E DA CHINA

RESUMO

Neste artigo, analisamos o conceito de guerra cognitiva e o processo de militarização da neurociência. Em dezembro de 2020, o Comando Aliado para Transformação da Organização do Atlântico Norte (OTAN) publicou relatório sobre guerra cognitiva, sugerindo a adoção doutrinária de um sexto domínio operacional, o domínio cognitivo, somando-se aos domínios terrestre, marítimo, aéreo, espacial e cibernético. O cérebro humano, segundo o relatório, será um dos principais campos de batalha do século XXI. Programas científicos civis e militares patrocinados por diferentes potências têm resultado em rápidos avanços na neurociência e no desenvolvimento de neurotecnologias. O processo de militarização das neurotecnologias, com potencial de aumento da performance física e cognitiva de combatentes e comandantes, assim como de degradação das funções cerebrais do inimigo, tem sido acelerado por investimentos em programas militares específicos, especialmente nos Estados Unidos e China. As neurotecnologias têm potencial disruptivo nos conflitos em termos operacionais e táticos, com implicações na dimensão estratégica.

Palavras-Chaves: Guerra Cognitiva; Guerra Híbrida; Neurociência; Neurotecnologias.

ABSTRACT

In this article, we analyze the concept of cognitive warfare and the process of militarization of neuroscience. In December 2020, the Allied Command for Transformation of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) published a report on Cognitive Warfare, suggesting the doctrinal adoption of a sixth operational domain, the cognitive domain, in addition to land, sea, air, space, and cyber. According to the report, the human brain will be one of the main battlefield of the 21st century. Civilian and military scientific programs sponsored by different powers have resulted in rapid advances in neuroscience and the development of neurotechnologies. The process of militarizing neurotechnologies, with the potential to enhance the physical and cognitive performance of combatants and commanders, as well as degrade the brain functions of the enemy, has been accelerated by investments in specific military programs, especially in the United States and China. Neurotechnology has disruptive potential in conflicts in operational and tactical terms, with implications for the strategic dimension.

Keywords: Cognitive Warfare; Hybrid Warfare; Neuroscience; Neurotechnologies;

Recebido em 24/05/2024. Aceito para publicação em 30/07/2024.

NOTAS

1. O conceito de guerra de nova geração foi introduzido para a audiência internacional em um artigo publicado pelo General Valery Gerasimov, Chefe do Estado Maior russo, em 2013. Consequentemente, a abordagem russa para a guerra híbrida é muitas vezes referida como a Doutrina Gerasimov (Wither 2016).
2. A importância estratégica de dominância da cognição humana por meio da execução de operações de influência é enfatizada nas proposições da guerra de nova geração e nas concepções de Gerasimov. Da mesma forma, a concepção chinesa das três guerras aborda o aspecto cognitivo como chave para a vitória na guerra do futuro (Yun and Kim 2022).
3. O conceito de domínio cognitivo foi introduzido pela primeira vez em 2001 no relatório “Network Centric Warfare” entregue pelo Departamento de Defesa dos EUA ao Congresso estadunidense. Nele, domínio cognitivo é definido como lugar onde percepções, atenção, compreensão, crença e valores residem, e onde, como resultado do raciocínio e julgamento, decisões são feitas” (EUA 2001, 3-9). No relatório, o foco apresentado para a guerra em rede é a capacidade de incidir sobre os domínios físicos e informacionais, sendo o impacto no domínio cognitivo um efeito quase colateral da ação.
4. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/2022_02_01_AHI_Executive_Summary_FINAL_Redacted.pdf.
5. Disponível em: <https://braininitiative.nih.gov/about/overview>.
6. Disponível em: <https://braininitiative.nih.gov/about/brain-partners>.
7. Disponível em: https://braininitiative.nih.gov/sites/default/files/documents/2-PAGER_brain_initiative_scientific%20advancements_v5_20231106_508C.pdf.
8. Disponível em: https://braininitiative.nih.gov/sites/default/files/documents/2-PAGER_brain_initiative_scientific%20advancements_v5_20231106_508C.pdf.
9. O trabalho de Gramm e Branagan (2021) sistematiza parcela significativa dos programas de pesquisa desclassificados da DARPA.
10. Disponível em <https://www.cibr.ac.cn/>.
11. Disponível em <https://istbi.fudan.edu.cn/lnen/index.ht>.
12. Disponível em http://english.www.gov.cn/policies/policy_watch/2017/07/21/content_281475744066654.htm.
13. Disponível em http://english.www.gov.cn/news/topnews/202009/04/content_WS5f523962c6d0f7257693b87c.html.
14. Disponível em <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf>.

Ciberdefesa e *software power*: uma análise exploratória da China

Cyberdefense and software power: an exploratory analysis of China

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 181–204

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75323

ISSN 2358-3932

BRUNO MOSER NUNES
THAYS FELIPE DAVID DE OLIVEIRA
RENATO VICTOR LIRA BRITO

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tecnológico e internético trouxe às relações internacionais um novo espaço, o espaço cibernético, e uma nova dinâmica, na qual os Estados passaram a exercer seus poderes, particularmente o *Software Power*. Não obstante, este novo espaço ainda está em expansão e disputa pelos Estados, e possui uma complexidade que todavia está sendo descoberta e pressionada por novas formas de ameaças nacionais e internacionais.

Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é compreender se esta forma de poder, o *Software Power*, é utilizada nos moldes tradicionais de proliferação, ou seja, como uma ferramenta para manifestar os interesses estatais e atingir seus fins soberanos; ou se sua utilização se dá de forma independente e isolada daquelas que comumente atuam através da coerção (*hard power*) ou do convencimento (*soft power*). Para alcançar este objetivo,

Bruno Moser Nunes é doutor em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais/Argentina (Flasco Argentina) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). **Contribuição no artigo:** Colaboração conjunta na redação e na análise do artigo. orcid.org/0000-0001-6236-2785. E-mail: brunomosernunes@hotmail.com.

Thays Felipe David de Oliveira é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestra em Antropologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). **Contribuição no artigo:** Colaboração conjunta na redação e na análise do artigo. orcid.org/0000=0002-7317-5704=?lang=en. E-mail: thays.felipe@ufpe.br.

Renato Victor Lira Brito é doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É editor-executivo da *Revista Política Hoje*. **Contribuição no artigo:** Colaboração conjunta na redação e na análise do artigo. orcid.org/0000-0001-6012-8469. E-mail: renato.lirabrito@ufpe.br.

analisaremos de forma exploratória a estratégia da China neste âmbito da ciberdefesa, a partir de seus documentos oficiais, buscando entender seu pensamento, bem como seu orçamento, diretrizes, objetivos estratégicos e mecanismos chineses em sua relação com o Espaço Cibernético.

Tomando por base a conceitualização teórica proposta por Vilar-Lopes (2017) e Ventre (2011), entendemos que o *Software Power* é aquela forma de poder que se expressa através de programas, sistemas, aplicativos e informações naquelas estruturas físicas e virtuais que compõem o espaço cibernético. Este *Software Power* implica em respostas às novas preocupações geopolíticas para a defesa dos Estados e a segurança de seus cidadãos, no que se refere à proteção de dados, estratégias militares e ao fluxo da informação.

Este estudo utiliza uma metodologia qualitativa para explorar analiticamente o tema por meio de uma análise exploratória sobre o conceito de *Software Power* através do estudo do caso Chinês (Sátyro and D’Albuquerque 2020). Para tanto, nos dedicamos a uma análise da discussão teórica que permeia o objeto da pesquisa, e também sobre as diferentes conceitualizações de estratégias de expansão de poder. Em seguida, realizamos a análise do caso chinês e da sua relação com o *Software Power* e o espaço cibernético.

O ESPAÇO CIBERNÉTICO

Em virtude do avanço da tecnologia e da Internet desde meados do século passado, observamos um crescente interesse político, acadêmico e social em entender o espaço cibernético e as questões relacionadas a essa temática, para além dos que já foram tratados nas áreas da Ciência da Computação, Sistemas de Informação e afins. De tal forma, em Relações Internacionais e na Ciência Política notamos um aumento no número de pesquisas que envolvem o espaço cibernético e, mais especificamente, aquelas questões ligadas à Defesa Nacional e à geopolítica.

Para Clarke (2012), esse território pode ser constituído por aspectos tangíveis e intangíveis. De forma complementar, ele ainda define o espaço cibernético como toda a rede de computadores contidos no mundo, ou seja, todas as coisas que estão conectadas a tais aparelhos ou que de alguma forma estão submetidas aos seus controles.

No entanto, o *Glossário das Forças Armadas* entende o espaço cibernético como “Espaço virtual, composto por dispositivos computacionais conectados em redes ou não, onde as informações digitais transitam, são processadas e/ou armazenadas.” (Brasil 2015, 106), que é a definição utilizada por nós.

Para Ventre (2011) o espaço cibernético é consequência da soma de três camadas elementares: *hardware*, *software* e *peopleware*. Essa composição nos permite definir esse território como um conjunto de equipamentos físicos (*hardware*) que sustenta uma dimensão virtual com programas, sistemas, aplicativos e informações (*software*), cuja manipulação se dá por uma camada cognitiva de usuários (*peopleware*).

Desta forma, o Espaço Cibernético não é natural como aqueles tradicionais que já são conhecidos; entretanto, este foi um ambiente criado pela própria sociedade (Portela 2015, 94). Nesse sentido, ele é um território que se diferencia dos demais no que diz respeito à interconectividade, tendo em vista que transpassa todos os supracitados, podendo atingir os territórios aéreo, terrestre e marítimo (Ventre 2011, Lira-Brito 2020; 2023, and Lanzetta 2023). Vejamos a Figura 1, a seguir, para compreender de forma clara a relação entre o espaço cibernético com os demais espaços geográficos:

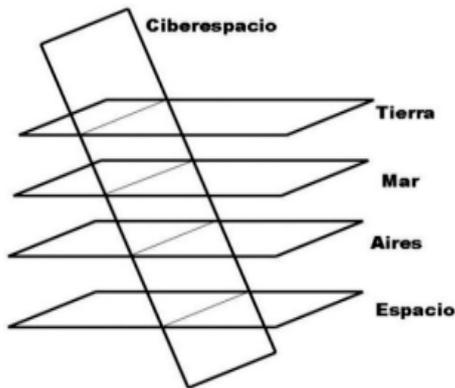


Figura 1 — Relação do Espaço Cibernético com os demais espaços geográficos.

Fonte: Ventre (2012) *apud* Portela (2015).

O Espaço Cibernético possui a característica da transversalidade, já que passa por todas as dimensões convencionais de domínio: terra, ar e espaço (Ventre 2012 *apud* Toso 2016, 463). Deste modo, constitui uma nova face de poder, que procura ser acumulada pelas grandes potências mundiais.

Em virtude do panorama anterior, os países, há pouco mais de uma década, começaram a se preocupar com essas ameaças, percebendo a necessidade de formular uma proteção de infraestrutura de dados, da defesa

do Estado, entre outros descritores (Hathaway 2015). Disto se deriva que a maioria dos governos têm aumentado as capacidades defensivas existentes de seus órgãos de segurança, defesa e inteligência, particularmente dentro de sua estrutura militar (Lewis and Timlin 2011). Neste sentido, a principal área da estratégia nacional que revela a preparação cibernética de um país é “a articulação e publicação de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança que alinhe a visão econômica do país com seus imperativos de segurança nacional” (Hathaway 2015, 6–7).

O avanço sobre os estudos do Espaço Cibernético nas Relações Internacionais, atualmente se dá, sobretudo, em seu aspecto securitário (Teixeira Junior, Vilar Lopes and Freitas 2017; Portela 2015). Na perspectiva do debate sobre transformações na conduta da guerra, as ideias de “redução da fricção” e “distanciamento do front” (Peron 2016) são a ponta de lança da chamada Revolução dos Assuntos Militares (RAM), como afirmado por Teixeira Júnior, Vilar Lopes e Freitas (2017, 31):

Com a substituição de sistemas analógicos por digitais, a incorporação da computação nos sistemas de comando e controle (C2) e a eficiência produtiva do capitalismo ocidental, a nova revolução tecnológica empurrava o mundo à era da informação, com profundos impactos também na arte da guerra. Por exemplo, a internet, surgida no contexto da Guerra Fria, passa ao domínio público ainda nos anos de 1980 e se populariza nos de 1990, quando a luta contra as ameaças cibernéticas toma dimensões políticas. Emergia lentamente um novo paradigma de combate, característico dessa nova era, a *information warfare*.

A forma com que o Espaço Cibernético permite o avanço de conquistas e interesses estatais sem uma grande exposição, faz com que os Estados se utilizem desse meio para projetar poder. Desta maneira entramos numa discussão já sacramentada na área das Relações Internacionais, mas que merece uma atenção especial: o poder e a projeção de poder.

Poder e projeção de poder

Antes das grandes guerras, era bastante comum as pessoas associarem o termo poder ao contingente bélico, mas mudanças na sociedade internacional tornaram o poder um conceito polissêmico, não apenas militar. Segundo Nye (2009, 74) “Poder é a capacidade de alcançar as próprias propostas e metas. Mais especificamente, é a capacidade de afetar os outros para obter os resultados desejados”. Ou seja, poder é a capacidade de proliferar o interesse e fazer com que outros o adotem como seus.

Nye (2009, 76) argumenta que “um país é capaz de alcançar seus resultados desejados no mundo da política porque outros países querem imitá-lo ou concordam com um sistema que produza tais efeitos”. Desta maneira, o poder pode ser projetado de forma suave ou violenta, conhecidas como *Soft Power* e *Hard Power*.

Morgenthau (2003), afirma que os governantes dos Estados agem de forma racional e amoral na política internacional, direcionando suas escolhas políticas na busca por: manter o poder, mediante preservação do *status quo*; aumentar o poder, por meio do imperialismo; ou demonstrar o poder, via diplomacia ou projeção de força (Vilar-Lopes 2017). Interessa a esta pesquisa esta última forma de projeção de poder, a qual se encaixa na discussão sobre o espaço cibernético. Para Morgenthau (2003):

A aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma tenta manter ou alternar o *status quo*, leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder, bem como as políticas que se destinam a preservar esse equilíbrio. [...] O equilíbrio internacional de poder representa apenas uma manifestação particular de um princípio social de ordem geral, ao qual todas as sociedades compostas de um certo número de unidades autônomas devem a autonomia de suas partes componentes. [...]. Existem dois pressupostos na base de todas essas formas de equilíbrio: que os elementos a serem equilibrados são necessários para a sociedade ou têm direito de existir; e segundo: que, sem um estado de equilíbrio entre eles, um dos elementos ganhará ascendência sobre os demais, desprezará seus interesses e direitos e poderá finalmente destruí-los. (Morgenthau 2003, 321).

É de grande importância analisar a questão do equilíbrio de poder no sistema internacional anárquico porque, ao entendermos os Estados como atores soberanos, devemos buscar compreender seus comportamentos frente a esta estrutura ausente de um poder central regulador. A projeção de poder em um ambiente anárquico é o *modus operandi* de sobrevivência dos Estados no cenário internacional; é a forma que os governantes juntos aos países encontram de dissuadir outros atores.

Bull (2002), a partir da teoria da Escola Inglesa, referente ao Sistema Internacional, nos apresenta a ideia da sociedade anárquica. A partir da ideia hobbesiana do Leviatã, ente que poderia ditar as regras de conduta entre os agentes, o autor afirma que sua ausência (Leviatã) implicaria em conviver sob a influência de muitos constrangimentos internacionais. Esse vácuo de poder supranacional gera incentivos para os Estados usarem outros métodos, que não os tradicionais, para projetarem poder (Vilar-Lopes 2017).

Dentre outros métodos está a possibilidade da utilização do espaço cibernético para manifestação e proliferação do poder. Vilar-Lopes (2017) dá a esta utilização o nome de *Software Power*. Em linhas gerais, seria a utilização do espaço cibernético, por meio dos *softwares* para a manifestação do poder.

Daí, acredita-se, advém a necessidade de avaliar o impacto tecnológico das ameaças, vulnerabilidades e estabilidades/instabilidades estratégicas. O ciberespaço não foge à risca dessa observação, constituindo-se ora como meio, ora fim, ora nível de análise cuja unidade básica é o *software*. É na junção dessas três percepções que se concentra o conceito de *Software Power* (Vilar-Lopes 2017, 7).

A preocupação desta pesquisa perpassa o conceito criado por Vilar-Lopes (2017) — não no que tange a originalidade e consistência do conceito, e sim à utilização do *Software Power* no cotidiano do Estado. Cabe-nos, nesta pesquisa, compreender se o chamado *Software Power* é utilizado para a proliferação de poder nos moldes tradicionais, servindo, portanto, como uma peça para manifestação dos interesses estatais; ou se a utilização se dá de forma independente, sendo assim uma manifestação de poder isolada.

A projeção de poder no espaço cibernético

O conceito de *Software Power* traz consigo uma terceira via de projeção de poder no sistema internacional ao lado dos conceitos de Hard Power, Soft Power e Smart Power (Vilar-Lopes 2017). O *Software Power* se volta sobretudo a questão do Espaço Cibernético, diferenciando-se do conceito de *Cyberpower* antes criado por Nye (2011):

[...] conjunto de recursos relacionados à criação, controle e comunicação da informação eletrônica e computacional – infraestrutura, redes, *softwares* e habilidades humanas, incluindo não apenas a rede mundial de computadores, mas também intranets, tecnologias móveis e comunicações espaciais (Nye 2011, 123, tradução nossa).¹

O conceito criado por Vilar-Lopes (2017) tem como objetivo analisar como os Estados se utilizam do *software*, um dos objetos que compõem o espaço cibernético, para projetar poder. Neste trabalho, entretanto, optamos por não focar a nossa análise no que inicialmente apresentamos como *Hardware* e *Peoploware*. As preocupações atuais, tanto ao nível da esfera da Administração Pública Federal quanto ao nível da esfera privada, se direcionam hoje ao *software* (Vilar-Lopes 2017).

O conceito de *Cyberpower* não consegue, arrisca-se a dizer, exprimir, com maior grau de acurácia, o elo intrínseco entre o ciberespaço

e a projeção/obtenção de poder na política internacional, muito mais concernente às relações internacionais do que a difusão de poder. Portanto, esse conceito nyeiano preocupa-se, de forma precípua, em explicar (i) como o poder, travestido de informação, é difundido no ambiente cibernético – especialmente na Internet – e, por conseguinte, (ii) como isso se torna um desafio para o Estado-nação. (Villar-Lopes 2017).

O presente trabalho busca avançar e analisar fatos para além do que era o objetivo de Joseph Nye. Assim como foi elaborado por Teixeira Junior, Villar-Lopes e Freitas (2017), em um trabalho com questionamentos em relação ao Espaço Cibernético no que diz respeito à guerra, esta pesquisa também intenciona analisar como os Estados se utilizam do espaço cibernético para projetar poder.

Liles et al. (2012) tratam a questão de a literatura não abrir espaço para afirmações se a guerra cibernética é o uso do espaço cibernético como domínio para o combate (Birdwell and Mills 2011) ou é o próprio combate no domínio do Espaço Cibernético (Libicki 2012). Perante o exposto, é necessário compreender como o *Software Power* representa o uso do espaço cibernético como domínio para projetar poder de forma independente, ou se este é uma arma para projetar poder em termos tradicionais.

A CHINA NO ESPAÇO CIBERNÉTICO: CIBERDEFESA E PROJEÇÃO DE PODER

Na seção que se apresenta, a partir de fontes documentais, busca-se fornecer informações valiosas sobre a configuração do pensamento estratégico chinês no marco do espaço cibernético para tratar a projeção de poder.

Segundo Hathaway (2015, 2), a China considera a Internet como uma chave para suas futuras oportunidades de crescimento e desenvolvimento. Diversos autores (Hong and Goodnight 2019; Herold 2011; Denardis 2014) tratam da promoção da China na busca da soberania cibernética ao desenvolver tecnologias da informação e da comunicação que reforçam os debates sobre a projeção de poder no Espaço Cibernético. Assim, na ausência de instituições globais autorizadas, os Estados desenvolvem, no âmbito doméstico, marcos regulatórios da Internet, mas também diferentes modos de governança cibernética em escala global.

A postura da China em governança cibernética marca uma maneira diferente de pensar a práxis, mas não deve ser vista como um relacionamento binário com o Norte Global ou o Ocidente, e sim como composta por relações de poder históricas, geopolíticas e epistemológicas (Wasserman

2018). Neste sentido, o espaço cibernético chinês foi convencionalmente produzido no imaginário territorial do Estado (Shen 2017). Ao retratar uma relação de disputa e conquista entre o Estado preocupado com a insegurança do regime e dos prováveis usos sociais variados, a regulação e fiscalização implicitamente enquadram a Intranet chinesa contra a internet global (King, Pan, and Roberts 2013; Rauchfleisch and Schäfer 2015). Com isso, o espaço cibernético chinês é pautado pela projeção de poder do Estado e da manutenção das estruturas estatais. A eficácia do controle estatal legitimou a implantação do *Great Firewall* como uma política de governança da Internet na China (Mackinnon 2011).

Segundo Hong e Goodnight (2019), a proposta de soberania cibernética chinesa também serve para institucionalizar a projeção de poder cibernético do Estado chinês. A prática do discurso e da política afirmam o poder estatal em todas as esferas do espaço cibernético da China nacionalmente, mas também induzem a China a uma posição reativa no espaço cibernético global.

A China já possuía a maior população de usuários da Internet no mundo em 2018 (CNNIC 2018). O crescimento histórico único das infraestruturas de rede, bem como a criação de uma indústria nacional de Internet doméstica, levou à criação do campo de pesquisa chamado de Estudos Chineses da Internet. De acordo com Negro (2019), a principal narrativa é de que a China é um país de defesa em seu campo cibernético e que a Intranet chinesa permitiu ampliar o controle do Estado. O governo chinês impõe maior controle sobre as redes internas, tanto para suprimir a oposição doméstica quanto para bloquear e proteger o sistema de ameaças externas. Para isso, cercou o país com o *Great Firewall*, também conhecido como Projeto Golden Shield, que é um projeto de vigilância da Internet operado pelo Ministério de Segurança Pública (Ministry of Public Security — MPS). A eficácia das ciber-unidades chinesas deve-se à estreita cooperação entre estruturas governamentais, militares e *hackers* (NO 2017). O governo chinês mantém os programas de controle de dados e informações com a justificativa de benefícios sociais, políticos e econômicos para sua população.

[...] dominar as técnicas de redes de comunicações e tecnologia, bem como obter informações úteis para a nação, tendo como campo o ciberespaço. De acordo com autoridades chinesas, pode criar empregos, elevar o padrão de vida da população, acelerar o desenvolvimento de regiões atrasadas, formar um nova nação progressista da China, o que significa fazer da China um poder autossuficiente e ajudá-la a assumir posições de liderança no mundo em todas as esferas da vida. (Ibragimova 2017).

Desse modo, a projeção de poder da China consiste em todo o aparato tecnológico e informacional doméstico que possibilita sua organização de dados, defesa e projeção no ambiente cibernético global. Nesse sentido, o governo da China desenvolve uma política de segurança cibernética que promove a estabilidade do seu ambiente cibernético e atua em sua manutenção de poder, no âmbito doméstico, e na projeção de poder defensivo, em âmbito internacional.

A estruturação e implementação de uma política de ciberdefesa permite que a percepção dos riscos enfrentados e suas repercussões sejam traduzidas em medidas a serem implementadas. Por sua vez, “facilita a adoção de uma atitude preventiva e reativa em relação aos problemas de segurança e permite reduzir riscos e suas repercussões” (UIT 2009, 11).

A característica essencial da política chinesa de ciberdefesa é que “sua atividade cibernética é impulsionada principalmente pelo imperativo político nacional de proteger a longevidade do Partido Comunista Chinês” (PCC) (Chang 2014, 7). Neste sentido, tanto sua política nacional quanto o seu desenvolvimento militar nos últimos anos indicam que ambos os campos da cibersegurança e da ciberdefesa são de alta prioridade para o governo chinês (Chang 2014, 8).

O discurso de Xi Jinping na primeira reunião da *Central Network Security and Informatization Leading Small Group* (中央网络安全和信息化领导小组, *zhongyang wangluo anquan ele xinxihua Lingdao Xiaozu*) em 2014 marcou um novo e alto nível de priorização cibernética como uma importante iniciativa estratégica com implicações políticas, econômicas e militares, e também indicou a importância relativa da segurança da rede na agenda política chinesa. O discurso de Xi também apontou que o governo central percebe a segurança de redes e informações como dois componentes principais de segurança doméstica e desenvolvimento nacional”. (Xi Jinping *apud* Chang 2014).

Assim sendo, entre as primeiras diretrizes de estratégia militar que orientaram a política de ciberdefesa chinesa, destacam-se:

1. A “Guia Estratégica Militar” (1956; 1980; 1993), cujo conteúdo explica as prioridades e objetivos estratégicos na modernização, estrutura e organização da força, além de fornecer informações sobre como o Exército de Libertação Popular (ELP) entraria em guerra.
2. “O Documento 27”² do Conselho do Estado do ano de 2003, que delimitou a estratégia nacional de segurança de redes civis e segurança de informações da China;

3. A “Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Informatização, 2006-2020”,³ promulgada pelo Comitê Central do Partido Comunista e o Conselho de Estado, a qual ressalta a necessidade de aumentar o investimento na proteção dos sistemas de informação do governo; “A Ciência da Estratégia Militar” do ano de 2013, que descreve o pensamento estratégico sobre como o PLA se prepararia para impedir e batalhar a guerra;
4. O “Livro Branco da China”⁴ do ano de 2013, que trata do emprego diversificado das Forças Armadas da China;
5. A “Resolução sobre o fortalecimento do trabalho de segurança da informação” do ano de 2014, o qual enfatiza o desenvolvimento de recursos cibernéticos sob a perspectiva de “defesa ativa”⁵ (Hathaway 2015). É dizer que, segundo o conteúdo destes documentos, o Exército Popular de Libertação não atacará a menos que seja atacado, mas se for atacado, ele reagirá no espaço cibernético.
6. Outras destas diretrizes baseiam-se nas “Regras de Conduta na Área de Segurança da Informação”, publicadas em 2015 pela OCX (Organização de Cooperação de Xangai),⁶ onde são detalhadas as diretrizes para tratar da cibersegurança e da ciberdefesa. Este documento descreve o objetivo da proposta, que é identificar os direitos dos Estados no ciberespaço, promover e criar um comportamento responsável nele. Além do mencionado, estas regras buscam a cooperação para a solução de problemas semelhantes nas tecnologias da informação e comunicação, a fim de facilitar o desenvolvimento social e econômico, bem como o bem-estar das pessoas, garantindo a paz e a segurança (Unga 2023, 4).

Por sua vez, o governo chinês tem adotado uma série de novas leis, nomeadamente a “Lei de Segurança do Estado”, adotada em 1º de julho de 2015, a “Lei Antiterrorismo”, a “Lei da Cibersegurança”, a “Lei relativa à gestão das ONG estrangeiras” e a “Lei chinesa de cibersegurança”,⁷ que entrou em vigor em 1º de junho de 2017. Estas novas leis implementam o pensamento do Presidente Xi Jinping de que “sem segurança cibernética não há segurança nacional”. No entanto, seu conteúdo está dotado de uma alta censura e controle sobre a Internet e as transações comerciais, a tal ponto, que “o ativismo público e as críticas pacíficas ao governo são consideradas como ameaças à segurança do Estado” [...];⁸ e “a regulamentação a respeito de empresas tecnológicas tem ganhado a rejeição internacional, pois interfere indevidamente nas relações comerciais”.⁹

No entanto, a primeira estratégia formal no marco internacional de aplicação cibernética da República Popular da China consiste na “Estratégia

Internacional de Cooperação no Espaço Cibernético”, de data relativamente recente, publicada apenas em março de 2017. O texto é muito semelhante às Regras de Conduta sobre Segurança da Informação supracitadas. Seu conteúdo define os objetivos do governo chinês em termos de segurança cibernética, cooperação internacional e como busca exercer seus objetivos de ciberdefesa (Schreiber 2019). O objetivo estratégico da participação da China no âmbito internacional do espaço cibernético se compõe de seis dimensões:

- (1) salvaguardar resolutamente a soberania do país, os interesses de segurança e desenvolvimento no ciberespaço; (2) garantir um fluxo seguro e ordenado de informações na Internet; (3) melhorar a conectividade global; (4) manter a paz, segurança e estabilidade no ciberespaço; (5) melhorar o estado do direito internacional no ciberespaço; promover o desenvolvimento global da economia digital; e (6) aprofundar o intercâmbio cultural e a aprendizagem mútua, para que os frutos do desenvolvimento da Internet cheguem a todos os cantos do mundo e beneficiem as pessoas em todos os países. (Shaohui 2017).

Perante os objetivos estratégicos da China, é evidente a possibilidade de ações com respeito às dimensões citadas, como a proteção da soberania e da segurança no espaço cibernético, que indiquem e reafirmem a posição do Estado contra qualquer interferência supranacional com os regulamentos no espaço cibernético nacional.

É para este fim que o exército chinês entende que a responsabilidade de defesa do espaço cibernético se enquadra. Portanto, sua tarefa se limita ao desenvolvimento e aprimoramento das capacidades tecnológicas no espaço cibernético e à maior participação internacional, para evitar qualquer interferência, assim como promover ações de ciberdefesa e a garantia de um fluxo seguro e ordenado de informações e dados na Internet.

No que diz respeito aos compromissos internacionais que o governo chinês reconhece no marco das suas atuações, observam-se: melhorar a conectividade global; a promoção de uma governança global multilateral no nível internacional; e a busca pela manutenção da paz, segurança e estabilidade no espaço cibernético. Ou seja, a China promove no discurso o livre trânsito de informações, desde que os interesses públicos e nacionais estejam protegidos (Shaohui 2017; Schreiber 2019). Com isso, demonstra-se a consolidação das dimensões do pensamento estratégico chinês no que tange à cooperação internacional no espaço cibernético como estratégia de ciberdefesa (ver Quadro 1).

Quadro 1
Pensamento Estratégico da Cooperação Internacional chinesa no Espaço Cibernético.

Objetivos estratégicos	Mecanismos
Soberania digital => Soberania democrática	Prevenção do terrorismo, separatismo e extremismo
Controle sobre o fluxo de informações e fluxo livre de informações	Estabelecimento e coordenação de órgãos regionais de combate ao terrorismo
Contra interferências nos assuntos de outro Estado	Salvaguardar a soberania no espaço cibernético
Proteger as liberdades e os direitos dos cidadãos no espaço cibernético	Governança global justa e transparente
Transparência e desenvolvimento no campo do espaço cibernético	Fluxo livre de informações sob parâmetros chineses
Proteger informações e infraestrutura crítica que podem ser afetadas no espaço cibernético	Contra interferências nos assuntos de outro Estado

Fonte: Modelo ajustado de Schreiber (2019).

Finalmente, pode-se dizer que houve avanços significativos nas políticas de ciberdefesa da China nas últimas duas décadas, quando novos planos e estruturas institucionais foram estabelecidos. Por outro lado, os regulamentos legislativos, que auditam e controlam o campo do espaço cibernético nacional foram rapidamente concluídos como resultado do rápido crescimento econômico e tecnológico experimentado pela China. Na atualidade, a China alcançou a posição de superpotência global, que pode dominar o campo do espaço cibernético, juntamente com os Estados Unidos e a Federação Russa (Daricili and Özdal 2017 *apud* Daricili and Özdal 2018).

Em termos gerais, a estratégia chinesa no campo cibernético pode-se reduzir a três componentes principais de seus objetivos econômicos, políticos e militares. O Quadro 2 apresenta essas características.

Quadro 2
A estratégia chinesa no espaço cibernético

Objetivos	
1. Econômicos	1a) Manter o crescimento econômico e a estabilidade.
2. Políticos	2a) Proteger o poder do governo do Partido Comunista Chinês através do controle da informação, propaganda e direcionamento de fontes domésticas de possíveis distúrbios; 2b) Usar operações de redes de computadores para sinalizar insatisfação com potências estrangeiras por desenvolvimentos fora da China que afetam negativamente sua reputação.
3. Militares	3a) Preparar-se para cenários militares e garantir a superioridade militar em caso de conflito cibernético com um adversário por meio da modernização militar, investigação de operações de redes de computadores e cultivo de capital humano; 3b) Estudar e entender as infraestruturas militares, motivações, objetivos, capacidades e limitações de possíveis adversários no domínio cibernético; 3c) Avançar em narrativas alternativas de controle governamental sobre manipulação da cibersegurança nos níveis internacional e nacional.

Fonte: Elaboração própria a partir de Chang (2014, 8) e Daricili and Özdal (2018, 4-5).

Orçamento de defesa e projeção de poder

Desde o início da década de 1980, a China vem investindo pesadamente na modernização do Exército de Libertação do Popular (ELP),¹⁰ que é o principal segmento das Forças Armadas chinesas (Dornelles Jr. 2014). No entanto, embora tenha havido muitos pedidos de maiores recursos dedicados às forças armadas, os principais líderes do ELP têm cumprido consistentemente a linha do Partido Comunista Chinês na questão da subordinação da defesa ao desenvolvimento econômico nacional. Segundo Blasko (2006, 9), como resultado de sua obediência à linha do partido, o ELP, na última década, tem aumentado seu orçamento de defesa à medida que a economia chinesa continua crescendo, pois a China busca investir em melhorias para o seu efetivo, mesmo entendendo que as despesas mencionadas acima são necessárias.

O *International Institute for Strategic Studies* (IISS) estima que os gastos militares totais da China totalizem 1,41 bilhões de RMB (US\$ 209 bilhões) em 2017. Isso inclui o orçamento central e local da defesa, compras de armas estrangeiras, estimativas de pesquisa e desenvolvimento de defesa (I+D) e o orçamento central do ELP. Levando em consideração esses itens orçamentários adicionais, os gastos de

defesa da China na última década parecem estar em torno de 1,7 a 1,8% do PIB, em vez dos 1,2 a 1,3% oficiais. Isso representa 35% adicionais de desembolsos militares, além do número oficial (Béraud-Sudreau 2019)

Nesse sentido, os dados de 2019 estimam que o orçamento da Defesa do Estado chinês é em torno de 1,7% do PIB. Isso demonstra que o país vem investindo cada vez mais nessa área, visando assim a uma maior projeção de poder, conforme pode ser visto no Gráfico 1. Como é escassa a existência de bancos de dados que sistematizem as informações sobre os investimentos nos setores cibernéticos dos países, utilizamos, seguindo a indicação da literatura (Kremer 2014; Lira-Brito 2022), o orçamento de Defesa geral como uma *proxy* desses dados.

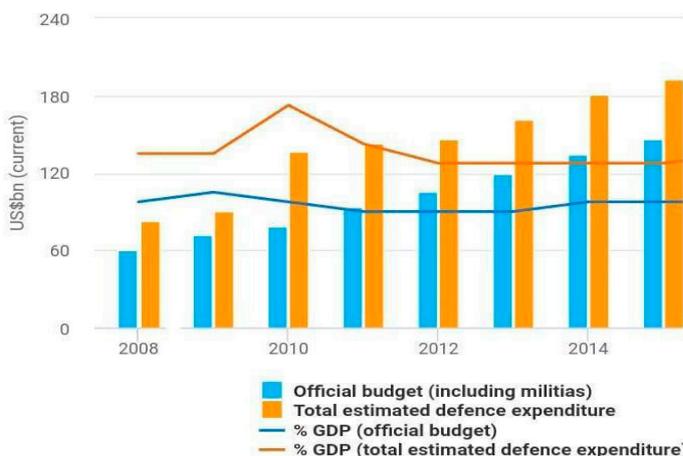


Gráfico 1. Orçamento oficial de defesa versus despesa total, 2010-2017 (US\$ bi).
Fonte: Béraud-Sudreau (2019).

Atualmente, o gasto em defesa da China é o segundo maior do mundo, apenas atrás dos Estados Unidos.¹¹ A China busca desenvolver fortes capacidades cibernéticas para proteger as redes e defender a conquista da “superioridade do espaço cibernético chinês” usando operações cibernéticas ofensivas e defensivas para impedir a capacidade de um adversário realizar operações militares contra o Estado chinês.

[...]. Foi assim que, em dezembro de 2015, o ELP estabeleceu uma nova força de apoio (*People’s Liberation Army Strategic Support Force*, PLASSF) como parte de reformas mais amplas da modernização. No

entanto, embora muitas de suas funções e atividades permaneçam secretamente envolvidas, acredita-se que essa nova força seja responsável por facilitar a integração das capacidades de guerra do ELP no espaço, no ciberespaço e no espectro eletromagnético (EM). [...]. Acredita-se que o PLASSF compreenda várias divisões. Isso inclui o Departamento de Sistemas Espaciais, que fornece suporte espacial e informações de inteligência para os comandos recém-estabelecidos do ELP e permite futuras operações conjuntas para a projeção de poder. Por outro lado, o Departamento de Sistemas de Rede é responsável por gerenciar os recursos da guerra cibernética, eletrônica e psicológica.¹²

O recente relatório de defesa (*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2019*) indica que a China está focada em informação cibernética e operações no espaço cibernético. Apesar de sua posição pública contrária, é reconhecido que a China vem investindo na militarização deste espaço, tanto no combate à intervenção de *hackers* quanto no aprimoramento das operações para estabelecer uma vigilância em tempo real, aumentando a capacidade de seus sistemas.

Quanto à projeção de poder, em diferentes momentos, autoridades chinesas vêm demonstrando sua ambição de longo prazo de tornar a China uma grande potência do espaço cibernético, contando com um universo de 800 milhões de usuários chineses de internet. Além disso, tornar longa a duração e a influência do Partido Comunista Chinês parece ser o principal objetivo de defesa da China. Para alcançar esta ambição, diferentes estratégias da chamada *China's Great Firewall* têm sido colocadas em prática pela Administração do Espaço Cibernético da China (CAC em inglês), desde o bloqueio ao acesso de *big techs* estadunidenses tais como *Google, Twitter, Youtube, Wikipedia e Meta*, até a censura à liberdade de expressão de usuários chineses e disputas pela instalação da rede 5G e seus equipamentos no mundo.¹³

Neste sentido, o governo chinês se sente sob ataque e busca promover uma expansão ordenada da internet, protegendo a reputação do PCC e os dados de cidadãos chineses, cujo direito de privacidade é considerado por Pequim um direito coletivo e não individual. Isto, por sua vez, tem implicado em limites e a verificação de pedidos de listagem de empresas chinesas em Bolsas de Valores estrangeiras e o controle de algoritmos de tecnologia, assim como multas ou suspensão de aplicativos que possam armazenar dados de usuários ou transmitir conteúdo sexual, além de plataformas de *streaming, video games*, educação particular, entre outros segmentos.

Por outro lado, até o momento, o governo chinês não parece visar a uma expansão internacional do seu *Software Power* cibernético para além

da tecnologia 5G, razão pela qual se restringe em termos de capacidades e possibilidades extraterritoriais. Assim sendo, a estratégia da China aponta para uma expansão de poder que se concentra principalmente em preocupações defensivas, questões internas de regulação e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional que iniba a concorrência com empresas estrangeiras. Neste âmbito, o excesso de regulação, intervenções e multas a *big techs*, tanto da própria China quanto na China, passou a afastar investidores estrangeiros em 2022, o que tem levado o governo chinês a adiar, aliviar e revisar estas medidas, buscando estimular a sua economia, que tem demonstrado desaceleração.¹⁴

Em suma, contrapondo o *Software Power* chinês às formas tradicionais de expansão de poder, sejam elas pela força/coerção material (*hard*) ou pelo convencimento imaterial (*soft*), observa-se que não há uma estratégia clara da política externa chinesa para impor ou convencer outros países sobre estes programas, aplicativos, sistemas e informações oriundos da China. Por outro lado, são identificados interesses, preocupações e questões internas para a defesa chinesa e sua blindagem às influências externas no espaço cibernético.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um novo espaço de poder, o espaço cibernético, que se caracteriza por uma complexidade e transversalidade de dimensões convencionais de domínio, está em constante descoberta e disputa por parte de um conjunto de atores, dentre os quais os Estados são os principais *players*, sendo os reguladores do mundo virtual.

Neste contexto, o que se sabe sobre a China em matéria de ciberdefesa está no seu discurso ou a partir de manuais de ampla divulgação dos princípios chineses, uma vez que dados e investimentos reais em ciberdefesa são sigilosos e/ou não divulgados completamente. Portanto, esta pesquisa se concentrou em demonstrar a visão chinesa sobre projeção de poder e ciberdefesa, com ênfase no governo do PCC, que detém o poder sobre as estratégias de defesa do país no espaço cibernético.

Através de uma análise exploratória, observamos que a expansão de poder chinesa no espaço cibernético parece se diferenciar daquelas tradicionais, que se expressam pela coerção (força militar) e/ou pelo convencimento (diplomacia, entre outras). Tanto porque os principais interesses e objetivos chineses de ciberdefesa parecem ser internos, quanto porque suas preocupações com a blindagem de possíveis ameaças externas parecem ser mais um objetivo de defesa do que de política externa *per se*.

Neste sentido, no âmbito interno, a China busca manter a reputação e o *status quo* do PCC e blindar sua sociedade do acesso de *big techs* estrangeiras em solo chinês, o que termina isolando os chineses do resto do globo em termos de acesso à pluralidade de informações. Já no âmbito externo, a China limita sua expansão de poder a disputas pela instalação da rede 5G de internet e seus equipamentos, sem recorrer à força/coerção do poder militar (*hard power*) ou ao convencimento por parte da diplomacia (*soft power*).

Finalmente, a despeito de ser um tema relativamente recente em Relações Internacionais e das limitações no que se refere às fontes de materiais provenientes da China, esta pesquisa abre um leque de questionamentos para futuros estudos com respeito aos resultados que o gigante asiático vem conseguindo consolidar na sua estratégia de ciberdefesa, como, por exemplo: por quanto tempo a China conseguirá manter a reputação do PCC no espaço cibernético e restringir seus cidadãos ao acesso às empresas tecnológicas e cibernéticas estrangeiras? Quais serão os impactos tecnológicos e econômicos da expansão chinesa da rede 5G no mundo? Qual será o nível de penetração da tecnologia cibernética estrangeira na China? E como operam os objetivos de ciberdefesa dos demais países com respeito à China?

REFERÊNCIAS

Béraud-Sudreau, Lucie. 2019. “China’s 2019: Defence White Paper: The Long Road to Transparency in Defence Spending”. *Military Balance Blog*. <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/08/china-white-paper-defence-spending-transparency>.

Birdwell, M. Bodine, and Robert Mills. 2011. “War fighting in cyberspace: evolving force presentation and command and control”. *Air & Space Power Journal*: 26–36.

Blasko, Dennis J. 2006. *The Chinese Army Today*. Londres: Routledge.

Brasil. Ministério da Defesa. 2010. *Minuta de nota de coordenação doutrinária relativa ao I Seminário de Defesa Cibernética do Ministério da Defesa*. Brasília.

Brasil. Ministério da Defesa. 2015. *Glossário das Forças Armadas*. bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf.

Bull, Hedley. 2002. *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Chang, Amy. 2014. *Warring States: China's Cybersecurity Strategy*. The Center for New American Security. www.cnas.org/publications/reports/warring-state-chinas-cybersecurity-strategy.

China. Ministry of National Defense of the People's Republic of China. 2013. *White Paper: The Diversified Employment of China's Armed Forces*. eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/.

Clarke, R. A. 2012. *Cyber War: the next threat to national security and what to do about it*. New York: HarperCollins Publishers.

CNNIC. 2018. *The 41st statistical report on internet development in China*. www.cac.gov.cn/.

CPC. 2006. *2006–2020 National Informatization Development Strategy*. www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_315999.htm.

Daricili, Ali Burak, and Barış Özdal. 2017. "The Analysis on the Instruments Forming the Cyber Security capacity of Russian Federation". *Bilig*, no. 83: 121–46.

Daricili, A. B., and Barış Özdal. 2018. "Analysis of the cyber security strategies of people's Republic of China". *Güvenlik Stratejileri Dergisi* 14, no. 28: 1–35. dergipark.org.tr/tr/download/article-file/594354. doi.org/10.17752/guvenlikstr-tj.495748.

DeNardis, L. 2014. *The global war for internet governance*. New Haven: Yale University Press.

Document 27: Opinions for Strengthening Information Security Assurance Work. 2003. (《国家 信息化领导小组关于加强信息安全保障工作的 意见》, *guojia xinxihua lingdao xiaozu guanyu jiaqiang xinxi anquan baozhang gongzuo de yijian*).

Dornelles Jr., A. C. 2014. "A modernização militar da China e a distribuição de poder no Leste Asiático". *Contexto Internacional* 36 no. 1: 145–70.

Hathaway, M. et al. 2015. "Índice de pre-paración cibernética 2.0. Un plan para la preparación cibernética: una línea de base y un índice" *Potomac Institute for Policy Studies*. www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/cyber-readiness-2.0-spanish-v2.pdf.

Herold, D. K. 2011. "An inter-nation-al Internet: China's contribution to global Internet governance?". *Symposium "Decade in Internet Time"*.

Hong, Yu, and G. Thomas Goodnight. 2019. “How to think about cyber sovereignty: the case of China”. *Chinese Journal of Communication*.

Ibragimova, Galiya. 2017. “PRC Strategy in the field of internet management and ensuring the information security”. *Security Index* 170: 1–19.

Jr., Ng. 2020. “China Broadens Cyber Options”. *Asian Military Review Magazine*. asianmilitaryreview.com/2020/01/china-broadens-cyber-options/.

King, G., J. Pan, and M. E. Roberts. 2013. “How censorship in China allows government criticism but silences collective expression”. *American Political Science Review* 107, no. 2: 326–43.

Kremer, J. 2014. “Policing cybercrime or militarizing cybersecurity? Security mindsets and the regulation of threats from cyberspace”, *Information & Communications Technology Law* 23, no. 3: 220–37.

Lanzetta, J. G. 2023. *Ciberespaço e o sistema internacional: uma análise da segurança cibernética do estado*. Trabalho de Conclusão — Curso de Bacharelado em Ciência Política. Santana do Livramento: Unipampa.

Lewis, J. A., and K. Timlin. 2011. *Cybersecurity and cyberwarfare: Preliminary assessment of national doctrine and organization*. Unidir.

Libicki, Martin C. 2012. *Crisis and Escalation in Cyberspace*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. ISBN 978-0-8330-7678-6.

Liles, S., J. E. Dietz, M. Rogers, and D. Larson. 2012. “Applying traditional military principles to cyber warfare” in *4th International Conference on Cyber Conflict* 1–12.

Lira-Brito, R. V. 2020. *Defesa e Segurança Cibernéticas: crimes cibernéticos e políticas públicas no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso — Bacharelado em Ciência Política. Recife: UFPE.

Lira-Brito, R. V. 2022. *Segurança Cibernética Comparada: o Brasil e as Américas*. Dissertação — Mestrado em Ciência Política. Recife: UFPE.

Liy, Macarena. 2017. “La polémica ley de ciberseguridad entra en vigor en China”. *El País*. elpais.com/internacional/2017/05/31/actualidad/1496241283_691973.html.

Mackinnon, R. 2011. “China’s ‘networked authoritarianism’”. *Journal of Democracy* 22, no. 2: 32–46.

Morgenthau, Hans J. 2003. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora UnB.

Negro, Gianluigi. 2019. "A history of Chinese global Internet governance and its relations with ITU and ICANN" *Chinese Journal of Communication*.

No, Nurkulov. 2017. "New Cyber Strategy of China and the Alterations in the Field" *Journal of Political Science & Public Affairs*.

Nye Jr, Joseph S. 2009. "Smart Power" *Novas Perspectivas Quarterly* 26, no. 2.

Nye Jr, Joseph S. 2011 *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

Office of the Secretary of Defense. 2019. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Office of the Secretary of Defense.

Peron, Alcides E. dos R. 2016. "Guerra virtual e eliminação da fricção? O uso da cibernética em operações de contrainsurgência pelos EUA". In *Relações Internacionais Cibernéticas (CiberRI): oportunidades e desafios para os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional*, edited by Marcos A. Guedes de Oliveira, Ricardo B. Gama Neto, and Gills Vilar Lopes. Recife: Editora da UFPE (Defesa & muros virtuais, 3).

Portela, L. S. (2015) *Movimentos centrais e subjacentes no espaço cibernético do século XXI*. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares), ECEME, Rio de Janeiro.

Rauchfleisch, A.; Schäfer, M. S. (2015) "Multiple public spheres of Weibo: A typology of forms and potentials of online public spheres in China" *Information, Communication & Society* 18, no. 2, 139–55.

Sátyro, N. G. D., and R. W. D'Albuquerque. 2020. "O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades". *Sociedade e Cultura* 23.

Shaohui, Tian (Ed.). 2017. "International Strategy of Cooperation on Cyberspace". *Xinhuanet*(Mar.). www.xinhuanet.com//english/china/2017-03/01/c_136094371.htm

Shen, Hong. 2017. "Across the Great (Fire) Wall: China and the global Internet".

Schreiber, C. 2019 "El futuro de China y Rusia como aliados en el ciberespacio". *Análisis GESI* 2, no. 1.

Teixeira Júnior, A., W. M.; G. Vilar-Lopes, and M. T. D. Freitas. 2017. “As três tendências da guerra cibernética: novo domínio, arma combinada e arma estratégica”. *Carta Internacional* 12, no. 3: 30–53.

Toso, Bruna (2016) “Poder Cibernético: Perspectivas para o Brasil”. *I Seminário de Estudos Estratégicos*: 462–7.

UIT. 2009. *Guía de ciberseguridad para los países en desarrollo*. www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-SECU-2007-PDF-S.pdf.

Unga. United Nations General Assembly. 2023. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. sdgs.un.org/2030agenda.

Ventre, D. 2011. “Ciberguerra”. *XIX Curso Internacional de Defensa*. Seguridad global y potências emergentes em um mundo multipolar. Academia General Militar. Espanha: Universidad Zaragoza

Vilar-Lopes, G. 2017. Relações Internacionais cibernéticas (CiberRI): o impacto dos Estudos Estratégicos sobre o ciberespaço nas Relações Internacionais. *Congreso Latinoamericano de Ciência Política* v. 9.

Wasserman, H. 2018. “Power, meaning and geopolitics: Ethics as an entry point for global communication studies” *Journal of Communication* 68, no. 2: 441–51.

CIBERDEFESA E SOFTWARE POWER: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA CHINA

RESUMO

Como o *software power* ajuda a compreender a ciberdefesa e a projeção de poder na China? Os avanços tecnológicos e da Internet acrescentaram, nas Relações Internacionais, um novo espaço de disputas e de análise, o Espaço Cibernético, no qual os Estados passaram a traçar estratégias de defesa e expansão de poder que parecem se diferenciar daquelas mais tradicionais, que envolvem a coerção pela força (*hard power*) ou pelo convencimento (*soft power*). Há ainda uma terceira forma, que se expressa através de programas, sistemas, aplicativos e informações naquelas estruturas físicas e virtuais que compõem o Espaço Cibernético, o *Software Power*. Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é compreender se esta forma de poder é utilizada nos moldes tradicionais de proliferação, ou seja, como uma ferramenta para manifestar os interesses estatais e atingir seus fins soberanos. Para tanto, utilizamos metodologia qualitativa, através de uma análise exploratória de documentos sobre o caso chinês, consistindo a estrutura em um estudo de caso. Dentre os resultados, observa-se que não há uma estratégia clara da política externa chinesa para impor ou convencer outros países sobre estes programas, aplicativos, sistemas e informações oriundos da China. Por outro lado, são identificados interesses, preocupações e questões internas para a defesa chinesa e sua blindagem às influências externas no Espaço Cibernético.

Palavras-chave: Ciberdefesa; Espaço cibernético; China; Projeção de poder; *Software Power*.

ABSTRACT

How does software power help to understand cyber-defense and power projection in China? Advances in technology and the Internet have added to International Relations a new space for disputes and analysis, Cyberspace, in which States have begun to devise strategies for defense and expansion of power that seem to differ from the more traditional ones, which involve coercion through force (*hard power*) or persuasion (*soft power*). There is also a third form, which is expressed through programs, systems, applications and information in those physical and virtual structures that make up Cyberspace, Software Power. In this sense, the general objective of this work is to understand whether this form of power is used in the traditional way of proliferation, that is, as a tool to manifest state interests and achieve its sovereign ends. To this end, we used a qualitative methodology, through an exploratory analysis of documents on the Chinese case, with the structure consisting of a case study. The results show that there is no clear strategy in Chinese foreign policy to impose or convince other countries of these programs, applications, systems and information from China. On the other hand, internal interests, concerns and issues are identified for Chinese defense and its shielding from external influences in Cyberspace.

Keywords: Cyberdefense; Cyberspace; China; Power Projection; Software Power.

Recebido em 23/12/2022. Aceito para publicação em 14/06/2024.

NOTAS

1. Texto original: “[...] a set of resources that relate to the creation, control, and communication of electronic and computer-based information – infrastructure, networks, softwares, human skills. This includes not only the Internet of networked computers, but also Intranets, cellular technologies, and space-based communications’.
2. State Informatization Leading Group (China), Document 27: Opinions for Strengthening Information Security Assurance Work (《国家信息化领导小组关于加强信息安全保障工作的意见》), *guojia xinxihua lingdao xiaozu guanyu jiaqiang xinxi anquan baozhang gongzuo de yijian* (2003).
3. CPC Central Committee and State Council, 2006–2020 nian guojia xinxihua fazhan zhanlüe (2006–2020 National Informatization Development Strategy), www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_315999.htm.
4. Academy of Military Science Strategic Research Department, *The Science of Military Strategy*, (Beijing: Military Science Publishing House, 2013); Information Oce of the State Council, “White Paper: The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” April 2013. Disponível em: [<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/>].
5. Este conceito foi originalmente criado por Mao Zedong, chamado “defesa ativa”, que se baseia na premissa de atacar somente depois que o inimigo atacar, mas empregará ofensivas operações em todos os níveis da guerra e em todos os estágios do conflito.
6. A Organização de Cooperação de Xangai (SCO) foi fundada em 15 de junho de 2001, com o objetivo de fortalecer a confiança e a boa vizinhança entre seus membros, promovendo a cooperação em política, comércio, pesquisa, intercâmbio e desenvolvimento tecnológico e cultural, educação, transporte, energia, turismo e segurança, entre outros. Promove também respeito, confiança, benefício e igualdade mútua (Schreiber 2019).
7. De acordo com a *Cyberspace Administration of China* (CAC), o objeto desta lei é “salvaguardar a soberania no Espaço Cibernético, a segurança nacional e o interesse público, além dos direitos e interesses dos cidadãos”.
8. Relatório da Comissão dos Assuntos Externos e pareceres da Comissão do Comércio Internacional e da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar (A8-0252/2018), inc. ‘P’ in Proposta de Resolução do Parlamento Europeu, sobre o estado das relações entre UE e a China (2017/2274 (INI)).
9. *El país*, 2017. “La polémica ley de ciberseguridad entra en vigor en China”. elpais.com/internacional/2017/05/31/actualidad/1496241283_691973.html [24 jan. 2022]
10. Para efeitos de defesa terrestre, o ELP conta com vários ramos ou armas (*bingzhong*) e unidades de apoio, tais como: infantaria, artilharia, unidades de defesa aérea; unidade de engenharia; defesa química; comunicações, móveis e fixas; guerra eletrônica, incluindo unidades de contramedida ele-

- trônica (ECM); logística, incluindo suprimentos (*quartermaster*), petróleo, óleo e lubrificantes (POL), unidades médicas e de transporte, incluindo unidades de caminhões e navios; unidades de armamento, responsáveis pela manutenção, reparo e armazenamento de munições (Blasko, 2019: 20).
11. “Rise in China’s defense budget to outpace economic growth target”, *Reuters*, 4 mar. 2019. <https://uk.reuters.com/article/us-china-parliament-defence-idUSKCN1QM03Y> [23 jan. 2022]
 12. *Asian Military Review Magazine*. “China Broadens Cyber Options”, 2020. <https://asianmilitaryreview.com/2020/01/china-broadens-cyber-options/> [24 jan. 2022]
 13. Sobre este aspecto, acusações, por parte do governo dos EUA de um suposto uso da rede 5G para espionagem, pela empresa chinesa Huawei, ilustram esta disputa em diferentes partes do mundo.
 14. “China planejar aliviar regras sobre as gigantes da tecnologia para estimular economia”, *Valor Econômico*, 30 abr. 2022. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/04/30/china-planejar-aliviar-regras-sobre-as-gigantes-da-tecnologia-para-estimular-economia.ghtml> [21 maio 2022]

Resenhas

Resenha de: Michael Mann, 2023. *On Wars*. New Haven: Yale University Press. ISBN: 978-0-300-26681-8.

DANIEL REI CORONATO

Michael Mann é um autor reconhecido por sua abordagem multidimensional ao estudo das estruturas de poder e das dinâmicas sociais ao longo da história. Como Charles Tilly e Randall Collins, Mann combinou ciências sociais e história em uma perspectiva macro-histórica, influenciado por Fernand Braudel e os *Annales*. A mudança é central em seu trabalho, explorando temas desde a ascensão e queda de impérios e Estados-nação (1990), a mudança do poder dos EUA (2004, 2006) e transformações na guerra e violência (2018), até a análise de fenômenos como o fascismo (2008) e a limpeza étnica (2005).

Nos volumes de *As fontes do poder social*, sua obra mais conhecida, Mann (2020) critica o economicismo e aproxima-se de Max Weber ao refutar uma filosofia unidirecional da história. Sua teoria se organiza na investigação e relação entre as quatro fontes de poder social: ideológico, econômico, militar e político (IEMP), essenciais para sua análise comparativa e histórica. Seu trabalho transcendeu fronteiras disciplinares, influenciando tanto a sociologia histórica quanto os estudos contemporâneos sobre poder e conflito (León 1996).

Sua abordagem multicausal tornou-se essencial para perspectivas comparativas e histórico-sociológicas, dialogando com abordagens weberianas, pós-marxistas e pós-estruturalistas sobre a realidade social como redes de poder (Reed 2014). Mann rejeita abordagens totalizantes, como a ideia de um sistema mundial único ou uma lógica “realista” dominante, e contesta determinações generalizantes da história, como a luta de classes (Mann 2006). As combinações de suas quatro fontes de poder estruturariam as sociedades, sem uma fonte sempre predominante, proporcionando uma análise ampla para a compreensão das mudanças nas fontes de poder.

Segundo Stephen Hobden (1998), Mann tornou-se um pesquisador proeminente ao explorar como combinações de fontes de poder estrutura-

Daniel Rei Coronato é doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) em 2017. Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande e pesquisador do Lahpis – Laboratório de História da Política Internacional Sul-americana, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST-UFF). orcid.org/0000-0001-7129-1077. E-mail: daniel_coronato@hotmail.com.

ram sociedades humanas ao longo da história. George Lawson (2007) categoriza Mann entre os autores que criaram um corpo teórico preocupado em evitar a busca por padrões determinantes na história. Mann adotaria assim uma abordagem indutiva, reconhecendo a complexidade e as incertezas dos processos históricos, permitindo abstrações e considerações de longo alcance sem desprezar os detalhes.

Na obra *On Wars* (2023), Mann busca, a partir de seu alicerce teórico, desenvolver uma ampla reflexão acerca do fenômeno da guerra. O livro é extenso, dividido em quinze capítulos, iniciando por uma apresentação do repertório conceitual e seguindo para uma narrativa centrada na história das guerras desde a antiguidade romana até os paradoxos dos conflitos contemporâneos. Nesse intervalo, o autor perpassa por momentos considerados paradigmáticos, como a China antiga e imperial, o Japão medieval e moderno, as guerras na modernidade europeia e os conflitos na América do Sul e Central. O livro também examina as guerras recentes, finalizando com especulações sobre futuros possíveis e uma conclusão sobre padrões de guerra.

Na obra, Mann investiga as complexas raízes da guerra sem se limitar às táticas ou armas, exceto quando entende que elas importam. Preocupado com o fenômeno da guerra, Mann se interessa em explorar o que determinaria a escolha entre a paz e a guerra, e se as guerras seriam impulsionadas pela natureza humana, pela natureza da sociedade humana ou por outras forças, debatendo a ideia da racionalidade da guerra e se aquelas trariam benefícios para as sociedades que as praticariam. Essas problemáticas estão centradas na sua crítica às alegações de Steven Pinker (2011), de que as guerras estariam em declínio, demonstrando que a questão, vista em perspectiva histórica, seria mais complexa.

Para ele a guerra é uma construção social, acima de qualquer outra coisa. A guerra é uma escolha irracional de lideranças políticas que, moldados pelos seus ambientes sociais e percepções, optam por ela. Dessa forma, ele rejeita a ideia de que a guerra pode ser explicada por uma única teoria abrangente, argumentando que suas causas seriam diversas e dependeriam de fatores como: ecologia, classes, etnias, política interna, ideologias, emoções e as competências e desejos individuais dos líderes. Mann contesta, assim, a ideia de que os humanos seriam geneticamente predispostos à guerra, afirmando que as sociedades, e não a natureza humana universal, causam guerras.

Segundo o autor, a guerra organizada tornou-se onipresente apenas quando os assentamentos agrários fixos geraram Estados e classes sociais, ou seja, havendo uma conexão entre a guerra e a formação e consolidação de Estados. A obra busca então criar várias categorias de guerras —

agressão, defesa, provocação mútua, escalada e assimétricas — explorando novos repertórios conceituais sobre o fenômeno. Ademais, argumenta que, enquanto a civilização torna a matança mais fácil, organizada, legítima e eficiente, os avanços tecnológicos não tornaram a guerra menos violenta.

Ao longo da obra, Mann busca debater como seria possível criar mecanismos de paz mais duradouros, destacando a importância de desenvolver condições sociais que incentivem a contenção e a diplomacia. Parte da sua sugestão estaria na necessidade de superação de perspectivas realistas que dominam a ciência política, e sustenta que, em um mundo anárquico, os líderes tomam decisões racionais para proteger seus interesses. Ele argumenta que essa visão subestima o papel da política interna, dos erros de cálculo, das emoções e da “estupidez” nas decisões de guerra.

Em sua argumentação, rejeita a noção de que as guerras estão em declínio devido à ascensão da democracia, do comércio internacional ou de outros fatores. O que estaríamos experimentando nos últimos anos, em especial no Oriente Médio e na fronteira russa, seria a volta das guerras de expansão, que teriam potencial de grande escalada, além de enterrar a ideia de que a guerra teria sido praticamente abolida após 1945, especialmente na Europa.

Mann discute, também, como os EUA, a potência imperial dominante, têm utilizado intervenções militares para fortalecer ou substituir regimes locais, criticando a retórica que justifica essas ações. Ele observa que, enquanto os “ocidentais” ficam horrorizados com a violência no resto do mundo, como tortura e decapitações, eles aceitam a morte de longo alcance infligida por *drones* e mísseis. Menciona, também, que os avanços na tecnologia, como *drones*, tornam a guerra mais aceitável para o público, pois menos soldados morrem, mesmo que mais pessoas morram no exterior.

Além disso, critica os discursos que veem o expansionismo e o imperialismo como benéficos para os avanços da civilização, e da ideia de que a paz virá com um grande líder hegemônico, argumentando que essa visão ignora a complexidade das causas da guerra. E conclui, por fim, que os EUA não entendem totalmente seu papel no cenário mundial, e que a paz só poderia ser alcançada através da contenção e diplomacia, não pela força militar.

On Wars, de Michael Mann, embora ambicioso em seu título e escopo, revela algumas limitações ao tentar avançar de forma fundamental na teoria da guerra contemporânea e nos debates sobre política internacional, não sendo capaz de responder de forma tão contundente as problemáticas propostas. No entanto, a força da obra reside na riqueza de seus exemplos históricos e na crítica às visões simplistas da natureza da guerra. Cada capítulo funciona como uma investigação única, com exemplos históricos que

abrem portas investigativas únicas e instigantes, oferecendo repertórios e conceitos que enriquecem o entendimento das complexidades dos conflitos ao longo da história. Assim, apesar de suas fragilidades, produto da preensão da obra, *On Wars* contribui significativamente para a formação do repertório daqueles interessados na história das guerras e, por extensão, na própria história.

REFERÊNCIAS

- Hobden, Stephen. 1998. *International Relations and Historical Sociology: Breaking Down Boundaries*. London: Routledge.
- Lawson, George. 2007. "Historical Sociology in International Relations: Open Society, Research Programme and Vocation." *International Politics* 44, no. 4: 343–368.
- León, Pablo. 1996. "Otra Vuelta de Tuerca para la Sociología y la Historia: Michael Mann y sus Fuentes del Poder Social." *Historia Social* 26: 113–127.
- Mann, Michael. 1990. "Introduction: Empires with Ends." In *The Rise and Decline of the Nation State*, edited by Michael Mann. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Mann, Michael. 2004. "The First Failed Empire of the 21st Century." *Review of International Studies* 30, no. 4: 631–653.
- Mann, Michael. 2005. *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael. 2006. "The Sources of Social Power Revisited: A Response to Criticism." In *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*, edited by John A. Hall and Ralph Schroeder. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael. 2006. *O Império da Incoerência*. Rio de Janeiro: Record.
- Mann, Michael. 2008. *Fascistas*. Rio de Janeiro: Record.
- Mann, Michael. 2018. "Have Wars and Violence Declined?" *Theory and Society* 47, no. 1: 37–60.
- Mann, Michael. 2020. *As Fontes do Poder Social: Vol. 1. Uma História do Poder Desde o Início Até 1760 d.C.* Translated by Raquel Weiss and Clara Tassinari Alves. Petrópolis, RJ: Vozes. (Coleção Sociologia)
- Mann, Michael. 2023. *On Wars*. New Haven: Yale University Press.

Pinker, Steven. 2011. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. New York: Viking.

Reed, Isaac Ariail. 2014. “Poder: Dimensões Relacional, Discursiva e Performática.” *Sociedade e Estado* 29, no. 2: 473–510. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200009&lng=en&nrm=iso. Accessed December 07, 2024.

Resenha de: Chris Miller, 2023. *A Guerra dos Chips: A batalha pela tecnologia que move o mundo*. Rio de Janeiro: Globo Livros. ISBN: 978-65-5987-093-6

VINICIUS MODOLO TEIXEIRA

A Geopolítica clássica operava pela disputa de territórios, melhores tecnologias bélicas, supremacia militar e econômica. A Geopolítica atual de modo algum perdeu de vista tais questões, sendo a perseguição dessas condições uma constante entre as potências e os Estados aspirantes a tal status. No entanto, a complexificação das relações econômicas e produtivas entre os países por meio da última mundialização do capitalismo, iniciada ainda em meio ao conflito Leste-Oeste, levou a Geopolítica mundial a disputas invisíveis aos olhos dos analistas de política internacional, em embates com dimensões nanométricas.

É justamente o caso que envolve o desenvolvimento, produção e contínua inovação dos chamados *chips* semicondutores, ou “*microchips*”. As minudências de como se deu o desenvolvimento desses componentes eletrônicos, atualmente presentes em todas as atividades hodiernas, desde as mais simples e não intuitivas de sua presença até as mais avançadas e obviamente dependentes dessa tecnologia, nos é apresentada pelo livro de Chris Miller *A guerra dos chips: A batalha pela tecnologia que move o mundo*, publicado em 2022 nos EUA e traduzido no Brasil em 2023. Miller, formado em História e professor de História Internacional, além de consultor de Macroeconomia e Geopolítica, consegue traduzir de modo bastante instigante as questões que envolvem a produção de tecnologia, diplomacia, espionagem e disputas políticas ao redor do mundo.

Seu livro é dividido em 8 seções e 54 capítulos curtos, os quais estão parcialmente alinhados com períodos históricos, já que, por vezes, o autor avança, recua ou mesmo retoma a linha temporal já relatada, de modo a incluir novos fatos, sem, no entanto, embaralhar a argumentação e confundir o leitor. Na verdade, esse artifício permite ao leitor conectar as histórias de pessoas envolvidas diretamente com o desenvolvimento da tecnologia, as políticas governamentais e as questões econômicas que se abatem sobre cada período. Alguns casos, citados mais de uma vez, servem para criar ou-

Vinicius Modolo Teixeira é doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor de Geografia Humana da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). orcid.org/0000-0002-1743-242x. E-mail: vinicius.teixeira@unemat.br.

tras conexões e desdobramentos da história, não sendo meras repetições, mas sim, um reforço ao argumento do autor, que aponta para um reduzido grupo de atores e empresas como responsáveis pelo desenvolvimento dessas tecnologias inovadoras.

No universo dessa tecnologia de ponta, as pessoas envolvidas são representadas por um seletivo grupo de cientistas e empresários, apresentados em uma lista no início da obra, e, tal como personagens de uma ficção, tornam-se os principais responsáveis pelo desenvolvimento da história e da geopolítica dos *microchips*. O autor refere personagens como Gordon Moore, um dos fundadores da Intel, responsável pelo que posteriormente ficou conhecido como “Lei de Moore”, que previu que o poder da computação de cada *chip* dobraria a cada dois anos. Essa previsão não só se mostrou real, como se perpetuou pelas cinco décadas seguintes, com as capacidades de cálculos dos semicondutores avançando rapidamente à media que o tamanho e os custos de seus componentes eram reduzidos a níveis extremos.

O impulso para o surgimento dessa indústria de alta tecnologia, segundo o autor, só foi possível com a geração da demanda de *chips* e materiais especializados pelo programa Apollo da Nasa e do míssil intercontinental Minuteman II, que no início dos anos 1960 se tornaram os principais demandantes de *microchips*. Da mesma maneira, o surgimento dos microprocessadores, base da computação atual, teve relação com a construção do caça F-14, nos anos 1970. Essa argumentação se conecta com o que aponta Mariana Mazzucato (2014), segundo a qual, o Departamento de Defesa ajudou a financiar o desenvolvimento da indústria de microprocessadores e dispositivos eletrônicos, que eram inacessíveis nos mercados regulares, financiando a produção, elevando a demanda e baixando os custos, permitindo a sua difusão por outras cadeias de produtos.

A história do desenvolvimento dos *microchips* também se confunde com a da Geopolítica dos últimos setenta anos, permeada por espionagem, competição e alianças. O desenvolvimento bancado pelo setor de defesa dos EUA, as tentativas de replicar a tecnologia na URSS com o uso da espionagem e o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de tecnologias com aliados, como, Coreia do Sul, Holanda, Japão, e Taiwan, estão bem descritos no livro de Miller. Nesse sentido, é possível relacionar a construção das Organizações de Cooperação em Defesa (Teixeira 2020), como a OTAN, e a construção de relações estreitas com aliados asiáticos como um dos componentes que atuaram para a atual distribuição geográfica dos fabricantes de maquinários e produtores dos *chips* avançados.

O desenvolvimento das nações que se apresentam como potências do capitalismo moderno, fortemente apoiadas por seus aparatos estatais, tal qual exemplificado por Chang (2004) e Reinert (2008), no que tange às es-

estratégias utilizadas por elas para chegar ao topo das economias mundiais, encontra exemplos sólidos na forma com que Miller relata a construção das indústrias produtoras de semicondutores nesses países. Fica patente, em todos os casos apresentados, que vão do surgimento dos *chips* e de seus processos produtivos nos EUA, passando pela tentativa de copiar tais tecnologias na URSS e do estabelecimento de novos produtores no extremo oriente e na Holanda, que a participação do Estado é constante e crucial para o surgimento, inovação e manutenção da produção dessa tecnologia nesses países.

As últimas seções e capítulos do livro exploram as mais recentes questões envolvendo a produção mundial de semicondutores e as pouquíssimas empresas capazes de produzi-los. Os pontos de estrangulamento que envolvem a fabricação desses circuitos se localizam na capacidade de projetar e produzir os maquinários de extrema complexidade, que vão desde os softwares, ferramentas e produtos químicos, até a forma de com que a luz ultravioleta é gerada nas máquinas de litografia. Essas máquinas são produzidas principalmente por cinco empresas — uma holandesa, uma japonesa e três californianas. Assim, o domínio de 40% da produção de petróleo pela OPEP é insignificante quando combinados os pontos de estrangulamento e as empresas produtoras de *chips*.

Outro problema que envolve a fabricação de chips é uma questão geográfica e geopolítica: a concentração da produção em países como Coreia do Sul e Taiwan. Essa questão envolve a crescente rivalidade entre EUA e China, os quais tem interesses político-militares nos dois países. A posição de Taiwan, separada da China por um estreito de mar e, principalmente, a possibilidade de um conflito pela ilha, podem ter efeitos catastróficos para toda a cadeia produtiva de alta tecnologia do globo, dependente da principal fabricante de *chips* taiwanesa. Somada às instalações do Vale do Silício, próximo à falha de San Andreas, esse setor está localizado em pontos muito específicos do planeta Terra. A produção de *chips* e, conseqüentemente, de tudo que deles dependem, é ameaçada pelo choque de placas tectônicas, fenômenos climáticos, pandemias e, claro, pela dinâmica da geopolítica.

REFERÊNCIAS

Chang, Ha-Joon. 2004. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp.

Reinert, Erik S. 2008. Como os Países Ricos Ficaram Ricos... e Por Que os Países Pobres Continuam Pobres. Rio de Janeiro: Contraponto.

Mazzucato, Mariana. 2014. O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin.

Teixeira, Vinicius Modolo. 2020. Geopolítica das Organizações de Cooperação em Defesa. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima.

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. Atentem 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.

